Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea in

Governance delle Organizzazioni Pubbliche

Laurea Magistrale

L'"Unione" fa la forza?

Unioni di Comuni: il caso Veneto.

Tra luci ed ombre verso lo sviluppo.

Relatore
Prof. Campostrini Stefano

Laureando
Laberio Minozzi Nadia
Matricola 871976

Anno Accademico
2018/2019

Sommario

Introduzione……4

Capitolo 1 – La normativa statale e le forme associative italiane

1.1 - La situazione normativa ante l. 142/1990……7

1.2 - Primo step: l'avvio delle politiche regionali per l'esercizio associato……8

1.3 - Secondo step: la regionalizzazione delle risorse statali……10

1.4 - Terzo step: la risposta alla crisi economica purtroppo ancora attuale……12

1.5 - Le forme associative presenti in Italia……15

Capitolo 2 – Perché l'associazionismo, perché le Unioni: un'analisi strutturata

2.1 –La letteratura sul governo locale, tra sfide e strategie di risposta……19

2.2 –Ragioni e vantaggi dell'associazionismo comunale……22

2.3 –Svantaggi e criticità dell'associazionismo comunale……31

Capitolo 3 – La situazione attuale in Veneto: uno sguardo d' insieme

3.1 La normativa regionale veneta sull'associazionismo e sulle Unioni……35

3.2 Incentivi e finanziamenti regionali all'associazionismo in Veneto……39

3.3 Le Unioni di Comuni venete……48

3.4 Le Unioni montane……54

3.5 Le funzioni fondamentali condivise……56

Capitolo 4 - La voce sul campo: l'analisi delle interviste

4.1 Le interviste alle Unioni……59

- 4.1.1 A - Le ragioni sottostanti la genesi dell'unione……60

- 4.1.2 B - I vantaggi/svantaggi sulla base dell'esperienza maturata……62

- 4.1.3 C - Le forme di partecipazione con i cittadini attivate……68

- 4.1.4 D - Le prospettive future dell'unione……71

4.2 Le interviste agli esperti del settore……72

Conclusioni……79

Bibliografia……83

Sitografia……86

Introduzione

Commentando il nuovo Rapporto Ca' Foscari sui Comuni 2018[1] Stefano Campostrini[2] ci fa comprendere quanto sia necessario al giorno d'oggi modificare la rotta fino ad ora seguita nel governo degli enti locali. Citando le sue parole emerge infatti la necessità di "*...individuare nuovi modelli di governance del territorio, innovazione sociale e partecipazione, nella prospettiva della co-creazione...".* Le realtà comunali oggi sono complesse, anche nei piccoli Comuni si rilevano variabili molto numerose che bisogna imparare a gestire, attraverso la scoperta e la creazione di nuove soluzioni, in grado di rispondere pro-attivamente sia alla crisi attuale, sia alla complessità esistente per creare nuovi obiettivi comuni. Dai dati emersi dalla lunga analisi effettuata dai ricercatori del centro Governance & Social Innovation di Ca' Foscari appare infatti chiara la situazione: i Comuni italiani sono in crisi e la crisi non accenna a retrocedere. Proprio dalle parole del mio professore e relatore nasce l'idea di questa tesi, un piccolo progetto di ricerca che mira a studiare ed analizzare una possibile strada di sviluppo locale e culturale che oggi è argomento caldo e dibattuto tra le varie parti sociali. Questa strada vede le Unioni di Comuni al centro, come possibile leva di sviluppo della tanto auspicata governance virtuosa ed equilibrata che si cerca di raggiungere sul tema degli enti locali ormai da molti anni. L'ente Unione nasce con l'istituzione della sua forma giuridica nella lontana legge 142/1990 e negli anni ha subito grosse modifiche e diversi utilizzi. All'inizio esso era stato previsto solo come un istituto transitorio che potesse in un arco di tempo determinato portare alla fusione di Comuni (in linea con la costante e razionale idea del legislatore di diminuire il numero degli enti comunali italiani); con il tempo però ha perso questa sua funzione per attestarsi come un ente strumentale volontario o obbligatorio, in alcuni casi e a seconda della normativa regionale, costituito al fine di poter esercitare in via autonoma alcune funzioni fondamentali che presentano la possibilità, almeno sulla carta, di registrare forti economie di scala e miglioramenti qualitativi se appunto erogate da un ente più grande e strutturato cioè l'Unione. Le Unioni, enti locali di secondo livello, con proprio Statuto e propria personalità giuridica,

[1] DEGNI M., (a cura di) (2018), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2018. I comuni italiani dopo la grande crisi finanziari;*

[2] https://www.unive.it/data/persone/5593107/curriculum

vedono al giorno d'oggi uno sviluppo regionale molto diverso. E proprio per questo motivo la tesi in oggetto si occupa di studiare un solo caso specifico, il caso veneto. Lo studio del caso veneto è stato scelto non perché sia il caso più virtuoso o di eccellenza, ma perché si ha avuto la possibilità di analizzare sul campo la tematica grazie alla testimonianza raccolta in varie interviste. Il Veneto è una regione che nel Rapporto Ca' Foscari sui Comuni 2018 appare come virtuosa con solamente 5 casi di dissesto finanziario comunale ma questo non significa sia una regione completamente sana; nel Rapporto infatti si mostra come quasi il 20% (19,6%) dei comuni veneti nel 2016 (su un campione di oltre 7.000 Comuni italiani studiati) presenta almeno un parametro di criticità finanziaria e quindi debba essere monitorato.

Questa tesi si prefigge l'obiettivo di cercare di analizzare vari aspetti del tema: con un primo capitolo dedicato all'analisi normativa statale e ai suoi sviluppi storici si cercherà di inquadrare il fenomeno all'interno del quadro normativo attuale legato all'associazionismo comunale con coscienza dei suoi cambiamenti funzionali nel tempo; nel secondo capitolo si cercherà di analizzare quelli che potrebbero essere i motivi di vantaggio e svantaggio legati alla costituzione e allo sviluppo dell'ente Unione, sia dal punto di vista della letteratura sia grazie alla presentazione di ricerche effettuate dagli esperti economici del settore. Nel terzo capitolo si entrerà nel vivo della nostra ricerca: con uno studio approfondito della situazione normativa e territoriale regionale, si analizzeranno le Unioni attualmente presenti nel nostro territorio veneto, con la presentazione del numero, delle funzioni, della grandezza e delle fonti di finanziamento concesse e ottenute nel 2018. Questo capitolo servirà per comprendere il contesto sul quale si andrà ad operare nel quarto capitolo dove vengono presentate le interviste effettuate ai rappresentanti amministrativi e non di varie Unioni venete e agli esperti nel settore che gentilmente si sono resi disponibili: i primi a raccontarci la loro esperienza associativa e i secondi a rendermi più consapevole dell'inquadramento dell'istituto nel territorio, della sua importanza, delle sue criticità e dei suoi possibili sviluppi futuri. Grazie a queste interviste e al loro studio critico si è potuti arrivare a delle possibili conclusioni sul tema, seppur queste non appaiono ben definite. Non appaiono ben definite perché il quadro normativo è attualmente in fase di revisione legislativa e grazie al superamento dell'obbligo associativo si prospetta l'apertura di un nuovo capitolo per l'associazionismo comunale; la revisione però, effettuata auspicabilmente grazie ai lavori che si stanno attualmente tenendo all'interno del tavolo per la Conferenza Stato-

Città e autonomie locali istituito con il D.L. 135/2018, dovrà riguardare diversi punti e non può essere vista come un semplice accordo superficiale di superamento dell'obbligatorietà per lasciare ai Comuni la propria libertà in auspicio della tanto voluta volontà derivata dal basso e quindi della volontarietà associativa. Infatti la previsione della stessa merita di essere seguita da una revisione organica di tutta la normativa del settore, in una sua semplificazione e nella previsione di ulteriori e/o più innovativi meccanismi in grado di rendere questo e gli altri fenomeni associativi in primis più appetibili e soprattutto più utili e maneggevoli. L'accompagnamento della stessa revisione non può quindi fermarsi qui: la soluzione presentata nel Rapporto sovra-citato sembra parte della via corretta da seguire: garanzia di autonomia impositiva, capacità di riscossione delle entrate e crescita delle competenze (sblocco del turn over, formazione permanente, rescaling dimensionale) sia per i Comuni e in maniera magari diversa e più specifica, ma sicuramente in linea, anche per le Unioni.

Capitolo 1
La normativa statale e le forme associative italiane

1.1 – La situazione normativa ante l. 142/1990

Già nel 1887 Francesco Crispi si rivolgeva al Parlamento italiano per spiegare le ragioni a favore di futuri processi di associazionismo comunale con queste parole:

molti borghi e villaggi hanno il nome di comuni senza averne la vitalità. Per toglierli dall'impotenza e dall'isolamento in cui sono e per collegare meglio l'interesse locale al generale, si concede ad essi la facoltà di riunirsi in consorzio per certi servizi comunali, la cui trascuranza fa reclamare, a danno della libertà locale, l'ingerenza dello Stato.

Durante il Risorgimento italiano il dibattito politico si è incentrato sull'elevata frammentazione italiana, tra orientamenti favorevoli all'elevata numerosità comunale perché sintomo di un'amministrazione di prossimità ed orientamenti, repubblicani, più propensi ad una dimensione minima comunale di 20.000 abitanti.[3]
Nello Statuto Albertino nell'art. 74 si prevedeva una prima forma di integrità territoriale dei comuni, regolando la loro istituzione e la loro circoscrizione con la legge. Con il regio decreto del 29 luglio 1927, n. 1443, si ha avuto un accorpamento forzato di numerose municipalità italiane portandole a 7.310 unità nel 1931.
Successivamente si deve attendere per circa 60 anni per scorgere nel panorama legislativo un intervento significativo in questo campo che è avvenuto con la promulgazione della legge 142/1990, emblematicamente intitolata "ordinamento degli enti locali". Agli enti locali è riconosciuta l'autonomia statutaria e il carattere di ente esponenziale della propria comunità di cui cura gli interessi e ne progetta lo sviluppo. Sono di conseguenza titolari di funzioni proprie ma anche di quelle attribuite dalla regione e dallo Stato nelle materie di rispettiva competenza, in virtù del fatto di essere di interesse esclusivamente locale. Alla funzioni di cui è titolare vi sono da aggiungere quelle per le quali è "delegato" all'ente locale l'esercizio, ma che rimangono nella titolarità dell'ente delegante.

[3] FEDELE M., MOINI G. (2006), *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche,* in "Rivista italiana di politiche pubbliche", 7, pp. 71-98; ROTELLI E. (2003), *L'eclissi del federalismo. Da Cattaneo al Partito d'Azione,* Il Mulino, Bologna.

Si possono quindi identificare 3 step dalla riforma in avanti che possiamo utilizzare per comprendere l'evoluzione del ruolo assunto dalle Regioni italiane in materia di gestioni associate di funzioni e servizi.[4]

1.2 –Primo step: l'avvio delle politiche regionali per l'esercizio associato

Con la legge 142/1990 si disciplinano ordinatamente per la prima volta i tratti e le caratteristiche di tutte forme associative comunali italiane, ossia: le Convenzioni, gli Accordi di Programma, i Consorzi e le Unioni di Comuni. Precisamente l'art. 26 ha previsto che due o più Comuni contermini, appartenenti alla stessa Provincia e ciascuno con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, avrebbero potuto costituire un'Unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi ma entro 10 anni dalla loro costituzione avrebbero dovuto procedere alla loro fusione, pena lo scioglimento dell'Unione stessa.

Bobbio[5] (2000) ha sostenuto che le principali difficoltà per la corretta implementazione della riforma siano state dovute alla sua natura eccessivamente verticistica, nonché alla visione sostanzialmente autoritaria del governo centrale nei confronti delle autonomie, come abbiamo appena riscontrato con l'obbligo di fusione previsto nella normativa. Esso da un lato voleva incentivare l'associazionismo ma dall'altro, sicuramente per eliminare il problema dei cosiddetti "comuni polvere", obbligava i Comuni ad una trasformazione radicale della loro struttura ed organizzazione. Questo obbligo pare in controtendenza anche con l'organizzazione prevista per le Unioni di Comuni che sono istituite con atto costitutivo e regolamento approvati dai singoli consigli comunali con una sola votazione a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati e quindi non vi è nessuna imposizione, nessun "ruolo forte" da parte di soggetti esterni. La Regione è l'unico ente a intervenire nel processo ma solo in veste di coordinatore e promotore.[6] Essa ha anche il compito di erogare "contributi aggiuntivi rispetto a quelli previsti per i singoli comuni", i quali se sono stati erogati con continuità per dieci anni determinano la possibilità per la Regione

[4] CASULA M. (2017), *Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e risposte delle culture politiche locali,* Carocci editore, pp.70;
[5] BOBBIO L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana, in "Stato e Mercato",* 58, pp. 112-41*;*
6 BARONI A.M*, La disciplina delle forme associative e lo sviluppo dell'autonomia comunale,* A.A 2009- 2010*.*, p. 57.

di procedere alla fusione anche qualora i comuni partecipanti non avessero richiesto entro quel termine la fusione. La Regione dunque poteva imporre una fusione coattiva, fatta salva la possibilità di trasformazione dell'Unione in un consorzio plurifunzionale. Nella seconda metà degli anni Novanta la questione "contributi regionali per l'associazionismo" è stata affrontata dal legislatore statale con il D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in concomitanza con l'individuazione degli Ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione dei servizi pubblici locali. Alle Regioni spetta il compito di predisporre incentivi per l'avvio di pratiche di gestione associata dei servizi, anche in relazione agli ambiti individuati. Per quanto riguarda invece la prima questione, con la legge 3 agosto 1999, n. 265 (legge Napolitano-Vigneri), si sono eliminati tutti i limiti previsti dalla legge 142/1990 per le Unioni. Quindi oltre a non avere durata temporale finita, **l'Unione viene individuata come un ente locale a tutti gli effetti, con una propria autonomia finanziaria, normativa e organizzativa, oltre che una propria personalità giuridica.**[7] A riprova del grande cambiamento logico che è avvenuto con la caduta dei precedenti vincoli legislativi, citando una precedente rilevazione del ministero dell'Interno del 2004, possiamo evidenziare come tra il 1990 e il 1999 in Italia sono state costituite solo 16 Unioni. A due soli anni di distanza il numero di Unioni sul territorio nazionale era di 132 unità. Si stava quindi creando un modello di governance flessibile con pratiche inclusive e concertate tra gli attori locali.

Con l'inizio degli anni Duemila si ha l'emanazione del D. Lgs. 18 agosto 2000. N. 267, noto come Testo unico dell'ordinamento degli enti locali (TUEL). Esso si è occupato del riordino di tutte le precedenti norme in materia. Tra le forme associative si ha: la Convenzione (art.30), il Consorzio (art. 31), l'Unione dei Comuni (art. 32) e la Comunità montana/isolana (artt. 27 e ss.). L'art. 33 del TUEL ha poi previsto il ruolo di indirizzo e coordinamento riservato alla Regione in materia, che ogni 3 anni, mediante legge specifica, avrebbe dovuto disciplinare su queste materie mediante l'utilizzo del PRT, realizzato in concerto con gli enti locali, per favorire e accompagnare il processo di riorganizzazione sovracomunale.

La legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge La Loggia) ha riconosciuto e disciplinato la podestà statutaria e regolamentare di Unioni e Comunità montane/isolane, equiparandola a quella dei Comuni. Il decreto ministeriale 1 ottobre 2004, n. 289 ha poi confermato la preferenza del legislatore statale verso le Unioni di Comuni, alle quali veniva attribuito il

7 QUAGLIANI A. (2006), *Perché l'Unione? La norma, la prassi, le questioni aperte, in F. Fiorillo, L Roberti (a cura di), L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete,* FrancoAngeli, Milano, pp.27-38.

60% delle risorse statali previste e solo il 25 e il 15 per cento alle Comunità montane e alle fusioni rispettivamente. Sono stati poi previsti i tre parametri per la ripartizione dei contributi che erano: la popolazione complessiva, il numero di enti coinvolti e il numero di funzioni svolte in maniera associata. In quel periodo venivano preferite le Unioni medie, tra 15.001 e 20.000 abitanti, con più enti locali possibili coinvolti e più servizi esercitati in forma associata possibili. Il legislatore ha poi previsto incrementi percentuali del 5% per situazioni di esatta corrispondenza tra l'Unione e gli ambiti territoriali ottimali (ATO) di esercizio delle funzioni individuati dalle singole Regioni.
Quindi in sintesi in questo primo step, si sono cercati di superare i limiti iniziali della legge 142/1990 e il legislatore statale utilizzando la leva finanziaria ha cercato di persuadere le Regioni verso una riorganizzazione degli ATO, per una maggiore integrazione tra i diversi ambiti gestionali presenti a livello locale.

1.3 - Secondo step: la regionalizzazione delle risorse statali

Alla vigilia della legge 142/1990 il numero dei Comuni italiani era 8.088. Un decennio dopo era cresciuto di 12 unità passando a 8.100. A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione italiana si iniziò a pensare ad un trasferimento della gestione delle risorse statali da destinare all'associazionismo intercomunale all'ente regionale. A tal fine nella prima metà degli anni Duemila vennero istituiti numerosi tavoli di concertazione tra Stato, Regioni e rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCEM) per la stesura di linee guida e criteri unici per l'accesso a contribuzione. Con l'intesa 1 marzo 2006, n. 936, assunta dalla Conferenza unificata si è ufficializzato l'avvio del processo di "regionalizzazione" delle risorse statali, stabilendo però delle condizioni minime che ogni Regione doveva rispettare per poter gestire le risorse statali e destinarle alle forme associative scelte. Queste condizioni riguardavano:

- la non presenza di limiti di durata temporale degli incentivi;
- la previsione di forme di premialità per le gestioni associate svolte da Unioni di Comuni e da Comunità montane;
- la presa in considerazione, nell'ambito dei criteri di erogazione dei contributi, di fattori tali da privilegiare le forme associative dei piccoli Comuni;

- la previsione dell'effettività delle gestioni associate, misurata in termini di Comuni coinvolti e di qualità ed efficacia delle funzioni interessate;
- la concessione dei contributi entro l'anno finanziario di riferimento.

Queste condizioni così stringenti hanno cercato di eliminare ad esempio i problemi legati alle cosiddette "Unioni vetrina", ossia di enti che, anche se formalmente costituiti, sono sostanzialmente vuoti al loro interno dal punto di vista organizzativo.[8] Si è cercato inoltre di persuadere le Regioni affinché individuassero nelle Unioni di Comuni e nelle Comunità montane le forme di governance sovracomunale migliori, per il raggiungimento di economie di scala e per garantire ai Comuni un presidio sul territorio. Si capisce come l'intesa 936/2006, ancor oggi nei suoi principi non modificata, fa da spartiacque per lo studio delle politiche regionali di incentivazione in quanto le Regioni interessate a questi finanziamenti, tra cui il Veneto che li ha ricevuti ininterrottamente dal 2006 in poi, hanno dovuto rivedere i propri sistemi di incentivazione mediando tra i criteri previsti dall'intesa per l'accesso ai contributi e le legacies fino a quel momento consolidatesi all'interno dei tanti eterogenei contesti locali e provinciali.[9]

Gli orientamenti di policy seguiti dal legislatore in questo secondo step vengono poi confermati nelle due successive misure riguardanti il conferimento del ruolo guida alle Regioni in materia di gestioni associate, con l'obbligo di avviare il riordino delle Comunità montane sulla base di specifici criteri (Legge 244/2007 – legge finanziaria 2008) e la previsione di ulteriori incentivi per le Unioni e le fusioni di Comuni (Legge 42/2009). Precisamente con la prima misura è stata prevista la riduzione della spesa corrente per il finanziamento delle Comunità montane e la loro riduzione oltre che la soppressione di quelle che non rispettano precisi criteri altimetrici e di quelle con meno di 5 Comuni. Con la seconda misura si ha una maggiore compartecipazione ai tributi erariali e un incremento dell'autonomia impositiva per le Unioni e le fusioni.

Nel secondo step quindi la Regione ha assunto un ruolo fondamentale in questa materia, con un aumento costante della loro incisività.

[8] MAROTTA M. (2015a), *L'associazionismo obbligatorio delle funzioni dei piccoli Comuni calabresi, in "Amministrare"*, 45, pp. 151-62;

[9] CASULA M. (2017), *Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e risposte delle culture politiche locali, Carocci editore,* pp.76.

1.4 – Terzo step: la risposta alla crisi economica purtroppo ancora attuale

In quest'ultimo decennio il legislatore ha lasciato ampia autonomia ai Comuni sulla scelta di come e se gestire parte delle loro funzioni in forma associata, tranne con il D.L. 78/2010 dove viene prevista la gestione associata obbligatoria, in Convenzione o in Unione di Comuni, delle funzioni fondamentali per i Comuni con una popolazione compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti. Le funzioni fondamentali sono state precedentemente individuate dalla legge 42/2009. Il D.L. è stato più volte modificato e anche le funzioni fondamentali che ad oggi sono disciplinate nel D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito con legge 7 agosto 2012, n. 35) e 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) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
f) organizzazione e 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, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale (funzione espressamente esclusa dall'obbligo di gestione associata);

lbis) servizi in materia statistica e servizi informativi (funzione espressamente esclusa dall'obbligo di gestione associata).

Veniva poi ribadito l'obbligo di gestione associata, tramite Unione o Convenzione, per l'esercizio di 9 delle 11 funzioni individuate per i Comuni con meno di 5.000 abitanti o 3.000 se appartenenti o appartenuti a Comunità montane. Questo esercizio associato di funzioni, che doveva avvenire gradualmente, non ha mai trovato piena attuazione aprendosi un lungo capitolo fatto di proroghe e sentenze della Corte costituzionali sfavorevoli all'obbligatorietà fino ad oggi dove, con il D.L. 135/2018 (convertito con legge 11 febbraio 2019, n. 12), è stata fissata l'ennesima proroga al 31/12/2019.

Nella legge Delrio n. 56/2014 all'art. 1, comma 131° si mira sempre più a rafforzare il ruolo di guida, di indirizzo e di supporto delle Regioni sia nel processo di riordino territoriale che nella gestione associata delle funzioni di competenza comunale, oltre alla loro incentivazione. Eppure anche con la legge di stabilità 2015 si sono previsti ulteriori incentivi per l'adempimento del vincolo associativo e un contributo pari a 5 milioni di euro alle Unioni per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali. Sembra quindi che in quest'ultima fase (Casula, 2017) il legislatore statale abbia agito e stia agendo come un pendolo: cerca da un lato di "regionalizzare" le risorse statali e quindi concedere massivamente molte competenze alle Regioni, dall'altro ha cercato di assicurare omogeneità sul territorio nazionale, ponendo, con il D.L. 78/2010, le basi per una ricentralizzazione in materia di gestioni associate. Comunque resta alla Regione l'eventuale scelta di continuare a finanziare forme meno strutturate di cooperazione intercomunale, tra cui le Convenzioni, mediante specifici incentivi regionali. Si cerca comunque, con la gestione associata obbligatoria, di creare una sorta di spillover per i Comuni sopra soglia e in questo caso il ruolo di regia delle Regioni appare fondamentale.

Appare[10] importante sottolineare come con il D.L. 135/2018 e con la sentenza della Corte Costituzionale 4 marzo 2019, n. 33 questo "ritorno al potere" del governo centrale sia in via di attenuazione in quanto nel primo caso è stata prevista "l'istituzione di un tavolo, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l'avvio di un percorso di revisione della disciplina di province e città metropolitane, anche al fine del

[10] *https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105809.pdf?_1555520990223*

superamento dell'esercizio obbligatorio e la semplificazione degli oneri amministrativi a contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni" e nel secondo caso secondo la Corte i piccoli Comuni possono sottrarsi alla gestione associata delle funzioni fondamentali se dimostrano che non realizza risparmi. Nella fig. 1 possiamo veder riassunte le principali normative analizzate nei vari step di ricerca.

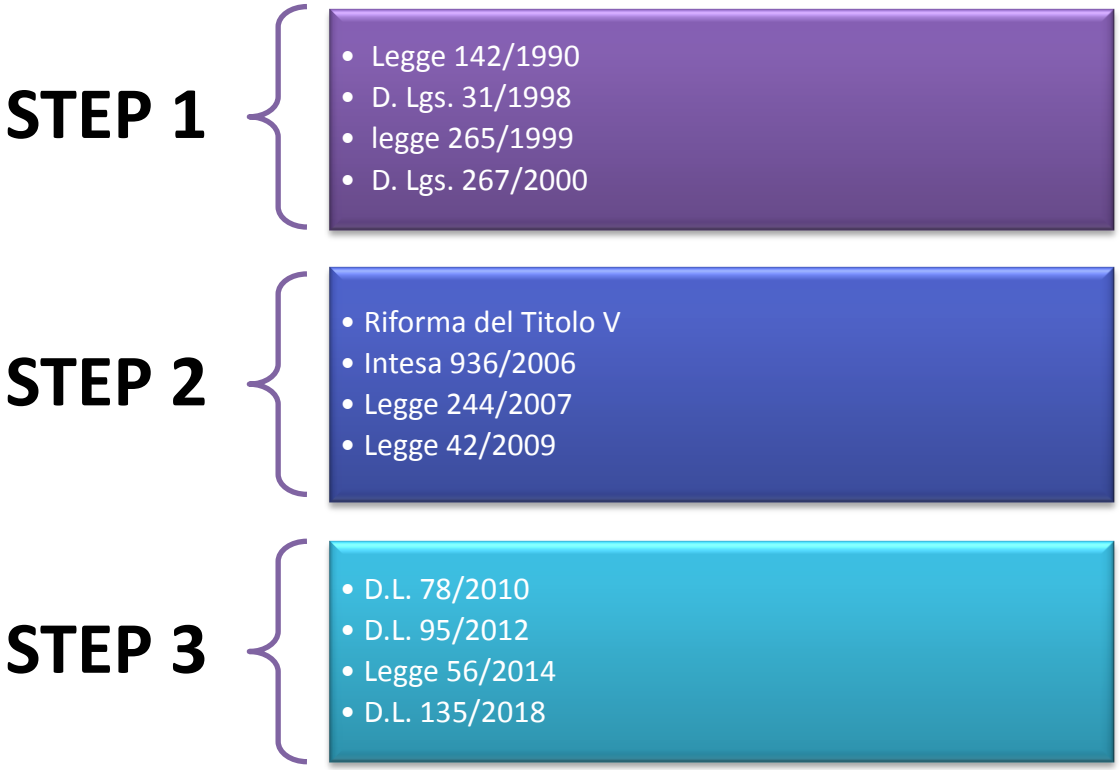

Fig. 1: schema riassuntivo normativa statale in tema Unioni; fonte: mia elaborazione della ricerca effettuata.

1.5 - Le forme associative presenti in Italia[11]

Dopo aver analizzato lo studio di Fedele e Moini[12], seppur riconoscendo l'impossibilità di descrivere in modo esaustivo e completo tutte le caratteristiche delle forme associative italiane in quanto il regime normativo è molto articolato e le Regioni presentano varie deroghe sia per la loro esistenza in Regione che per la loro composizione organizzativa che differisce dal TUEL per ogni territorio regionale, si ritiene utile utilizzare il loro schema per poter meglio capire le varie differenze tra forme associative. Essi hanno individuato 4 forme di intercomunalità suddividendo le varie realtà su due assi: cooperazione vs coordinamento e formulazione di politiche vs erogazione di servizi come si può vedere nella fig. 2.

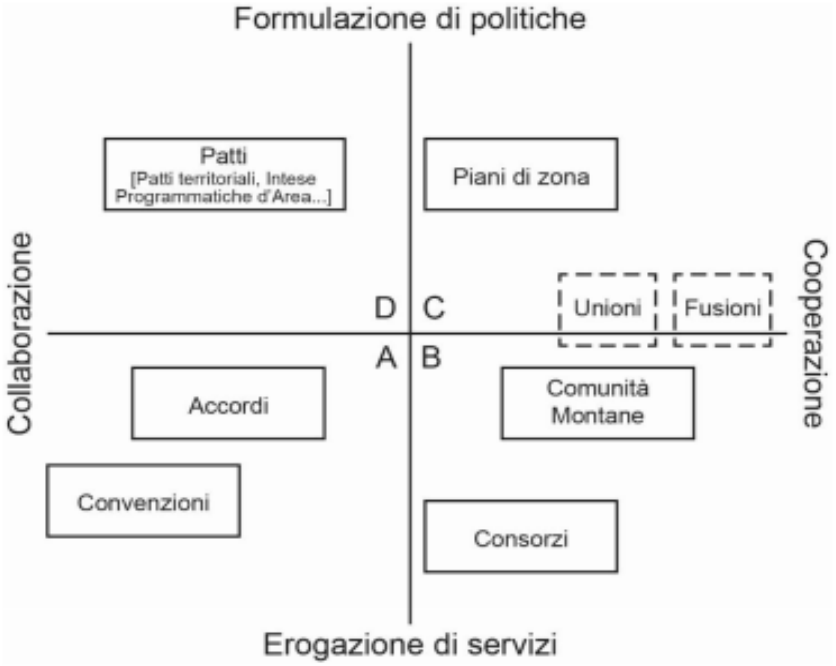

Fig 2: tipi di intercomunalità in Italia; fonte: adattamento di Fedele e Moini, da CASULA M., Il nuovo associazionismo intercomunale.

Partendo dal quadrante A troviamo le Convenzioni e gli Accordi di programma. Esse vengono definite come "forme di collaborazione mediante accordi" quindi caratterizzate da un elevato livello di collaborazione e orientate prettamente all'organizzazione di

[11] CASULA M. (2017), *Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e risposte delle culture politiche locali, Carocci editore,* pp.81, paragrafo 2.3;
[12] FEDELE M., MOINI G., (2006) *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche, in "Rivista italiana di politiche pubbliche",* 7, pp. 71-98.

servizi. Le Convenzioni si caratterizzano per un basso livello di istituzionalizzazione e per un elevato grado di flessibilità essendo meri accordi formali tra due o più enti locali per l'erogazione di servizi di pubblica utilità: non viene creato nessun ente locale, la titolarità delle funzioni resta a capo dei singoli Comuni nonché le forme di controllo.
Gli Accordi di programma presentano una natura strettamente monofunzionale e una ridotta base volontaria, dal momento che vengono inquadrati all'interno di dispositivi normativi per l'accesso ai finanziamenti previsti da leggi nazionali. Non danno però origine ad una vera e propria gestione associata quanto piuttosto ad una "azione integrata e coordinata di vari enti (non solo Comuni quindi, ma anche Province, Regioni, amministratori statali…)".
Passando ora al quadrante B possiamo rilevare la presenza di "forme di cooperazione mediante regole", che pur improntate all'erogazione di servizi, sono più istituzionalizzate. Stiamo parlando dei Consorzi, delle Comunità montane e isolane e anche se non esaustivamente, delle Unioni di Comuni.
I Consorzi sono enti di tipo aziendale, prevalentemente monofunzionali definite dagli autori dello studio "organizzazioni permanenti costituite per la realizzazione di opere e la gestione di servizi e funzioni di interesse comune a tutti i consorziati". Storicamente a base volontaria, sono state poi previste loro forme obbligatorie per poi dichiararne la soppressione con la legge 191/2009 anche se le Regioni hanno potuto optare per un loro mantenimento, specie per quelli istituiti antecedentemente.
Come le Unioni, le Comunità montane (e isolane) sono enti locali di secondo livello, quindi prive di elezione diretta dei propri organi. Con la legge finanziaria 2008 è stata prevista la soppressione delle Comunità montane e una loro auspicata trasformazione in Unioni montane, lasciando libere le Regioni per quanto riguarda l'iter di trasformazione e la loro nuova natura istituzionale.
Lasciando per ultima l'analisi delle Unioni di Comuni, nostro oggetto di studio, passiamo ora al quadrante C e D dove si presentano "forma di collaborazione mediante patti" e "forme di cooperazione mediante reti" e quindi i Patti territoriali e i Piani di zona utilizzati per la formulazione di politiche, in particolare quelle socio-sanitarie. Il grado di istituzionalizzazione è maggiore per i Piani di zona, minore per i Piani territoriali scarsamente strutturati sul piano formale.

Le Unioni di Comuni differiscono dagli altri strumenti associativi in quanto combinano insieme l'integrazione gestionale a quella politica, consentendo quindi non solamente un miglioramento della qualità e della quantità dei servizi offerti e della loro gestione ma soprattutto la possibilità per i Comuni di porsi come interlocutori politici nei confronti dei livelli di governo superiori e delle principali forze economiche, sociali e politiche presenti nel territorio. Queste due funzioni spesso però hanno confini labili e vengono condizionate sia dalle dimensioni, sia dal numero di abitanti presenti nell'Unione. Se Unioni piccole possono essere interessate ai semplici obiettivi di efficienza gestionale o di ricezione degli incentivi offerti, Unioni di grandi dimensioni possono avere obiettivi di gestione anche più vasti a livello sovracomunale come la pianificazione socio-sanitaria sul territorio fino a porsi come un nuovo ente di raccordo con i livelli sovraordinati di governo. I fattori che possono in via presuntiva facilitare la costituzione di Unioni potrebbero essere legati all'omogeneità politica tra i sindaci dei Comuni e/o di un'esperienza associativa pregressa. Sicuramente questi due fattori sono importanti sia per la costituzione, sia per il suo consolidamento, ma il primo fattore potrebbe diventare invece ostacolante essendo lo schieramento politico di temporanea presenza all'interno di un Comune. Il secondo fattore pare invece di naturale positività per l'Unione in quanto consente una pregressa conoscenza sul campo per le possibilità di rete previste, le skills possedute e le possibili future risorse tecniche, umane e finanziarie da devolvere all'Unione.

Lasciando la possibile analisi SWOT al capitolo successivo si analizzerà ora brevemente la composizione organizzativa delle Unioni. Esse sono l'unico ente associativo dotato di propri organi politici, ossia: un presidente scelto tra i sindaci dei Comuni aderenti, una Giunta composta esclusivamente dai sindaci (legge 135/2012) e un Consiglio, che sulla base di quanto previsto dallo Statuto, sia rappresentativo sia delle forze di maggioranza che di quelle di minoranza dei rispettivi Comuni. La sua composizione quindi, rispecchia quella presente nei Comuni. Per quanto riguarda la governance tecnica, le Unioni presentano un proprio personale, proprie strutture organizzative e propri uffici. Per le Unioni con più di 100.000 abitanti è previsto anche il segretario e il direttore generale.

Un elemento mancante che si cercherà di analizzare più approfonditamente nel capitolo seguente è lo scarsissimo livello di comunicazione istituzionale nonché la totale assenza dei cittadini in tutte le fasi di costituzione delle Unioni, né sulla scelta di dar loro vita, né sulla loro composizione organica. Questo le differenzia totalmente dalle fusioni, che non

rappresentano certo una forma di intercomunalità, ma risultano essere, come vedremo nell'analisi del caso Veneto, un fenomeno in continua evoluzione e in continuo aumento, anche come canale terzo per l'adempimento del vincolo associativo. Infatti come ci risulta dai recenti studi nei Bollettini regionali e nei canali internet, negli ultimi anni si è passati da un numero di Comuni pari a 8.082 nel 2013 a 7.914 al 1 agosto 2019.[13] Le fusioni registrate negli ultimi anni sono: 2 nel 2013, 24 nel 2014, 7 nel 2015, 29 nel 2016, 14 nel 2017, 19 nel 2018 e fino ad oggi nel 2019 siamo a 31.[14] L'importanza delle fusioni risale al fatto che esse, come previsto dall'art. 133 della Costituzione italiana, prima di essere mandate all'approvazione tramite l'indizione della legge regionale di costituzione del nuovo Comune, devono passare per un "consulto" popolare, che ad oggi è sempre stato il referendum consultivo. Inoltre le amministrazioni possono avviare processi di consultazione popolare informale o prima dell'approvazione nei singoli Consigli comunali dell'iter di fusione, o nella fase antecedente il referendum, o ancora una volta sorto il nuovo Comune per la discussione pubblica condivisa di questioni perlopiù di tipo organizzativo.[15]

Quindi le Unioni di Comuni presentano una propria autonomia gestionale e finanziaria, oltre che una propria podestà regolamentare ma risultano essere enti locali di secondo livello che potrebbe portare ad uno scarso se non assente coinvolgimento della popolazione se non anche ad una loro completa e totale ignoranza dell'esistenza dell'Unione. Questi aspetti cruciali, analizzati grazie alle interviste proposte nel capitolo IV verranno riprese successivamente.

Le disposizioni in materia di Unioni di Comuni a livello statale appaiono ora più chiare e contestualizzate. Quello che il percorso di ricerca intrapreso vuole ora provare ad indagare nel secondo capitolo riguarda da un lato le motivazioni che stanno dietro all'associazionismo, sia dal punto di vista della letteratura che da quello dell'analisi economica e dall'altro quelli che sono i possibili punti di forza/debolezza, le criticità, le leve di sviluppo e tutto ciò che riguarda la formazione, la svolgimento e la possibile conclusione dell'ente Unione di Comuni.

[13] *http://www.comuniverso.it/index.cfm?menu=150*
[14] *https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2019/*
[15] CASULA M., (2015), *Fusioni di Comuni e governo del territorio. Una lettura politologica. https://www.sisp.it/docs/convegno2015/118_sisp2015_studi-regionali-politiche-locali.pdf*

Capitolo 2
Perché l'associazionismo, perché le Unioni: un'analisi strutturata

2.1 –La letteratura sul governo locale, tra sfide e strategie di risposta

Molti dei Comuni italiani sono sorti prima della nascita del Regno d'Italia, come testimoniato dalla lunghissima lista di sindaci presenti nell'archivio del Comune di Torino, risalente addirittura a prima del 1382. I "costruttori della nazione" sono stati i Comuni che hanno favorito il processo di formazione e di successivo consolidamento dello Stato. L'omogeneizzazione culturale, oltre ad aver preceduto quella giuridico-amministrativa, è stata anche condizione necessaria per il suo modellamento. L'omogeneizzazione culturale però, non è da intendersi valida come omogeneizzazione delle tradizioni di governo che variano da contesto a contesto e che portano lo studio del governo locale a livello regionale la via di più corretta analisi. [16]

Il 1993 ha segnato un anno di spartiacque per il governo locale italiano con la legge n. 81/1993 che ha previsto l'elezione diretta del Sindaco e del presidente della Provincia e con varie riforme amministrative e istituzionali sono state previste maggiori responsabilità nonché un ruolo progettuale e strategico ai sindaci.

Il governo locale quindi è passato da un semplice modello clientelare o di patronage, per il quale la principale funzione è rappresentata dalla distribuzione di benefici a individui o gruppi di individui particolari[17], ad un modello di sviluppo economico, dove il focus è la libertà di mercato per le forze in essa contenute verso la crescita economica. Questo perché il Comune smette di essere una mera riproduzione su scala territoriale della struttura nazionale, visto il ruolo ora ricoperto dai sindaci, eletti direttamente dai cittadini che hanno aspettative verso le attività delle amministrazioni pubbliche periferiche. Per questi motivi gli studiosi sociali del governo locale italiano passarono da una mera analisi economica della piccola e media impresa e dei distretti industriali[18] ad uno studio del ruolo giocato dalle istituzioni locali e dall'azione politica nei processi

[16] CASULA M. (2017*), Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e risposte delle culture politiche locali*, Carocci editore, pp.39;

[17] GOLDSMITH M.(1991*), Il governo locale: teoria e pratica*, in "Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", pp. 17-41;

[18] TRIGILIA C., (1986), *Dai localismi alla regione: il governo intermedio dello sviluppo,* in "Politica ed economia", pp. 25.7.

locali di sviluppo, dal punto di vista della cultura di governo del territorio. Infatti la stessa *policy* implementata in contesti istituzionali e culturali diversi può produrre *outcomes* anche molto diversi. Modularono quindi tipi di *policies* differenti per differenti problemi di sviluppo locale.[19] Nel decennio successivo, lo studio del governo locale è stato modificato dai tentativi di apportare riforme federali nell'ordinamento italiano, e fino a questo decennio le sfide poste in essere dal processo di europeizzazione hanno solo parzialmente interessato il governo locale essendo il governo regionale catalizzatore dei finanziamenti comunitari e il principale referente dell'UE.

L'interesse di politologi e studiosi è riemerso nell'ultimo decennio a seguito della crisi economica internazionale e dei processi legislativi di decentramento amministrativi decritti nel precedente capitolo.

Attualmente i principali filoni di studio sono tre: i continui processi di centralizzazione e di decentralizzazione delle competenze, il processo attuale di riordino territoriale a seguito dell'emanazione della legge Delrio riguardando soprattutto le nuove relazioni di potere formatasi e come ultimi ma non ultimi in termini di importanza, i processi di razionalizzazione e di accorpamento degli enti periferici.[20]

Si è passati quindi dallo studio di una mera dimensione istituzionale del *government* ad una più articolata dimensione di *governance,* più attenta ad analizzare le nuove interazioni tra i soggetti coinvolti.

La crisi del *welfare state* così come intesa da Girotti[21] ha portato all'elaborazione di modelli alternativi di *governance* per la gestione del territorio. A questo proposito merita attenzione lo studio comparato di Denters e Rose (2005)[22], che seppur non considerando le variabili endogene che differiscono da Stato a Stato, ha rilevato i processi di *governance* che hanno riguardato i governi locali di 15 diverse democrazie.

Prima di procedere alla stesura della tabella riepilogativa presentata in fig. 3 riguardante il loro lavoro, bisogna porre l'attenzione sul fatto che esso è stato fatto prima dell'attuale crisi economica internazionale, che vede in atto un'ulteriore tendenza a livello di governo nazionale e cioè quella del contenimento della spesa, che si riversa nella richiesta ai governi locali di razionalizzare gli assetti e le procedure amministrative,

[19] MESSINA P., (2005), *Temi di ricerca sulle culture di governo locali e le politiche di sviluppo,* in "Rivista italiana di scienza politica", pp. 110;

[20] BOLGHERINI S., DALLARA C., (2016), *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerity,* Misure/Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo, Bologna;

[21] GIROTTI F., (2007), *Amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Carocci, Roma, pp. 67;

[22] DENTERS B., ROSE L. E., (2005), *Comparing local Governance: Trends and Developments*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

comportando sia "un effetto moltiplicatore rispetto alle precedenti sfide" che un "effetto acceleratore rispetto ai processi di riforma".[23]

TENDENZA	SFIDE
Urbanizzazione	Coordinamento delle attività di governo dei diversi livelli subnazionali → rispetto delle diverse realtà locali
Globalizzazione	Nuova divisione del lavoro nel territorio per affrontare le conseguenze socio-economiche della globalizzazione → riqualificazione e ridefinizione attività governo locale nell'erogazione servizi e politiche pubbliche locali.
Europeizzazione	Accrescimento del ruolo del governo locale a fronte dell'accrescere della *policy* europea → incentivi economici per nuovi tipi di reticolati organizzativi, vincoli finanziari e amministrativi
Nuove domande di servizi	Incremento delle capacità locali per risolvere in maniera efficace ed efficiente problemi comuni→ nuove forme di partenariato
Nuove domande di partecipazione	Risposte alle nuove domande → modifica tradizioni logiche di democrazia a livello locale

Fig 3: schema delle principali tendenze in atto e delle sfide poste ai Comuni negli ultimi decenni; fonte: adattamento da Denters e Rose (2005 p. 8)

Vale la pena presentare le possibili strategie di risposta elaborate dai governi locali negli ultimi decenni utilizzando il lavoro di Hulst e van Montfort[24] . Essi rilevano le seguenti

[23] BOLGHERINI S., (2009*), Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, il Mulino, Bologna, pp. 50;
[24] HULST R., VAN MONTFORT A., (2007), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Springer, Dordrecht, pp. 3-8.

strategie utilizzate in maniera diversificata all'interno del quadro europeo: - fusioni (gli studiosi rilevano che sono poco utilizzate in Italia se non per via volontaria e per la normativa già ampliamente descritta), - distribuzioni di risorse e funzioni ad enti locali di livello superiore (si ripensi alla nuova sussidiarietà verticale prevista dal Titolo V della Costituzione italiana), -esternalizzazione dei servizi a soggetti privati (sempre secondo gli studiosi poco utilizzata in Italia, anche se ad esempio per l'esternalizzazione del servizio di raccolta rifiuti è molto diffusa), - *inter-municipal cooperation.*

L'ultima delle quattro strategie, *l'inter-municipal cooperation* risulta essere quella che ha riscosso maggior successo in quanto da un lato non implica necessariamente la creazione di nuovi enti, il totale o parziale trasferimento di competenze e funzioni ad un altro ente gestionale e quindi perdita di potere o ad un ente privato e quindi perdita di presenza istituzionale e amministrativa nel territorio ma piuttosto lascia nelle mani dei Comuni la responsabilità ultima dei servizi.

2.2 –Ragioni e vantaggi dell'associazionismo comunale

"Una forma di azione congiunta tra enti locali (volontaria o obbligatoria), finalizzata all'esercizio in comune di competenze, funzioni o servizi, secondo modalità previste dalla legislazione nazionale e regionale"(Fedele e Moini, 2006, p. 72).

Perché l'intercomunalità così definita, e in particolar modo, perché le Unioni di Comuni, risultano vantaggiosi e quindi vengono spinti dal legislatore statale e regionale?

La prima risposta scontata è legata al fatto che l'eccessiva frammentazione del governo locale ha costi molto elevati. Costi fissi di funzionamento, per intenderci, che, dando uno sguardo ai bilanci comunali, incidono in maniera preponderante sulle risorse disponibili. Come le imprese sanno bene, moltiplicare gli impianti deputati allo svolgimento di alcune funzioni, se non giustificato da esigenze specifiche della produzione, provoca inefficienze che mettono a rischio la sopravvivenza stessa dell'attività. È evidente che anche la pubblica amministrazione, nella sua attività di produzione di beni e servizi locali, agisce di fatto come un'impresa, la cui efficienza è condizionata dall'organizzazione assunta, ovvero da numero e dimensioni delle unità locali in cui è

suddivisa la produzione.[25] Anche in questo caso, dunque, l'eccesso di frammentazione, qualora non giustificato dall'eterogeneità della domanda di servizi pubblici locali, produce inefficienza, ma poiché gli enti locali non possono fallire, ciò si traduce nell'imposizione alla collettività di un costo evitabile.[26]

L'eventuale presenza di vantaggi legati alla maggiore dimensione non garantisce tuttavia che la cooperazione intercomunale produca risultati equivalenti in termini di efficienza. La letteratura sugli effetti dei processi di integrazione fra giurisdizioni confinanti è molto scarna e divisa: alcuni autori dimostrano che le aggregazioni di piccole municipalità inducono una riduzione nei livelli della spesa pro capite senza alterare la quantità e la qualità dei servizi erogati; altri invece giungono a conclusioni opposte.[27] L'indeterminatezza dell'evidenza empirica sulle economie di scala e sull'aspetto collegato, ma non sovrapponibile, degli effetti delle aggregazioni territoriali può nascere da molteplici fattori quali:

- problemi di misurazione: i margini di discrezionalità contabile e organizzativa degli enti possono, difatti, influenzare l'entità della spesa documentata nei bilanci (ad esempio in presenza di fenomeni di esternalizzazione) o la sua classificazione e anche la popolazione residente può essere, talvolta, una grandezza inadeguata a cogliere l'effettivo bacino di utenza dei servizi locali (come nel caso dei Comuni ad alta intensità di flussi di pendolari o di turisti);

- l'eterogeneità delle funzioni: non tutte infatti sono ugualmente sensibili alla presenza di eventuali economie di scala come ad esempio i servizi ad alta intensità di lavoro che potrebbero mostrare diseconomie di scala dovute a controlli burocratici e processi organizzativi sempre più complessi al crescere della dimensione dell'ente; inoltre anche laddove la presenza di economie di scala fosse accertata, il ricorso a forme di cooperazione intercomunale potrebbe innescare rigidità gestionali tali da annullare i benefici della maggiore dimensione;

---

[25] PETRETTO A. (2008), "La riforma della PA in Italia secondo un approccio Industrial Organization", Mercato, concorrenza e regole, vol. X, n. 1, pp. 87-115; GIARDA P. (a cura di) (2012), Elementi per una revisione della spesa pubblica, Relazione al Consiglio dei Ministri;

[26] IOMMI S., MARINARI D. (2016), "Frammentazione comunale e spesa pubblica: una proposta di aggregazione sui sistemi locali", Economia Pubblica - Italian Journal of Public Economic, n.1, pp. 107-136 IOMMI S., MARINARI D. (2017), "The Avoidable Costs of Local Governments' Fragmentation. An Empirical analysis of Italian Municipalities", Scienze Regionali - Italian Journal of Regional Science, vol. 16, n. 1, pp. 31-52;

[27] https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2018-0452/QEF_452_18.pdf Appendice.

- l'effettivo grado di autonomia degli enti: la gestione di alcuni servizi locali potrebbe comunque rispondere a linee di indirizzo decise dai livelli di governo superiori;

- la quantità e la qualità dei servizi erogati: se la scelta di associarsi potrebbe rispondere all'esigenza di accrescerle, in tal caso un eventuale incremento della spesa locale non dovrebbe essere interpretato come assenza di benefici della cooperazione;

- l'eterogeneità delle preferenze delle Comunità locali.

Per poter portare all'occhio evidenze in un qualche modo empiriche mi avvalgo dello studio elaborato a Luglio 2018 da Stefano Manestra[28], Giovanna Messina[29] e Anna Peta, in un paper per la Banca d'Italia[30] dal titolo: "*L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia"* dove si è proceduto ad un'analisi di diverse fonti informative (Ministero dell'Interno, Anci, SIOPE, siti istituzionali delle Regioni e delibere degli enti) e alla ricostruzione di un'anagrafe di circa 500 Unioni di Comuni. Al riguardo si deve precisare che non esiste un censimento nazionale ufficiale delle Unioni di Comuni[31], ma solo una banca dati curata dall'ANCI (Comuniverso), che tuttavia fornisce solo il quadro al momento della consultazione senza consentire la ricostruzione del fenomeno nel tempo. Per ottenere l'evoluzione storica, con i Comuni pro tempore aderenti e la durata delle Unioni, hanno passato al vaglio ed alla collazione un'articolata serie di fonti[32]. Queste informazioni sono poi state abbinate ai dati di bilancio comunali, con l'obiettivo di realizzare un'analisi longitudinale della spesa degli enti partecipanti a Unioni. L'analisi abbraccia gli anni dal 1998 al 2015; ove possibile hanno cercato di esplorare il dettaglio della spesa per singoli servizi comunali. Per

[28] http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/ConsulentiCollaboratori/allegati/CV_Manestrastefano.pdf

[29] http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/analisi_programmazione_economico/Referees_esterni/CV_giovanna_messina_it.pdf

[30] https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2018-0452/QEF_452_18.pdf

[31] Nel giugno 2016 è stato pubblicato un primo censimento nazionale delle forme associative (Unioni, convenzioni, Comunità montane, consorzi, accordi, fusioni e altro), effettuato dall'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali; il materiale pubblicato si diffonde sulle funzioni svolte dalle diverse forme associative in termini di percentuali di Comuni aderenti , popolazione e territorio, ma non ha reso noto il numero delle forme associative (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2016; cap. 3);

[32] Oltre alla banca dati Comuniverso sono state consultate quella precedente (Camelot2), varie edizioni (dal 1996 al 2013) della Guida normativa all'amministrazione locale (ANCI), nonché il rapporto Cittalia (2010). Vi è poi un rapporto del Ministero dell'Interno (2006), al quale sono stati aggiunti gli elenchi dello stesso Ministero relativi a finanziamenti statali alle forme associative e contributi alle Unioni. Ulteriori informazioni sono state ricavate dai codici assegnati alle Unioni dalla Ragioneria generale dello Stato e dall'anagrafe degli enti del SIOPE, da leggi, delibere e siti delle regioni (per i siti, Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Toscana e, su tutti per ricchezza informativa, Emilia-Romagna). Ulteriori verifiche sono state effettuate sulla base delle delibere delle Unioni o dei singoli Comuni. In rarissimi casi si sono utilizzate anche notizie di stampa.

verificare se l'Unione è uno strumento efficace sotto il profilo del contenimento della spesa hanno utilizzato i dati dei bilanci comunali. Poiché la partecipazione ad una forma associativa potrebbe richiedere del tempo per dispiegare i suoi effetti, hanno considerato una prospettiva di medio-lungo termine ossia hanno osservato l'andamento della spesa in tutto il periodo successivo alla partecipazione all'Unione, piuttosto che in un singolo anno. Una ricostruzione preliminare mostra che, in media, per i Comuni che, in tempi diversi, hanno partecipato a una delle oltre 500 Unioni censite nel loro data set la spesa corrente pro capite cresce negli anni immediatamente successivi all'adesione, benché a ritmi contenuti; il profilo della spesa inizia a diminuire in misura tangibile solo una volta trascorsi 4-5 anni dalla partecipazione all'Unione come si può notare in fig. 4.

Spesa corrente pro capite dei Comuni partecipanti a Unioni, prima e dopo l'adesione (1)

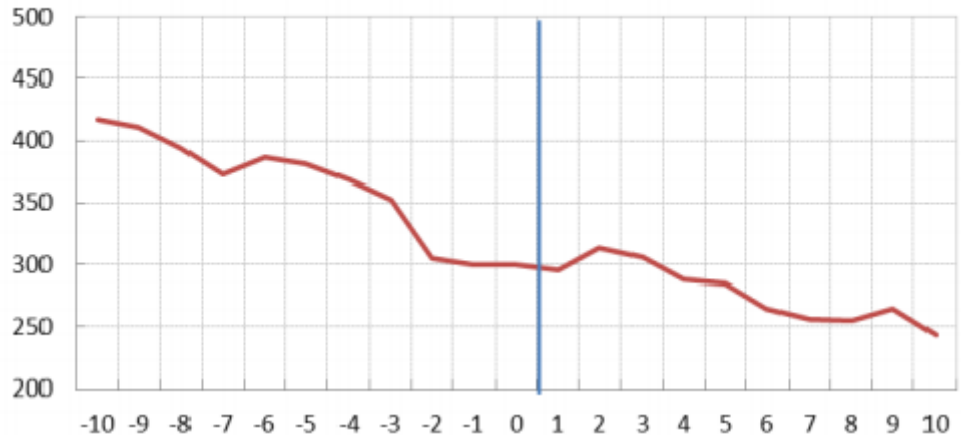

Fig. 4: profilo della spesa corrente pro capite nei Comuni, prima e dopo Unione;
fonte: Fig 5 https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2018-0452/QEF_452_18.pdf
Linea verticale: anno 0, di entrata a far parte dell'Unione.

L'analisi è stata poi replicata per alcuni dei principali servizi forniti dai Comuni. Si sottolinea tuttavia che i risultati di questa analisi devono essere interpretati con cautela, poiché i dati di bilancio non consentono di tenere conto delle esternalizzazioni, e ciò potrebbe determinare una sotto-rappresentazione della spesa nei servizi in cui l'affidamento a società terze è particolarmente frequente (soprattutto lo smaltimento dei rifiuti); inoltre, sulla base dei dati di bilancio, non è possibile individuare quali funzioni siano effettivamente svolte in forma associata[33] . Si può osservare che la spesa relativa all'amministrazione generale (che incide per circa il 15 per cento di quella

[33] I dati di spesa rielaborati nell'ambito del progetto dei fabbisogni standard risolverebbero entrambi i problemi, ma non presentano purtroppo una profondità temporale sufficiente per la nostra analisi (sono al momento disponibili solo per gli anni 2010 e 2013).

corrente comunale) segue un profilo simile a quello della spesa corrente complessiva: i valori pro capite non accennano a ridursi negli anni immediatamente successivi all'adesione all'Unione, ma solo una volta che siano trascorsi 6-7 anni dall'inizio della gestione associata. Nel caso dei servizi di polizia locale e di viabilità (che rappresentano ciascuno un 8 per cento circa della spesa corrente complessiva) la riduzione dei valori pro capite si manifesta con maggiore rapidità, già dopo i primi due anni dalla partecipazione all'Unione. Vi sono poi servizi per i quali la partecipazione ad una Unione sembra rafforzare la dinamica della spesa osservata negli anni precedenti l'adesione: nel caso del servizio relativo agli asili nido e all'istruzione (pari a circa il 14 per cento della spesa corrente complessiva) la spesa diminuisce più velocemente; all'opposto per il servizio dei rifiuti (che rappresenta quasi un quarto della spesa corrente comunale) la spesa cresce con maggiore intensità dopo la partecipazione ad una Unione. Infine nel caso dei servizi anagrafici (che assorbono solo il 2 per cento della spesa corrente complessiva) non sembra esservi un impatto evidente della partecipazione ad una Unione né sul segno né sull'intensità della dinamica della spesa come si può vedere in fig. 5.

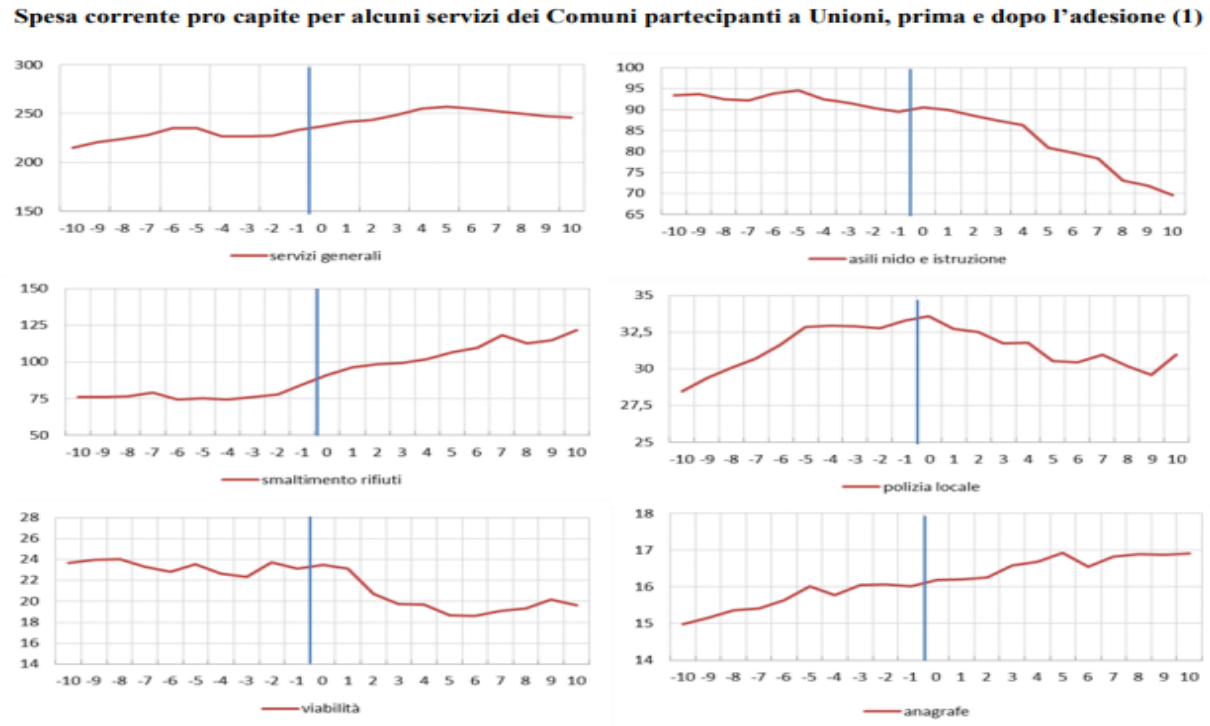

Fig. 5: profilo della spesa corrente pro capite diviso per i vari servizi comunali prima e dopo il trasferimento all'Unione;
fonte: Fig. 6 https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2018-0452/QEF_452_18.pdf
Linea verticale: anno 0, di entrata a far parte dell'Unione.

Complessivamente l'analisi per singoli servizi mostra che la partecipazione a un'Unione potrebbe avere un effetto di medio periodo sulla spesa delle funzioni che, in base a studi recenti[34], sono più frequentemente gestite in modo associato: per alcuni servizi (amministrazione generale, polizia locale, viabilità) l'effetto è di segno negativo – ossia la partecipazione all'Unione riduce la spesa pro capite – ma richiede del tempo per manifestarsi; per lo smaltimento dei rifiuti, invece, la gestione associata sembra rafforzare la crescita della spesa pro capite nel medio periodo.

Le conclusioni a cui gli studiosi sono arrivati in via riassuntiva sono quindi le seguenti:

- la tipica conformazione ad U[35] della relazione fra spesa pro capite comunale e dimensione demografica, soprattutto nei servizi a più alta intensità di capitale, sembra fornire sostegno alla necessità di procedere a forme di gestione associata dei servizi per gli enti di minori dimensioni, al fine di conseguire risparmi. L'evidenza sui risultati effettivamente prodotti da esperienze in tal senso, in particolare dalla diffusione delle Unioni di Comuni, è tuttavia ancora modesta;

- i Comuni partecipanti a Unioni non presentano generalmente livelli di spesa inferiori rispetto agli altri enti. Questa indicazione potrebbe tuttavia dipendere dal fatto che si considerano forme associative in diversi stadi evolutivi, senza cogliere il profilo temporale dell'andamento della spesa lungo un lasso di tempo adeguato affinché la gestione associata possa produrre i suoi effetti. Se difatti nell'analisi si introduce una variabile che indica l'anzianità di permanenza di un Comune in una Unione la relazione con la spesa diviene negativa, soprattutto per alcuni servizi comunali;

- la gestione associata mediante Unione non rappresenta un modello idoneo per tutte le funzioni comunali, estremamente eterogenee e diversamente caratterizzate dalla presenza di economie di scala. Gli effetti in termini di riduzione dei livelli di spesa, limitati ad alcuni servizi, richiedono comunque del tempo per manifestarsi: vi è probabilmente una fase transitoria iniziale caratterizzata da duplicazioni di costi e di strutture e ciò implica che una strategia di risanamento dei conti pubblici può fare leva sull'associazionismo comunale solo in una prospettiva di medio periodo.

---

[34] ARACHI et al. (2016) hanno osservato che le funzioni più frequentemente attivate dalle Unioni di Comuni sono quelle amministrative, di polizia locale (tranne nelle Regioni del Sud), di gestione dell'ambiente (in cui è ricompreso lo smaltimento dei rifiuti), di viabilità; è invece meno diffusa la gestione associata dell'istruzione pubblica e dei servizi sociali (in cui sono inclusi gli asili nido);

[35] https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2018-0452/QEF_452_18.pdf fig. 1.

Occorre comunque cautela nel trarre implicazioni da questi risultati, per una serie di ragioni: non sono state considerate le quantità di servizi erogati, che potrebbero giustificare i più elevati livelli di spesa dei Comuni in Unione; il dettaglio delle funzioni, ricostruito a partire dai dati di bilancio, non ha consentito di tenere conto delle modalità effettive di gestione (ossia se le stesse sono gestite in associazione o individualmente); i dati dei singoli enti non sono stati integrati con quelli dell'Unione nel suo complesso, in modo da ricostruire un'immagine completa dell'impatto della gestione associata sulla spesa pubblica. Ulteriori sviluppi futuri potranno portare a risultati più significativi.

Se quindi a livello empirico non risultano chiari i reali vantaggi economici collegati alle Unioni di Comuni si deve ricercare le motivazioni che spingono verso questa forma di associazionismo in altri lidi. Il processo legislativo infatti è ben chiaro e nel primo paragrafo di questo capitolo sono stati riassunte le varie sfide che nell'ultimo millennio si è chiamati ad affrontare. Partendo dalla Fig. 2 si cercherà quindi di capire come le Unioni di Comuni possano rispondere in maniera adeguata alle diverse tendenze in atto.

- URBANIZZAZIONE: sotto questo aspetto appare chiaro[36] come le Unioni di Comuni possano molto più efficacemente rispetto ai singoli Comuni elaborare progetti di pianificazione strategica dei territori di area vasta, coordinare e rappresentare le istanze territoriali, nel rispetto delle specificità locali, verso i livelli sovraordinati (Provincia, Regione) e quindi avere un peso maggiore nella gestione del territorio e nella sua valorizzazione anche di fronte ai legislatori sovraordinati ed anche in logica di sostenibilità e rispetto ambientale;

- GLOBALIZZAZIONE: nel concetto di globalizzazione intesa come «l'ampliarsi e l'intensificarsi dei rapporti di traffico, comunicazione e scambio al di là delle frontiere (nazionali)»[37] si fa riferimento ad un processo di crescente interconnessione delle dinamiche sociali, politiche, culturali ed economiche che sta portando, per utilizzare una formula poetica ma efficace, alla «uccisione della distanza».[38] Essa stessa quindi spinge verso le forme associate basti pensare all'UE, o alle grandi multinazionali: non sono semplicemente accordi tra enti diversi come lo possono essere le Convenzioni, ma veri e

[36] http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/articoli-e-studi-su-enti-funzioni-e-gestioni-associate/AziendItalia%202%20Elena%20Gamberini%20def.pdf
[37] HABERMAS j., (1999), *La costellazione postnazionale*, trad. it. Feltrinelli, Milano, p. 38;
[38] BECK U., (1999), *Cos'è la globalizzazione?,* trad it., Carocci Editore, Roma.

propri soggetti giuridici nuovi; le Unioni appaiono quindi la giusta risposta a questi nuovi tipi di soggetti giuridici a sé stanti;

- EUROPEIZZAZIONE: per quanto riguarda questo aspetto risulta chiaro come l'UE consideri le Unioni di Comuni come realtà radicate e importanti nel tessuto nazionale basti leggere i Bandi relativi ai Fondi Europei 2019 per i Comuni che, oltre a citare le Unioni come ente locale ammissibile al finanziamento, impone anche vari limiti demografici che gli enti locali devono possedere per poter partecipare al bando;[39] gli stessi bandi richiamano a progetti di collaborazione e scambio di *best practies* e ovviamente la stessa UE potrebbe essere definita come un ente territoriale formato da vari enti più piccoli che delegano alla stessa funzioni, dotata di organi propri e di autonomia legislativa e statutaria; seppur in forma più grande, più articolata, più incisiva pare chiara la similitudine tra i due soggetti e la volontà europea di sviluppo delle Unioni;

- NUOVE DOMANDE DI SERVIZI: per poter adeguare l'offerta dei propri servizi, garantirne una maggiore versatilità nell'erogazione, cercando un effetto *spillover* cioè un'espansione di funzioni e servizi da un settore di *policy* ad un altro[40], per ridurre i costi unitari di erogazione dei servizi e migliorare gli standard qualitativi e quantitativi nonché la maggiore flessibilità organizzativa[41] e per l'innovazione e semplificazione organizzativa nonché per l'innovazione tecnologica per una maggiore fruizione dei servizi[42] diversi autori ritengono che l'intercomunalità sia la via più adatta;

- NUOVE DOMANDE DI PARTECIPAZIONE: con la creazione delle Unioni di Comuni si crea da un lato una nuova forma di rappresentanza democratica delle istituzioni nel governo di area vasta: il Consiglio dell'Unione; la Giunta dell'Unione; le commissioni consiliari, ecc che potrebbero accrescere la forza politica del territorio, potenziando sia le loro capacità progettuali sia la loro pianificazione strategica territoriale, sia potenzialmente creare un nuovo strumento di partecipazione democratica dei cittadini: la *web-democracy.*

[39] https://www.gfinance.it/conosci-i-fondi-europei-per-i-comuni/
[40] TELES F., (2016), *Local Governance and Intermunicipal Cooperation*, Palgrave Macmillan, London;
[41] CASULA M. (2017), Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e risposte delle culture politiche locali, Carocci editore, pp.63;
[42] GAMBERINI E., (2012), *Gestioni associate e unioni dei comuni: aspetti organizzativi e potenzialità,* Azienditalia I Corsi.

Sembra quindi che l'istituto Unioni di Comuni presenti vari vantaggi, almeno sulla carta che meritano di essere perseguiti. Analizzeremo quanto questi vantaggi siano stati percepiti come reali dai Comuni veneti nei prossimi capitoli e quanto siano stati una leva per la loro formazione o se le Unioni presenti nel nostro territorio siano solamente il frutto di una risposta agli incentivi finanziari ed economici che la Regione e lo Stato hanno messo a disposizione per la formazione delle Unioni (e delle Convenzioni del caso Veneto). Prima di passare all'analisi degli svantaggi e dei punti critici che potrebbero interessare la formazione e l'implementazione delle Unioni di Comuni vorrei mettere di nuovo l'accento sull'importanza della legislazione come fonte di crescita e di nascita delle Unioni. A tal proposito mi avvalgo della fig. 6 per capire il fenomeno:

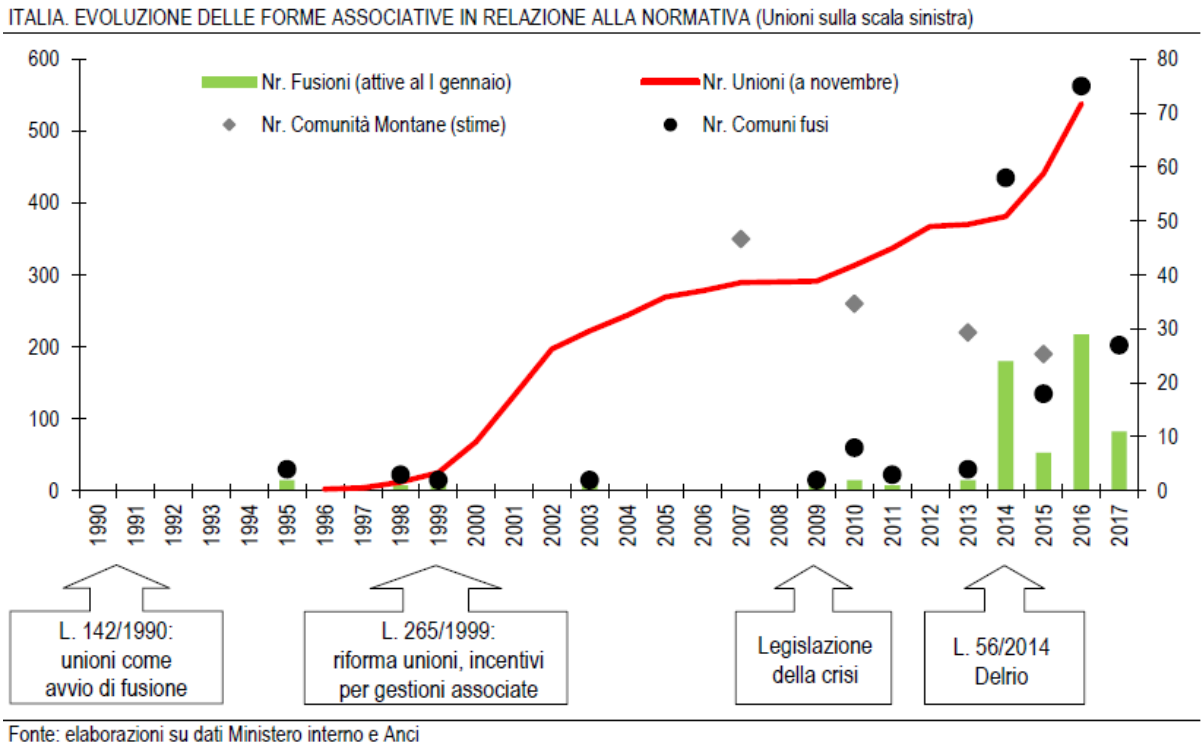

Fig. 6: sviluppo delle forme associative in Italia legato all'evoluzione normativa sul tema; fonte: IOMMI S., (2017) Associazionismo e fusioni di Comuni Punti di forza e criticità delle politiche di incentivo.

La semplificazione e la regionalizzazione legislativa e degli incentivi e contributi economici e finanziari sembrano dare continui impulsi alla formazione delle Unioni; con un depotenziamento delle Province avvenuto con la legge Delrio viene favorita una sussidiarietà verticale verso la Regione e un maggiore impulso alle Unioni con una loro netta preferenza rispetto alle Convenzioni supportata da semplificazioni delle procedure

e una revisione dell'organizzazione interna.[43] I risultati sono in maniera evidente visibili in figura.

2.3 –Svantaggi e criticità dell'associazionismo comunale

Baldini *et al.*[44] sottolineano due svantaggi che devono essere tenuti in considerazione quando si studiano le intercomunalità. Essi sono principalmente:

- i costi di coordinamento derivanti dalla crescita di complessità dei processi decisionali e dell'aumento del numero degli attori coinvolti;

- i problemi in termini di accountability derivanti dalla totale assenza di forme di legittimazione degli organi degli enti associati.

Casula[45] evidenzia un punto critico molto significativo a sfavore delle Unioni e precisamente le resistenze sia da parte degli organi politici che di quelli tecnico-burocrati. Per le prime si riferisce ad un eccessivo campanilismo, alle differenze sociali, culturali ed organizzative presenti nei vari enti che portano ad un utilizzo limitato dello strumento Unione, magari messo in seconda luce da altri strumenti meno "invasivi" (vedi Convenzioni ad esempio). Per le seconde si riferisce alla paura di una scarsa chiarezza procedurale sulle nuove funzioni associate che magari uniti alla dubbia preparazione sull'argomento di tecnici e di politici potrebbe minare il buon coordinamento tra i singoli enti.

[43] A questo proposito di approfondisca: DE DONNO M., 2019, "La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo", pp. 11-15, http://www.astrid-online.it/static/upload/0204/02042019225731.pdf

[44] BALDINI G., BOLGHERINI S., DALLARA X., MOSCA L., (2009), *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità* in Emilia-Romagna, Misure/Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo, Bologna;

[45] CASULA M. (2017), Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e risposte delle culture politiche locali, Carocci editore, p.64.

Potendo avvalersi di varie fonti, le principali criticità ad oggi riscontrate possono essere riassunte in tabella 1:

TIPI DI RESISTENZE	**CONSEGUENZE**
CULTURALI	- timore di perdere l'identità comunale (campanilismo); - individualismo amministrativo; - mancanza di fiducia reciproca tra amministratori.
POLITICHE	- timore dei piccoli Comuni di essere egemonizzati dal Comune più grande; -timore del Comune capofila di accollarsi oneri eccessivi per conto dei piccoli Comuni; -timore degli amministratori di perdere visibilità presso i cittadini; -timore degli amministratori di perdere il controllo diretto del personale; -complessità e lentezza dei processi decisionali (negoziazioni, mediazioni).
ORGANIZZATIVE	-resistenze dei responsabili dei servizi (timore di perdere l'indennità di PO); - resistenze del personale (mobilità sul territorio); -complessità della gestione organizzativa della rete intercomunale.
ECONOMICHE	-timore che i costi della gestione associata superino i benefici attesi; -scarto temporale fra costi immediati di avvio e benefici futuri.

Tabella 1: tipi di resistenze alle Unioni legati e le loro conseguenze; fonte: mia elaborazione da diversi paper e documenti trovati sul web.

Un ulteriore fonte di forte criticità legata non tanto alla formazione di un'Unione di Comuni, che anzi risulta un suo incentivo, ma alla successiva implementazione concreta del nuovo ente locale ed il suo efficientamento è legato al fatto che in Italia il modello di assegnazione dei contributi alle Unioni è da considerarsi più vicino al caso teorico dell'assegnazione *una tantum* che al caso di un'assegnazione in somma fissa modulata

periodicamente, poiché i fondi disponibili sono estremamente incerti (vengono stanziati annualmente), il numero dei soggetti richiedenti lo è altrettanto e i criteri di ripartizione non tengono conto dell'intensità della cooperazione istituzionale (tipicamente si utilizzano popolazione, numero di comuni, numero di funzioni). A differenza del caso ad esempio della Francia, alle Unioni italiane non è assegnata alcuna base imponibile, né alcuna compartecipazione a imposte, statali o regionali, già esistenti, né alcun trasferimento annuale in somma fissa predefinita o, ancor meglio, indicizzato allo sforzo fiscale locale. Per come sono disegnati, gli incentivi italiani non garantiscono l'effettiva integrazione degli enti locali, né la durata dell'Unione e tanto meno la loro gestione efficiente in quanto non viene dato nessun incentivo importante commisurato al livello di funzionamento dell'ente, alla sua efficacia ed efficienza funzionale, ammnistrativa, territoriale e perché no, economica.

I limiti poi riscontrati nel caso italiano mostrano quanto i Comuni siano legati tra di loro da varie forme associative, nel caso Veneto ad esempio siamo in presenza di una copertura quasi totale da parte di Convenzioni e Consorzi del territorio in quanto rispettivamente il 94,6% e l' 81,9% dei Comuni veneti utilizza queste forme associative[46] coprendo tramite Convenzioni il 91,2% di territorio regionale. Questo risulta essere un limite alla luce del fatto che la geometria variabile sottesa ai rapporti associativi porta ad un possibile duplicazione di relazioni, nonché una loro diversificazione massiva e disordinata che crea frammentazione gestionale, complica le relazioni istituzionali e riduce i risparmi se correlata ad una duplicazione di funzioni, di gestione e di inefficienza.

Altri limiti tipici italiani possono essere riscontrati nella formazione di Unioni troppo piccole, sotto i 10.000 abitanti che sono costituite da 2-3 comuni e che gestiscono solamente 2-4 servizi portando così i vantaggi descritti nel precedente paragrafo a soccombere inevitabilmente sotto il peso dei costi di coordinamento.

L'uso strumentale delle gestioni associate che risultano poco funzionali, costituite solo sulla carta o solo nelle funzioni necessarie all'ottenimento dei contributi, con esiti pessimi in termini di risparmio di costi, risulta essere un altro campanello di possibile allarme, come anche la partecipazione opportunistica che mira alla ricerca di benefici

[46] CASULA M. (2017), *Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e risposte delle culture politiche locali*, Carocci editore, pp.160-161.

immediati, sovra accumula l'ente di richieste localistiche ed è priva di una visione comune.

Bisogna ricordare infine che a differenza delle Fusioni, che implicano lo scioglimento degli enti e quindi dei loro organi politici ed amministrativi e la creazione di un singolo, nuovo ente che accorpa i precedenti, le Unioni di Comuni prevedono sempre la creazione di nuovi organi e di nuove strutture mantenendo gli organi e le strutture precedenti in tutti i Comuni associati. Questo può essere un'evitabile fonte di costi aggiuntivi solamente se si viene a creare un'Unione che si sostituisce in tutto e per tutto nello svolgimento delle funzioni a lei affidatevi e se, forse, essa possa essere principio di una futura fusione. Altrimenti la rete che si vuole creare rischia di rimanere solo scritta sulla carta o rischia di cadere dentro la spirale dei costi di duplicazione, sovrapposizione e inutilità delle funzioni e dei servizi.

L'analisi fin qui studiata risulta ora di utile utilizzo per aprire la strada verso uno studio approfondito della situazione reale, attuale e concreta presente nella Regione veneto nel 2019 per quanto riguarda la legislazione regionale in primis, gli incentivi finanziari previsti ed erogati e la conformazione territoriale delle Unioni di Comuni (e le Unioni montane).

Capitolo 3

La situazione attuale in Veneto: uno sguardo d' insieme

3.1 – La normativa regionale veneta sull'associazionismo e sulle Unioni

Per poter comprendere meglio la realtà veneta si ritiene utile analizzare in maniera più approfondita il contesto legislativo attraverso il quale la Regione e gli enti locali operano nel territorio. A tal fine si sono ricercati tre momenti storici che hanno portato la Regione a dover cambiare la propria governance, mutandola ed adattandola. Già citati precedentemente, in via riassuntiva si procede alla loro descrizione:

1- la legge 59/1997 ha fissato i principi-quadro in materia di redistribuzione delle funzioni tra Stato, Regioni ed autonomie locali ed ha introdotto a criterio ordinatore dei rapporti intergovernativi il *principio di sussidiarietà*; la legge 127/1997 ha operato un lavoro sistematico di snellimento e di decentramento politico-amministrativo; con queste due leggi "si è cercato di semplificare regole e procedure e rendere gli enti locali più liberi, agili ed incisivi nella loro azione amministrativa";[47] si è quindi cercato tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila di dare avvio ad un processo regionale di redistribuzione delle funzioni, secondo il principio di sussidiarietà verticale; la regione Veneto non ha risposto prontamente a questa prima sfida e non risultano leggi regionali promotrici di questo principio, tutto ciò ha portato ad un'inibizione del processo di trasferimento delle funzioni;

2- la legge finanziaria del 2008 che ha rivisto completamente il processo di federalismo amministrativo, obbligando le Regioni ad avviare un processo di riordino delle proprie Comunità montane; la Regione Veneto si è mostrata fin da subito contraria a queste disposizioni legislative, non varando immediatamente alcuna legge di riordino ma, piuttosto, proponendo un ricorso alla Corte Costituzionale[48]; ha poi deliberato tramite Giunta il 25 novembre 2008, n. 3687, diminuendo il numero delle Comunità montane da 19 a 11 per poi, visto il parere della Corte, varare la legge regionale n. 40/2012 recante *Norme in materia di unioni montane* trasformando le Comunità in Unioni montane,

[47] BACCETTI C., (2008), *La nuova politica locale,* UTET, Torino, pp. 105-6;
[48] sentenza della Corte Costituzionale n. 91/2011
https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2011&numero=91

mantenendo la precedente delimitazione territoriale e assumendo ovviamente l'obbligo delle funzioni fondamentali esercitate in Unione. Il limite posto per la costituzione di Unioni montane risulta di 5.000 abitanti o anche meno se le funzioni venissero esercitate da più di 5 Comuni; il processo di trasformazione che si può intuire leggendo la legge e analizzando le successive delibere appare un processo *soft;* una prima importante trasformazione è avvenuta tra gennaio e maggio 2014 per poi riprendere e assestarsi definitivamente a 19 Unioni montane nel 2016 ed attualmente come analizzeremo in seguito;

3- D.L. 78/2010 in vigore anche oggi, dove è richiesto un processo di riorganizzazione degli enti locali e di trasferimento delle funzioni amministrative ai livelli inferiori di governo, sia in risposta alla crisi economica sia a seguito della legge Delrio che ha riorganizzato l'ente provinciale e ridefinito gli enti metropolitani e di area vasta, quindi il personale delle Province e della Città metropolitana di Venezia nel caso veneto; a questo proposito la Regione Veneto ha proceduto ad un accordo con le autonomie locali creando un gruppo tecnico di lavoro, formato da esperti e rappresentanti delle autonomie locali; a tal fine è stato svolta una ricognizione completa delle realtà associative degli enti locali veneti, per individuare delle linee guida sottoposte poi alla Conferenza Regione-Autonomie locali (CRAL) che le ha approvate. Si è poi provveduto quindi all'emanazione della legge regionale n. 18/2012 della quale riportiamo parzialmente il testo del primo articolo per capirne l'essenza:

la costituzione di gestioni associate tra i comuni, *promuovendo, in particolare, lo sviluppo delle unioni e delle convenzioni,* nonché la fusione di comuni, al fine di assicurare l'effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi loro spettanti e *individuando, tramite processo concertativo, la dimensione ottimale* e le modalità di esercizio associato. (corsivi[49])

Da questo breve paragrafo emerge la volontà della Regione di promuovere, a fronte di una normativa nazionale obbligatoria di associazionismo prima descritta, sia le Unioni che le Convenzioni, la forza e il ruolo strategico riconosciuto alle fusioni e la volontà di intervenire in modo concertativo sulla governance territoriale, segnando un punto di svolta rispetto alla situazione precedente dove le autonomie locali agivano in maniera volontaria, non coordinandosi o riordinandosi territorialmente. Il percorso che la

[49] CASULA M. *(2017), Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e risposte delle culture politiche locali,* Carocci editore, pp.110.

Regione ha deciso di intraprendere[50] è un percorso concertato e condiviso, un riordino non calato dall'alto, scelto fortemente e voluto dai Comuni, senza limitare comunque l'autonomia dei Comuni che possono scegliere la forma di gestione associata più idonea alla realtà locale, nonché quali funzioni esercitare prioritariamente in forma associata. Un ruolo di regia riservato alla Regione Veneto nel processo di incentivazione e promozione per un risparmio di spesa ma soprattutto in prima istanza per assicurare una gestione efficace dei servizi e delle funzioni fondamentali.

Questo ruolo di regia che lascia comunque libere le autonomie di autodeterminarsi è sottolineato anche nelle seguenti indicazioni presenti all'interno della legge regionalen. 18/2012:

a) limite demografico minimo per le forme associative pari a 5.000 abitanti, inferiore rispetto ai 10.000 previsti dalla legge statale e derogabile sia per i Comuni di area montana e parzialmente montana che esercitino almeno 5 funzioni sia per quelli alloglotti[51];

b) quattro diverse forme per l'esercizio associato quindi oltre alle Unioni, le Comunità montane e le Convenzioni anche i Consorzi monofunzionali vengono salvaguardati se esistenti prima della sopramenzionata legge statale di soppressione;

c) limite, ulteriore rispetto al TUEL, riguardante le Convenzioni stipulate dalla Unioni di Comuni tra loro o con singoli Comuni le quali devono necessariamente prevedere che gli enti responsabili dell'esercizio associato siano le Unioni; questo porterebbe alla possibilità lasciata ai Comuni di dar vita a forme associative multiple e a geometria variabile, con conseguente rischio di sovrapposizioni funzionali che potrebbero minare la loro sostenibilità futura.[52]

Grazie quindi alla compilazione del primo piano di riordino territoriale, non esente da difficoltà, la Regione ha proceduto secondo 2 fasi: la prima a partire dal 2014 aveva l'obiettivo di individuare un livello minimo dimensionale di adeguatezza funzionale che

[50] REGIONE VENETO, (2013), *Il piano di riordino territoriale,* delibera della Giunta regionale 6 agosto 203, n. 1417, Allegato B, pp. 2-3;
[51] http://www.treccani.it/vocabolario/alloglotto/
[52] LANZALACO L. (2009), *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili,* ALBERTON M., DOMORENOK E. (2011), *La sfida della sostenibilità. Il governo multilivello delle risorse idriche,* CEDAM, Padova.

le forme associative avrebbero dovuto raggiungere, la seconda, ancora in atto prevede la sua revisione che avverrà presumibilmente entro la fine del decennio.

Quattro ambiti adeguati di riferimento sono stati individuati come segue:

1. l'ambito di area vasta, ossia l'ambito provinciale, delle città metropolitane, degli ATO/Consigli di bacino;

2. l'ambito adeguato ed omogeneo di programmazione, ossia l'ambito delle IPA (Intese programmatiche di area) e delle ULSS (Unità locali socio-sanitarie);

3. l'ambito territoriale gestionale adeguato, ossia l'ambito di riferimento per le politiche di settore (distretto socio-sanitario, di polizia locale e di protezione civile);

4. l'ambito funzionale minimo, ossia l'ambito minimo di adeguatezza funzionale per l'esercizio delle quattro funzioni fondamentali individuate, sulla base dei livelli demografici previsti da ciascuna area omogenea nella L.R. 18/2012 ovvero: a) Area montana: 5.000 abitanti; b) Area elevata urbanizzazione: 20.000 abitanti; c) Area basso Veneto: 8.000 abitanti; d) Area Veneto centrale: 10.000 abitanti.

I principi fondamentali utili per l'individuazione della dimensione degli ambiti adeguati e della rispettiva forma associativa sono così declinabili:

1 – semplificazione dei livelli di governo (funzioni di gestione e programmazione esercitate dai rispettivi 4 ambiti sopra declinati);

2 – modularità della zonizzazione (l'ambito più grande deve contenere gli ambiti minori);

3 – flessibilità della zonizzazione (scelta libera delle forme associative all'interno degli ambiti nel rispetto dei limiti legislativi demografici e dei parametri);

4 – unica governance: integrazione tra ambiti di programmazione e gestione.

L'auspicio era quello che le 3 funzioni fondamentali previste dal D.L. 95/2012 alla lettera *e, g* e *i* vengano gestite entro una specifica zonizzazione di settore individuata tramite legge regionale.

Crescenti difficoltà sia interne, legate alla incertezza normativa e alle continue proroghe, sia esterne legate ad esempio alla incapacità di far coincidere le IPA, tipicità veneta, con

le forme associative essendo esse meri accordi di natura variabile, hanno portato tre anni dopo all'inizio del lungo processo di revisione attualmente in fase elaborativa.

A livello regionale non è stata emanata ancora nessuna nuova disposizione legislativa in grado di riordinare e rinnovare il tessuto locale esistente, quindi si attendono gli esiti del tavolo presso la Conferenza stato-città previsto dalla legge n. 12/2019 al fine di ricevere nuovi input legislativi.

3.2 – Incentivi e finanziamenti regionali all'associazionismo in Veneto

Il ruolo ricoperto dall'ente Regione nella formazione, diffusione e capillarizzazione dell'ente Unione nel territorio è diventato sempre più fondamentale. Il primo strumento in mano alla Regione per poter fare ciò è sicuramente quello economico e precisamente gli incentivi e i contributi. Per questo motivo merita particolare attenzione lo studio del percorso legislativo e contributivo che la Regione ha voluto seguire negli anni per capire quanto questo possa essere stato una leva, od un ostacolo, per lo sviluppo delle Unioni. La Regione Veneto ha seguito esattamente le tre fasi individuate nel primo capitolo. Fino al 2005 essa erogava esclusivamente contributi in conto investimento *una tantum* o per le spese di primo impianto per Convenzioni, Consorzi e Unioni o per l'estensione del numero delle funzioni svolte dei Comuni coinvolti nel processo associativo. Per fare un esempio la delibera della Giunta 26 maggio 2004 n. 1616 ha posto come criterio prioritario quello di finanziare le Unioni sorte in quell'anno prevedendo la copertura dell'80% delle spese sostenute e delle maggiorazioni pari al 5% per le Unioni che coinvolgessero almeno 3 Comuni con meno di 5.000 abitanti. La delibera n.1615 del 26 maggio 2004 utilizza gli stessi criteri applicabili a Convenzioni e Consorzi. Salvato[53] rileva come il *policy maker* fino a quell'anno si sia interessato esclusivamente a finanziare lo *start-up* di tutte le forme associative regionali che quindi sono sorte a macchia di leopardo. Aderendo nel 2006 alla Conferenza unificata ha portato la Regione a rivedere la natura del contributo da concedere, per poter accedere ai finanziamenti statali e poterli "regionalizzare". Consentendo sì ai Consorzi e alle Convenzioni di beneficiare di finanziamenti in conto capitale, ma limitando la possibilità alle sole Unioni montane e le Comunità montane di poter accedere ai contributi ordinari annualmente concessi ha cercato di incentivare la forma associativa dell'Unione. La Regione ha poi

[53] SALVATO M., (2009), *Le forme associative tra Comuni nel Veneto*, p.156.

previsto con tre delibere[54] che solo il 30% dell'ammontare dei finanziamenti previsti venisse attribuito in relazione alle spese per l'esercizio associato di funzioni certificate, sulla base dei relativi bilanci annuali di previsione. Il restante 70% avrebbe dovuto prendere in considerazione specifici criteri di aggregazione determinati dai seguenti parametri:

- Numero di Comuni coinvolti;
- Entità demografica;
- Tipologia e numero di funzioni svolte.

Il contributo ordinario tra il 2006 e il 2009 è stato utilizzato in via prioritaria per l'incentivazione di Unioni di Comuni e, in secondo luogo, per le Comunità montane. E' stata data priorità alle Unioni di media dimensione (tra i 10.000 e i 20.000 abitanti), con più di 5 Comuni coinvolti, con bassa densità demografica e in prevalenza con meno di 3.000 abitanti. Con riferimento al tipo di funzioni (sia proprie che delegate) maggiormente incentivate la priorità è stata data: alle funzioni amministrative, ai servizi sociali e domiciliari, al trasporto e alle mense scolastiche, alle attività legate al turismo, allo sportello per le imprese, all'urbanistica, ai lavori pubblici, alla gestione ambientale, al servizio informatico e al sistema informativo territoriale. Dal 2006 in poi quindi, la Regione ha optato per un orientamento di *policy* comune in relazione all'utilizzo sia del fondo regionale per il contributo ordinario che del contributo statale, che viene effettuato sulla base degli stessi criteri regionali decritti precedentemente. Anche in questo caso la priorità è stata data alla Unioni, alle quali sarebbe dovuto spettare una quota pari al 60% dell'ammontare del fondo. Solamente con la L.R. 18/2012 la Regione inizia a prevedere il vincolo dell'integrità delle funzioni cioè la possibilità che i contributi vengano erogati solo se almeno una funzione (nel caso di Unioni montane o Convenzioni) o almeno due (nel caso delle Unioni di Comuni) vengano trasferite in maniera integrale al nuovo ente, non lasciando in capo ai singoli Comuni alcuna funzione residuale. Con la delibera n. 1417/2013 che ha approvato il piano di riordino si è previsto il trasferimento in maniera integrale di almeno 4 funzioni fondamentali alle Unioni di Comuni, ma non il trasferimento obbligatorio ed integrale del personale alla nuova forma associativa. Con la delibera n. 24/2015 la Regione ribadisce l'intento di semplificare i livelli di governance locale per migliorare l'offerta e l'accesso ai servizi ed

[54] Delibera della Giunta regionale n. 1055/2007, n. 1106/2008, n. 1070/2009.

ogni anno infatti la Regione modifica e varia i criteri e le modalità per l'assegnazione e l'erogazione dei contributi, sia statali "regionalizzati" che *una tantum* legati alla presa d'atto nella delibera n. 1750/2014 delle "criticità rappresentate dalle amministrazioni locali sulle difficoltà di adempimento all'obbligo associativo". Si è cercato in questa seconda fase di supportare e accompagnare il processo associativo individuando criteri di accesso all'incentivazione finanziaria che tengano conto dell'esigenza di adeguamento funzionale delle forme associative, favorendo la flessibilità del percorso aggregativo con un'applicazione graduale dei criteri previsti dal PRT. A partire dal 2013 la quota totale di finanziamento viene divisa a metà tra spese correnti certificate per l'esercizio associato di funzioni e fattori di aggregazione per poi aumentare via via a favore dei fattori di aggregazione che dal 2015 sono diventati 5 tenendo conto anche quindi del:

- Numero delle funzioni *fondamentali* associate

per conto di tutti i Comuni per le quali sia dimostrata l'*effettività* dell'esercizio con impegni di spesa a carico dei capitoli di bilancio dell'Unione. Sono stati poi previsti con la delibera n. 1750/2014 specifici criteri per "l'assegnazione e l'erogazione di contributi per la fusione di comuni e la costituzione, l'avvio e l'ampliamento dell'esercizio associato di funzioni fondamentali nella forma dell'unione di comuni, dell'unione montana e della convenzione tra comuni" e precisamente per l'ammissione al contributo le richieste verranno soddisfatte nel seguente ordine:

1. Fusioni di comuni;
2. Unioni di comuni di nuova istituzione, con priorità per comuni obbligati e n° funzioni fondamentali esercitate;
3. Unioni già costituite alle quali aderiscono nuovi comuni;
4. Unioni già costituite che attivano la gestione di nuove funzioni fondamentali;
5. Unioni montane che gestiscono nuove funzioni fondamentali conferite dal maggior numero di comuni obbligati ad esse appartenenti;
6. Convenzioni di nuova istituzione alle quali partecipano comuni obbligati "isolati";
7. Convenzioni di nuova istituzione alle quali partecipano il maggior numero di comuni obbligati all'esercizio associato di funzioni fondamentali e in caso di parità, la gestione che presenta maggiore dimensione demografica.

Analizzando quindi ora l'ultima delibera della Giunta regionale n. 824 del 19 giugno 2019 per capire il contesto sul quale attualmente operano le Unioni di comuni esistenti si riporta quanto segue (riporto parte della delibera emanata nel box seguente):

… "2. **REQUISITI PER L'ACCESSO AL CONTRIBUTO**

Le Unioni di Comuni e le Unioni montane possono accedere al contributo statale "regionalizzato" se presentano i requisiti e le condizioni di seguito indicate:

2.1 rispettano il **limite demografico minimo** associativo dei 5.000 abitanti;[55]

2.2 **l'esercizio effettivo e integrale**, per le Unioni di Comuni art. 32 TUEL, di **almeno tre funzioni fondamentali[56] o di 2 funzioni fondamentali e un servizio comunale** a scelta;

2.3 l'esercizio effettivo e integrale, per le Unioni montane di cui alla L.R. 40/2012, di almeno una funzione fondamentale tra quelle indicate all'art. 19, c. 1, della L. 135/2012 con esclusione delle funzioni indicate alle lettere c), f), l), l bis).[57]

3. DETERMINAZIONE CRITERI DI ATTRIBUZIONE DEL CONTRIBUTO

I criteri per l'assegnazione del contributo statale "regionalizzato", destinato a sostenere le Unioni di Comuni e le Unioni montane nelle spese di funzionamento per l'esercizio associato di una pluralità di funzioni e servizi ad esse affidati dai Comuni, sono così determinati:

3.1 Per le Unioni di comuni:

3.1.1 una quota, **pari al 30%** dell'ammontare del fondo, è attribuita in ragione delle **spese riferite alle funzioni/servizi** effettivamente gestiti in forma associata alla data di scadenza del bando, impegnate nel Bilancio dell'Ente nell'esercizio 2018;

3.1.2 una quota, **pari al 70%** del fondo, è attribuita in ragione dei seguenti fattori:

[55] Tale limite, ai sensi dell'art. 3, c. 1, L.R. 18/2012, è derogabile: - fino a 4.500 abitanti, nel caso di Unioni di comuni esistenti a causa di modificazioni territoriali o per recessi di uno o più comuni dall'Unione; - nel caso di comuni appartenenti all'area montana e parzialmente montana purché le funzioni siano esercitate da almeno cinque comuni. La dimensione associativa minima dei 5.000 abitanti è prevista anche per le Unioni montane che siano state delegate a svolgere funzioni con la stipula di apposita convenzione da parte dei Comuni ad esse appartenenti, con riferimento alla popolazione dei Comuni che hanno conferito l'esercizio associato delle funzioni e servizi comunali all'Unione montana;

[56] escluse quelle indicate alle lettere c), f), l), l bis);

[57] Ai fini dell'accesso, ad esclusione delle funzioni/servizi di nuovo conferimento, l'esercizio effettivo delle funzioni fondamentali e dei servizi comunali da parte dell'Unione di Comuni/Montana, è comprovato dagli impegni di spesa corrente risultanti dal conto consuntivo 2017 dell'Ente medesimo.

a) **Entità demografica dell'Unione** (popolazione dati Censimento 2011). Il punteggio da attribuire a tale variabile, nel rispetto del limite demografico minimo di cui all'art. 3, c. 1, L.R. 18/2012 e delle dimensioni associative che consentono maggiore efficienza nell'esercizio delle funzioni (vedasi punto 3.2 del PRT), è così definito: da 5.000 a 10.000 abitanti 2 punti **da 10.001 a 20.000 abitanti 3 punti** da 20.001 a 30.000 abitanti 2 punti oltre 30.000 abitanti 1 punto;

b) **Numero di Comuni associati.** Il punteggio da attribuire a tale variabile è così definito: Unioni costituite da 2 Comuni 1 punto Unioni costituite da 3 a 5 Comuni 2 punti **Unioni costituite da oltre 5 Comuni 3 punti** A cui si aggiunge: Unioni costituite da almeno il 51% da Comuni obbligati 3 punti;

c) **Dimensioni associative** dell'Unione con riferimento ai valori demografici delle **aree geografiche omogenee** di cui all'art. 8, c. 3, della L.R. n. 18/2012: - area ad elevata urbanizzazione: almeno 20.000 abitanti; - area del basso Veneto: almeno 8.000 abitanti; - area del Veneto centrale: almeno 10.000 abitanti. Il punteggio da attribuire a tale variabile è definito in 2 punti;

d) **Numero delle funzioni fondamentali** gestite per conto di tutti i comuni associati, per le quali sia dimostrata l'effettività dell'esercizio con impegni di spesa a carico dei capitoli di bilancio dell'Unione. Il punteggio da attribuire a tale variabile è definito in **1 punto per ciascuna funzione fondamentale ulteriore** rispetto a tre funzioni fondamentali, ad esclusione di quelle indicate all'art. 19, c.1, del D.L. 95/12 lett. c, f, l, l bis, per le quali risultino impegni di spesa a carico del bilancio dell'Unione;

e) **Autonomia finanziaria dell'Unione** rispetto al contributo regionale ordinario e statale "regionalizzato".[58]

3.2 Per le Unioni montane:

3.2.1 una quota, **pari al 50%** dell'ammontare del fondo, è attribuita in ragione **delle spese correnti**…;

3.2.2 una quota, **pari al 50%** del fondo, è attribuita in ragione del seguente fattore di aggregazione: **Numero di Comuni associati.** Il punteggio da attribuire a tale variabile è così

[58] L'autonomia finanziaria dell'Unione rispetto ai contributi assegnati nell'anno 2018 per le spese di funzionamento per l'esercizio associato delle funzioni comunali, è calcolata sull'importo del contributo statale regionalizzato concesso l'anno precedente diviso per il totale degli impegni per spese correnti ammesse a finanziamento e riferite al bilancio dell'anno precedente. Si considera efficiente l'indicatore che è pari o inferiore alla media regionale. Sono escluse dal beneficio di tale variabile le Unioni di nuova istituzione o che non hanno beneficiato di tali contributi. Il punteggio da attribuire a tale variabile è definito in 1 punto.

definito: Conferimento della funzione/servizio da un numero di Comuni inferiore al 50% degli appartenenti all'Unione montana 1 punto Conferimento della funzione/servizio da un numero di Comuni pari o superiore al 50% degli appartenenti all'Unione montana 2 punti **Conferimento della funzione/servizio da tutti i Comuni appartenenti all'Unione montana 3 punti.**

4.DETERMINAZIONE REQUISITI DI ACCESSO E CRITERI DI ATTRIBUZIONE DEL CONTRIBUTO REGIONALE ORDINARIO

Il contributo ordinario è finalizzato a sostenere le Unioni di Comuni nelle spese necessarie all'erogazione di funzioni e servizi comunali, con l'obiettivo di valorizzare l'efficacia della gestione associata in ragione delle dimensioni territoriali e del maggior grado di integrazione nell'esercizio delle funzioni ad esse conferite dai Comuni associati.

Il contributo ordinario è determinato **sulla base dei punteggi attribuiti** ai seguenti **fattori di aggregazione**, previsti al precedente punto 3.1.2:

a) entità demografica dell'Unione (popolazione dati Censimento 2011);

b) numero di Comuni associati, tenendo conto, fra questi, di quelli obbligati;

c) dimensioni associative dell'Unione con riferimento ai valori demografici delle aree geografiche omogenee di cui all'art. 8, c. 3, della L.R. n. 18/2012:

d) numero delle funzioni fondamentali gestite per conto di tutti i comuni associati ulteriore rispetto a tre funzioni fondamentali;

e)incremento di funzioni fondamentali nel triennio 2016/2018. Il punteggio da attribuire alla variabile di cui alla lett. e) è definito in 1 punto per ciascuna funzione fondamentale attivata nel periodo considerato ed esercitata al momento della richiesta del contributo dalla quale risultino impegni di spesa a carico del Bilancio dell'Unione di Comuni…"

Risulta chiaro quindi l'attuale intento del legislatore di favorire Unioni di media grandezza (tra i 10.001 e i 20.000 ab.), con il massimo numero possibile di Comuni partecipanti, che rispettino le aree geografiche omogenee e con un numero sempre maggiore di funzioni fondamentali attribuite. Appare anche molto interessante la volontà del legislatore di premiare gli enti in grado di avere una propria autonomia finanziaria rispetto ai contributi erogati che, seppur in maniera minima, apre la strada verso la sopramenzionata gestione efficiente che non è purtroppo ancora adeguatamente presa in considerazione. Vediamo però come la Regione mantenga

attive anche le altre forme associative infatti per quanto riguarda i contributi una tantum e in c/investimento a favore di fusioni, unioni e convenzioni, la dgr n. 823 del 19/0/2019 si ha quanto presentato nel seguente box:

Costituzione di nuove Unioni di Comuni nel periodo 29.09.2018 e il 30.09.2019	€ 150.000,00 per il primo impianto € 50.000,00 per ogni Comune associato NON obbligato all'esercizio di funzioni fondamentali.
Unioni di Comuni costituite prima del 29.09.2018 che nel 29.09.2018 e il 30.09.2019 deliberino: - adesione di **nuovi Comuni** -attivazione di **nuove funzioni fondamentali**, già previste in Statuto o previa modifica dello stesso se non previste - attivazione di almeno **2 servizi comunali strategici** - **progetto di miglioramento** dell'esercizio di una o più funzione/i fondamentale/i (nel limite max di 3 funzioni)	€ 60.000,00 per ogni nuovo Comune associato all'esercizio di funzioni fondamentali e servizi € 50.000,00 per ogni nuova funzione fondamentale attivata € 15.000,00 per servizio comunale € 30.000,00 per funzione fondamentale
Unioni Montane di cui alla LR 40/2012 che nel periodo 29.09.2018 e il 30.09.2019 deliberino: - conferimento di nuove funzioni fondamentali da parte dei Comuni ad essa appartenenti - progetto di miglioramento dell'esercizio di funzioni fondamentali	€ 50.000,00 per ogni nuova funzione fondamentale attivata € 30.000,00 per funzione fondamentale
Convenzioni stipulate nel periodo 29.09.2018 e il 30.09.2019 che coinvolgono Comuni obbligati "isolati", per l'esercizio di funzione fondamentale	€ 15.000,00 per ogni Comune partecipante alla forma associativa
Convenzioni tra Comuni stipulate nel periodo 29.09.2018 e il 30.09.2019 per l'esercizio di funzione fondamentale	€ 25.000,00 per convenzione

La preferenza verso l'Unione di Comuni appare e traspare chiara, con contributi sostanzialmente maggiori e incentivi forti verso la loro formazione. A ragion di ciò dal 2017 vengono attribuiti contributi per l'elaborazione di studi di fattibilità per la creazione di fusioni e di Unioni di Comuni come si può vedere nell'ultima dgr n. 211/2018[59] che analizzeremo alla fine del paragrafo. Come si può notare nel grafico seguente, la misura della contribuzione sia regionale che statale negli anni alle Unioni di Comuni non è uniforme anche se si può rilevare che negli ultimi anni (almeno dal 2016) essa è rimasta sempre bassa rispetto agli anni precedenti senza mai tornare a livelli elevati; si può notare anche che l'andamento del contributo statale regionalizzato e del contributo regionale ordinario non hanno la stessa andatura.

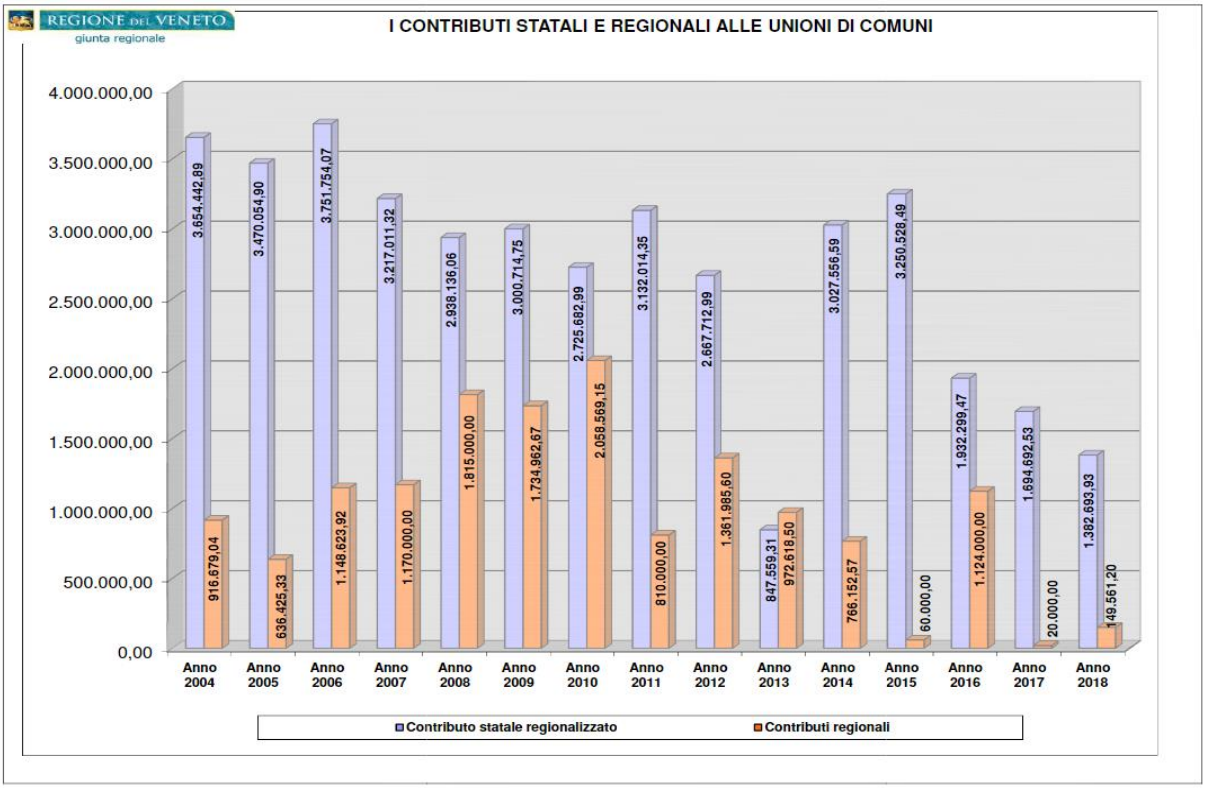

Fig. 7: contributi statali e regionali alle Unioni negli ultimi 15 anni; fonte: Regione Veneto documento https://app.box.com/s/4o3kiv44ul9z34gvhieioufj3sdx57ob

[59] http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=113ddef7-de61-4eea-ab81-bd27b22e02a2&groupId=10753

Dal 2014 non è stato più erogato il contributo regionale in c/investimenti e dal 2013 nemmeno quello regionale ordinario che come abbiamo visto prevede dei criteri da rispettare ogni anno decisi tramite decreto della Giunta regionale. E' stato quindi erogato nel 2018 solamente il contributo regionale una tantum per un importo pari a 149.561,20 euro e il contributo statale "regionalizzato" per 1.382.693,90 euro a 17 Unioni com'è possibile vedere nella fig. 8.

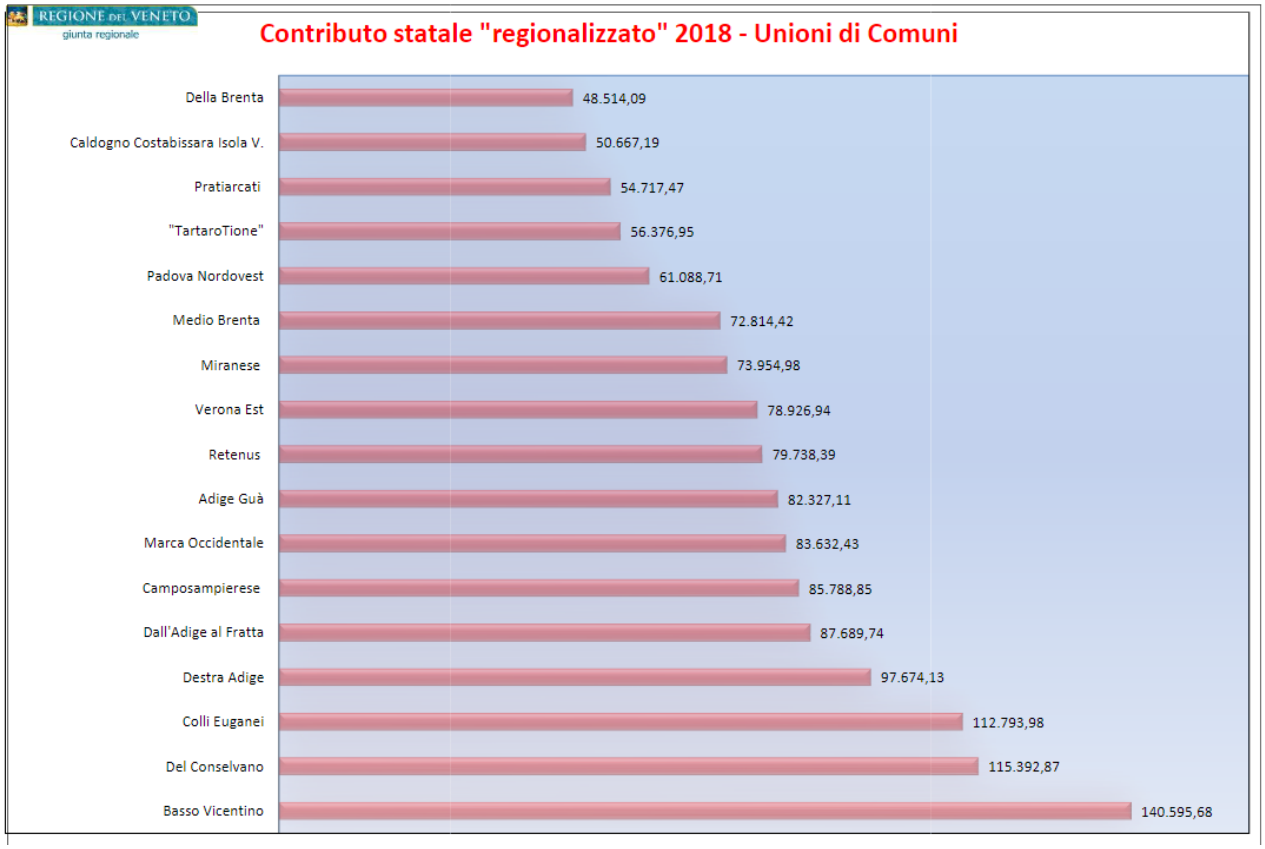

Fig. 8: contributo statale "regionalizzato" ad ogni Unione Veneta nel 2018; fonte: Regione Veneto documento https://app.box.com/s/4o3kiv44ul9z34gvhieioufj3sdx57ob

Per quanto riguarda le Unioni montane sono stati concessi nel 2018 un importo pari a 183.760,52 euro di contributi regionali correnti a solamente 3 Unioni e per quanto riguarda i contributi statali regionalizzati sono stati erogati euro 345.673,48 a 13 Unioni montane. Appare ora logico cercare di capire come i Comuni veneti si stiano muovendo e a questo proposito appare utile vedere come la via dell'Unione dei comuni negli ultimi anni non sia più stata seguita. Infatti analizzando i contributi richiesti e concessi dal 2016 in poi per gli studi di fattibilità riguardanti progetti di associazionismo comunale[60] si nota da un lato una continua diminuzione di richieste di finanziamento, che passano

[60] https://www.regione.veneto.it/web/enti-locali/provvedimenti-regionali-associazionismo1

da 17 nel 2016 a 6 nel 2018 (nel 2017 erano 8) e dall'altro la netta preferenza verso progetti di fattibilità legati alle fusioni di Comuni[61]; infatti se nel 2016 abbiamo richieste per 4 progetti di fattibilità per le possibili future Unioni di Comuni, nel 2018 non ne perviene nemmeno una com'è possibile vedere nella fig. 9.

ENTE/ COMUNE CAPOFILA	OGGETTO STUDIO DI FATTIBILITA'	ENTI/COMUNI COINVOLTI	NUMERO COMUNI/ ENTI	SPESA PREVENTIVATA
1- CONSELVE (PD)	FUSIONE	Conselve, Cartura, Terrassa Padovana	3	€ 13.500,00
2- ESTE (PD)	FUSIONE	Este, Baone, Cinto Euganeo, Lozzo Atestino	4	€ 12.810,00
3- MONTEGALDA (VI)	FUSIONE	Montegalda, Grisignano di Zocco	2	€ 8.540,00
4- CASTEGNERO (VI)	FUSIONE	Castegnero, Longare	2	€ 5.978,00
5- UNIONE MONTANA VALLE DEL BOITE (BL)	RIORGANIZZAZIONE UNIONE MONTANA	U.M. Valle del Boite	1	€ 8.747,40
6- UNIONE MONTANA PASUBIO ALTO VICENTINO (VI)	RIORGANIZZAZIONE UNIONE MONTANA	U.M. Pasubio Alto Vicentino	1	€ 8.750,00

Fig. 9: richieste finanziamenti per studi di fattibilità comuni nel Veneto 2018; fonte: DDR N. 66/2018 "Assegnazione contributi per l'elaborazione degli studi di fattibilità".

Alla luce di quanto rilevato si passa ora, nei prossimi paragrafi, ad un analisi morfologica della situazione territoriale presente ad oggi nella regione Veneto sia per quanto riguarda le Unioni di Comuni sia per quanto riguarda le Unioni montane.

3.3 Le Unioni di Comuni venete

Ripercorriamo il cammino proposto insieme dalla stessa Regione che ha pubblicato nel sito istituzionale[62] due documenti di riepilogo sulle Unioni di Comuni e sulle Unioni montane presenti nel territorio veneto nel 2019, con i relativi dati organizzativi e i finanziamenti ricevuti. In questo paragrafo ci occuperemo delle Unioni, nel secondo delle Unioni montane. Procedendo per gradi andiamo a vedere come nel 2019 siano presenti 21 Unioni di Comuni venete che associano complessivamente 75 Comuni, il

[61] Analisi delle DDR N. 44/2016, 270/2017 e 66/2018 presenti nel sito della Regione Veneto;
[62] https://app.box.com/s/4o3kiv44ul9z34gvhieioufj3sdx57ob

13,3% dei Comuni veneti per un totale di 554.715 abitanti (dati ultimo censimento 2011). Le Unioni di Comuni sono maggiormente concentrate nella Provincia di Padova, dove tra l'altro nel 2018 è avvenuto lo scioglimento dell'Unione dei Comuni Padova Nordovest[63], e Verona e non sono presenti nella sola provincia di Rovigo. Non si sono verificate nuove costituzioni nel 2018. Le Unioni attualmente presenti nel territorio si vedono in fig. 10 e in fig. 11:

Provincia di Venezia:	- Unione dei Comuni Città della Riviera del Brenta; - Unione dei Comuni del Miranese.
Provincia di Padova:	- Unione dei Comuni del Conselvano; - Unione dei Comuni Pratiarcati; - Unione dei Comuni Colli Euganei; - Unione dei Comuni del Medio Brenta; - Federazione dei Comuni del Camposampierese; - Unione dei Comuni Retenus; - Unione dei Comuni della Brenta.
Provincia di Belluno:	- Unione dei Comuni del Bassofeltrino Sette Ville.
Provincia di Vicenza:	- Unione dei Comuni Caldogno, Costabissara e Isola Vicentina; - Unione dei Comuni Terre del Retrone; - Unione dei Comuni Basso Vicentino.

[63] http://www.unionedeicomunipadovanordovest.it/scioglimento-unione-dei-comuni-padova-nordovest-liquidazione-dellente-e-rientro-dei-servizi

Provincia di Verona:	- Unione di Comuni Verona Est; - Unione dei Comuni Destra Adige; - Unione dei Comuni di Roverè, Velo Veronese, S.Mauro di Saline; - Unione dei Comuni dall'Adige al Fratta; - Unione dei Comuni Sant'Anna d'Alfaedo ed Erbezzo; - Unione Veronese Tartaro Tione; - Unione dei Comuni Adige Guà.
Provincia di Treviso:	- Unione dei Comuni della Marca Occidentale.

Fig. 10: schema Unioni di Comuni per provincia, Regione Veneto; fonte: mia elaborazione dati web aggiornati al 1 agosto 2019.

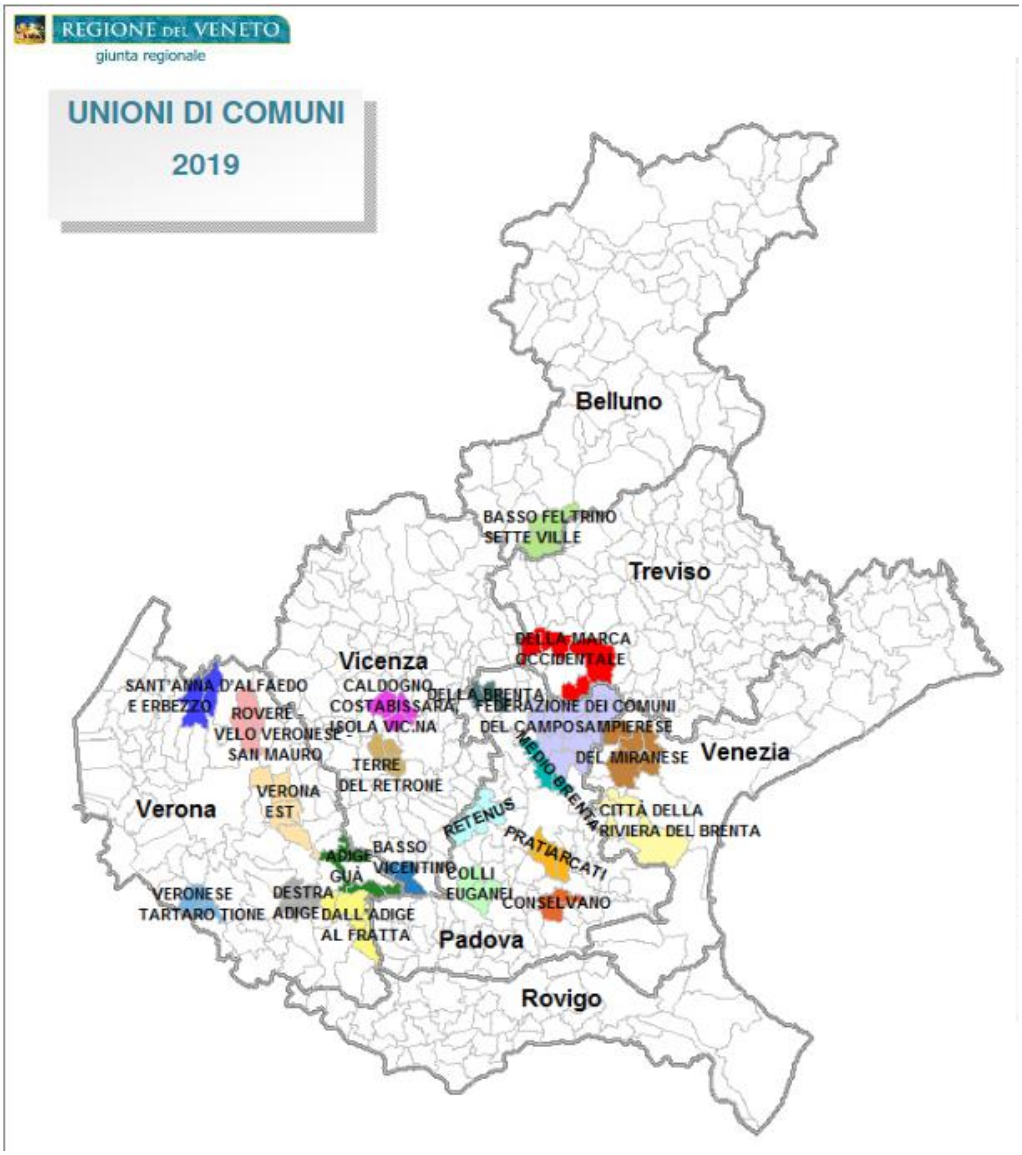

Fig 11: territorio Veneto coperto dalle Unioni di Comuni nel 2019; fonte: Regione Veneto documento: https://app.box.com/s/4o3kiv44ul9z34gvhieioufj3sdx57ob

I piccoli Comuni nelle Unioni sono 31 e la superficie coperta dai territori delle Unioni è percentualmente l'8,93% del territorio veneto; la dimensione media delle Unioni è pari a 26.415 abitanti, anche se la dimensione media dei Comuni appartenenti alle Unioni è molto più esigua e infatti è di 7.396,20 abitanti. Il Comune più grande è Spinea con 26.862 abitanti e quello più piccolo S.Mauro di Saline 553 abitanti.

E' interessante studiare quanto le Unioni rispettino i criteri previsti dall'art. 8 della L.R. 18/2012 relativi alla "Dimensione associativa dell'area omogenea di appartenenza"; dalla tabella proposta dalla Regione si nota che le aree "area montana", "Basso Veneto" e "Veneto centrale" che richiedono rispettivamente una popolazione di 5.000 abitanti, 8.000 abitanti e 10.000 abitanti in Unione, presentano Unioni più piccole,

rispettivamente per la prima area l'Unione di Comuni di ROVERÈ–VELO VERONESE - SAN MAURO con una popolazione complessiva di 3.461 ab. e l'Unione di Comuni SANT'ANNA D'ALFAEDO E ERBEZZO con 3.331 ab; per la seconda area l'Unione di Comuni COLLI EUGANEI con una popolazione di 6.978 ab. e per la terza area l'Unione VERONESE TARTARO TIONE con 4.572 abitanti, l'Unione BASSO VICENTINO con 5.336 abitanti e l'Unione DESTRA ADIGE con 9.019 abitanti.

In media un'Unione veneta è composta da 3,57 Comuni; l'Unione più "anziana" è l'Unione VERONESE TARTARO TIONE (VR) costituita in data 1997 e l'Unione più "giovane" è l'Unione DELLA BRENTA costituita il 27.04.2016. La maggior parte delle Unioni è formata da un numero di comuni minore di 4 come si può vedere nella tabella in fig. 12 sottostante e la classe dimensionale dove si concentrano più Unioni è quella compresa fra i 20.000 e i 50.000 abitanti che comprende 1/3 delle Unioni venete come si può vedere nella fig. 13. Si passa, poi, da Unioni più di 3.000 abitanti fino ad Unioni con oltre 100.000 abitanti. Il riordino territoriale nell'area geografica montana, previsto dalla L.R. n. 40/2012, ha comportato la trasformazione delle preesistenti C.M. in Unioni montane con il conseguente scioglimento e/o incorporazione delle Unioni di comuni (art. 32 TUEL) costituite all'interno dell'ambito territoriale delle Unioni montane.

Provincia	Unioni con 2 comuni	Unioni con 3 comuni	Unioni con 4 comuni	Unioni con 5 comuni	Unioni con 6 comuni	Unioni > 6 comuni
Venezia			1	1		
Verona	2	2	1	2		
Vicenza	1	2				
Padova	2	3	1			1
Rovigo						
Belluno	1					
Treviso			1			
Tot.	**6**	**7**	**4**	**3**	**0**	**1**

Fig. 12: composizione numerica delle Unioni di comuni attualmente esistenti; fonte: Regione Veneto documento: https://app.box.com/s/4o3kiv44ul9z34gvhieioufj3sdx57ob

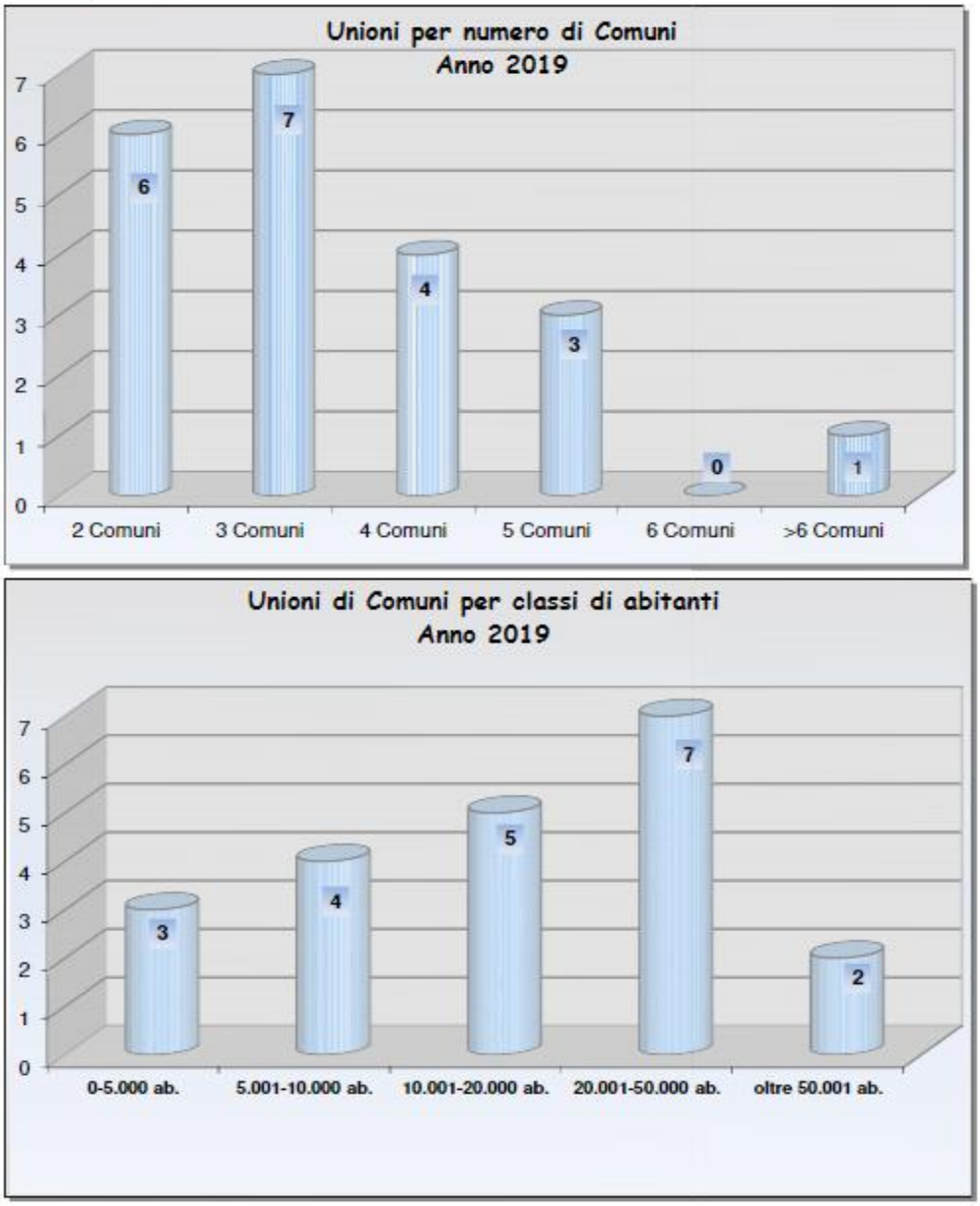

Fig. 13: istogrammi relativi alla composizioni numeriche e demografiche delle Unioni di Comuni; fonte: Regione Veneto documento: https://app.box.com/s/4o3kiv44ul9z34gvhieioufj3sdx57ob

Prima di passare ad un'analisi più strutturata delle funzioni attribuite alle Unioni ed a informazioni più approfondite passiamo ad analizzare anche le Unioni montane venete. Da sottolineare come in Veneto i comuni obbligati all'esercizio delle funzioni fondamentali associate sono 256 e solamente 31 (il 12%) hanno deciso la strada dell'Unione per ottemperare a questo obbligo: questi 31 Comuni rappresentano più del 40% dei Comuni associati in Unione anche se la fascia di maggior rilievo è quella che comprende i Comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti con 36 Comuni in Unione.

3.4 Le Unioni montane venete

A seguito della legge finanziaria statale del 2008 (L. 244/07) che ha ridotto drasticamente i finanziamenti per le Comunità montane e messo in discussione la loro dimensione e a seguito del dibattito susseguito sulla loro utilità, la Regione con la L.R. 40/2012 **ha mirato a realizzare la trasformazione delle Comunità montane in Unioni di comuni**, individuando la precedente delimitazione territoriale delle Comunità montane quale ambito territoriale adeguato per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei comuni montani e parzialmente montani, ivi compreso l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali ai sensi delle vigenti normative statali. Le Unioni montane quindi meritano un breve accenno. Le Unioni montane presenti nel Veneto nel 2019 sono 19. Con una media di 8,15 Comuni per Unione risultano più vaste delle Unioni dei Comuni non montane infatti hanno una popolazione totale di 713.618 abitanti e una superficie di 6.314 kmq che copre il 34,5% del territorio veneto come si può vedere in fig. 14.

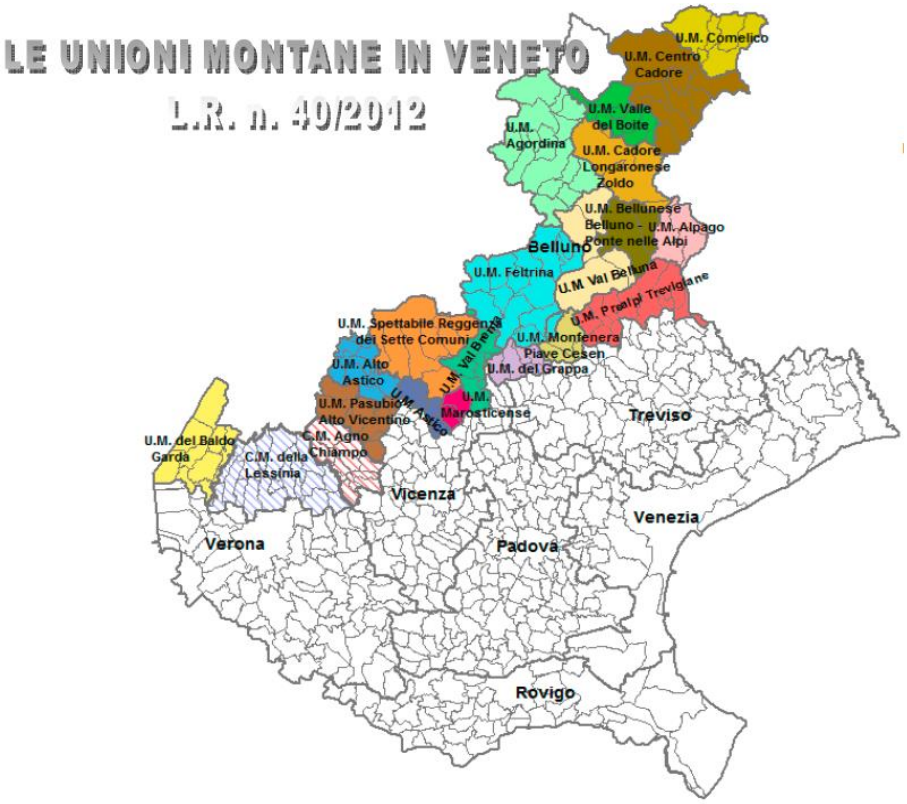

Fig. 14: territorio veneto coperto dalle Unioni montane nel 2019; fonte: https://rdv.box.com/s/jxxa27k8srf2aysnv0qbo5uox6alvf36, Regione Veneto documento.

Con una media di 37.559 abitanti risultano più popolose della media delle Unioni di Comuni, si concentrano solamente in 4 Province Treviso, Belluno, Verona e Vicenza e sono istituite non solamente per svolgere in maniera associata le funzioni fondamentali ma anche, come facevano le precedenti comunità montane, per valorizzare le zone montane e precisamente per[64]:

- il mantenimento delle aree prative e dei pascoli montani;
- la sistemazione della viabilità silvo-pastorale e della sentieristica;
- le cure colturali ai soprassuoli boschivi;
- la manutenzione delle opere di sostegno e consolidamento pendici;
- la manutenzione ordinaria dei corsi d'acqua non demaniali;
- i contributi per la sistemazione delle malghe da parte di enti pubblici, Regole e Comunioni familiari;
- i contributi per il miglioramento delle infrastrutture a servizio delle aziende agricole (l'approvvigionamento idrico, l'elettrificazione, la viabilità rurale e le linee telefoniche);
- i contributi per il recupero del patrimonio edilizio rurale da parte degli imprenditori agricoli;
- i contributi per il miglioramento delle condizioni igieniche e di benessere negli allevamenti;
- i contributi a favore delle colture alternative e degli allevamenti minori.

Sono state mantenute attualmente solo 2 comunità montane, la Comunità montana della Lessinia dove sono presenti 18 comuni per un totale di popolazione di 78.013 abitanti e la Comunità montana Agno Chiampo con 10 comuni e 77.124 abitanti. Entrambe commissariate dal 2014, presentano criticità riguardo alla salvaguardia del loro attuale funzionamento e quindi non sono ancora state trasformate in Unioni anche se da recenti interventi[65], la via richiesta dalla Regione appare chiara.

[64] http://piave.veneto.it/web/enti/comunita-montane
[65] https://www.ilgiornaledivicenza.it/territori/valdagno/unione-o-morte-per-la-montana-agno-chiampo-1.6893820

3.5 Le funzioni fondamentali condivise

Passando ora ad analizzare più nel dettaglio le funzioni fondamentali che le Unioni di comuni venete svolgono in comune appare utile analizzare la seguente figura (Fig.15):

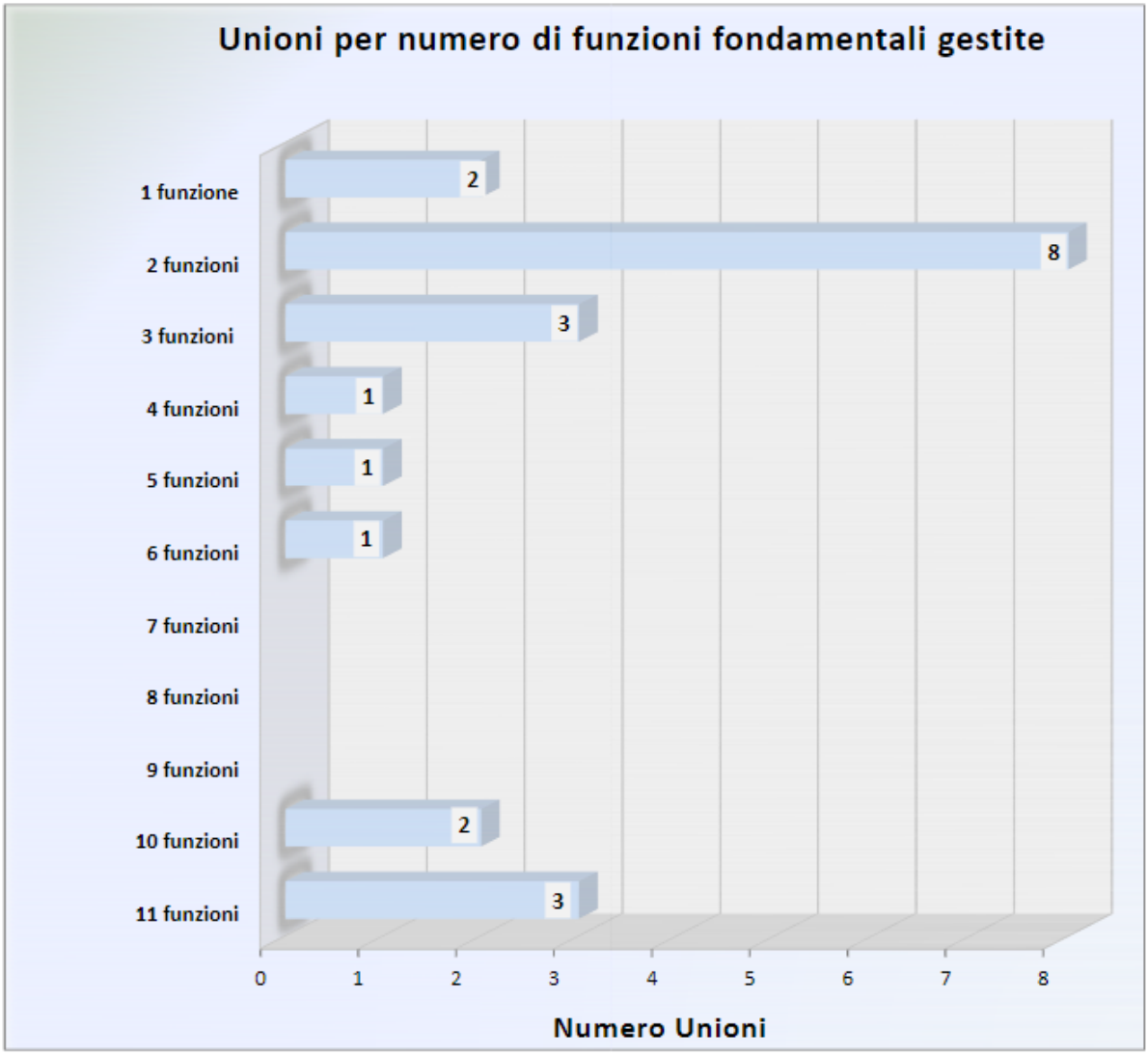

Fig. 15: Unioni montane divise per n° di funzioni fondamentali gestite integralmente in unione; fonte: Regione Veneto documento https://app.box.com/s/4o3kiv44ul9z34gvhieioufj3sdx57ob

Come si può notare il 24% delle Unioni svolge tutte e 10 le funzioni fondamentali oggetto dell'obbligo associativo e il 62% svolge almeno 3 funzioni fondamentali. Analizzando ulteriori grafici si può notare come la lett. e) protezione civile e la lett. i) polizia municipale siano le funzioni fondamentali maggiormente condivise, ben 16 Unioni le svolgono, mentre la lett. a) amministrazione generale, lett. d) urbanistica, lett.

l) anagrafe e lett. l bis.) statistica siano quelle più restie all'associazionismo essendo svolte solo da 5 Unioni. Ovviamente può succedere che vengano svolti svariati "servizi" in Unione relativi ad una funzione che però non riguardano la totalità della funzione generale e quindi essa non può essere considerata di gestione integrale dell'Unione. Mediamente vengono gestite 4,5 funzioni per Unione.

Interessante anche guardare quanto i servizi considerati "strategici" e per i quali la Regione nel 2018 attraverso i bandi regionali ha assegnato contributi extra siano diffusi tra le Unioni come si può notare in fig.16. Questi servizi "strategici" sono stati identificati in: gestione del personale, servizi informatici, C.U.C., controllo di gestione, SUAP, gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali, trasporto e mensa scolastica.

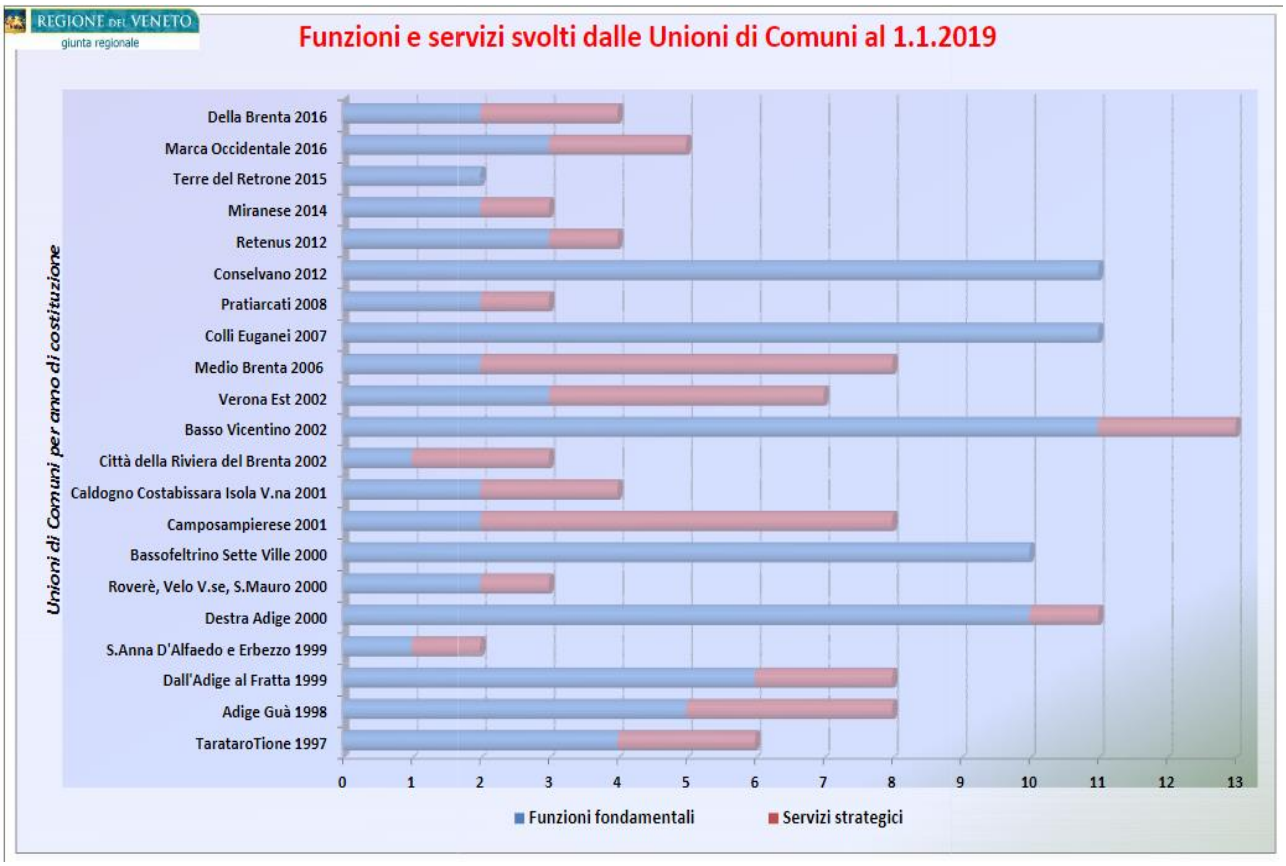

Fig. 16: n° funzioni e servizi svolti integralmente per ogni Unione di Comuni veneta nel 2019; fonte: Regione Veneto documento https://app.box.com/s/4o3kiv44ul9z34gvhieioufj3sdx57ob

Per quanto riguarda invece le Unioni montane si ha la presenza di solamente il 10% delle Unioni che svolgono almeno 9 funzioni fondamentali (nessuna ne svolge 10) e solamente il 36,8% svolge almeno 3 funzioni fondamentali come è possibile vedere in figura (Fig. 17):

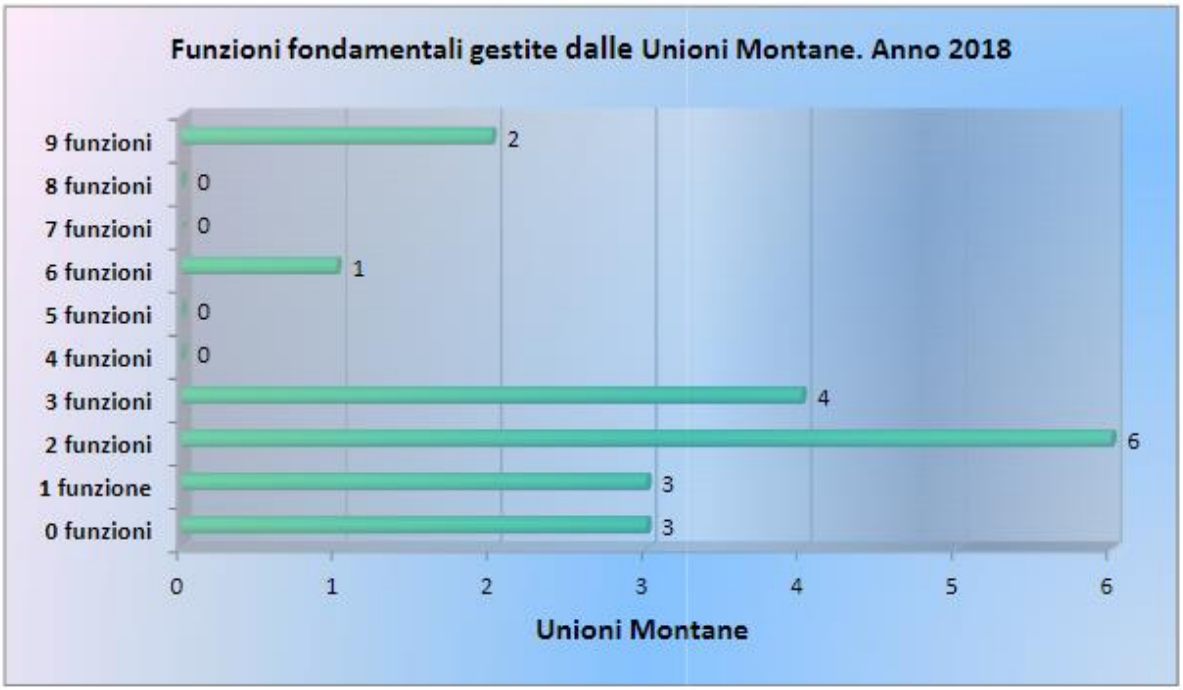

Fig. 17: n° funzioni fondamentali gestite integralmente dalle Unioni montane, contate per n° Unioni che le gestisce;
fonte: Regione Veneto documento https://rdv.app.box.com/s/jxxa27k8srf2aysnv0qbo5uox6alvf36

Ben 16 Unioni montane gestiscono integralmente la lett. e) protezione civile, 8 gestiscono la lett. g) servizi sociali e 6 la lett. f) rifiuti e tributi. Appare strano come ben 3 Unioni non gestiscano nessuna funzione fondamentale.

Dopo questa panoramica siamo giunti alla conclusione del nostro studio teorico e possiamo addentrarci nella realtà odierna. Nel capitolo successivo infatti verranno forniti i dati raccolti dalle interviste proposte ad enti esperti del settore e ai referenti amministrativi di alcune Unioni di Comuni che sono stati intervistati al fine di rilevare dei feedback utili per capire la situazione attuale e le prospettive future delle Unioni in Veneto. L'ultimo capitolo invece cercherà di trarre alcune possibili conclusioni in merito alla nostra analisi.

Capitolo 4

La voce sul campo: l'analisi delle interviste

4.1 Le interviste alle Unioni

Per poter capire quanto le Unioni del nostro territorio siano realmente detentrici di un valore aggiunto, abbiamo ritenuto utile analizzarle anche intervistando alcuni diretti interessati; abbiamo quindi elaborato[66] e proposto un'intervista strutturata di breve durata ai rappresentanti amministrativi di varie Unioni e in questo paragrafo analizzeremo le risposte pervenute. Prima di procedere all'analisi delle interviste si riportano le seguenti informazioni generali:

- le risposte provengono da 8 Unioni di Comuni ubicate strategicamente nel territorio veneto: 1 Unione nel veronese, 1 Unione nel trevigiano, 2 Unioni nel veneziano e 4 Unioni nel padovano;

- sono stati intervistati i rappresentanti amministrativi che lavorano all'interno delle varie Unioni da molti anni, in moltissimi casi proprio dall'inizio della costituzione dell'ente; in alcuni casi sono stati intervistati anche i sindaci e/o i segretari, presidenti del Consiglio delle Unioni, direttori generali o dirigenti; per motivi di privacy non verranno menzionati nomi ma ci si riferirà ad ogni intervista e/o intervistato diverso con la dicitura INT1, INT2, INT3, ecc.;

- nelle interviste non si fa mai riferimento a nomi di Comuni e Convenzioni specifici, si trascrive la dicitura *"-nome del Comune-"* o similari per far capire al lettore il significato del discorso ed anche la dicitura "-xxx-" al posto di numeri o date specifici;

- le interviste sono state effettuate tutte di persona presso le sedi delle Unioni nel mese di settembre 2019 e la documentazione fornita è disponibile su richiesta.

Passando ora all'analisi delle interviste, si procede con la suddivisione della stessa seguendo la struttura delle domande rivolte agli intervistati che sono state raggruppate all'interno di 4 topic diversi, strutturati in modo da far emergere le varie fonti di interesse della nostra tesi.

[66] Con l'aiuto e la collaborazione del dott. Casula M., già precedente citato per i suoi vari studi.

4.1.1. A - LE RAGIONI SOTTOSTANTI LA GENESI DELL'UNIONE

In questo primo gruppo di domande si è cercato di capire prima di tutto quali siano stati i motivi legati alla nascita delle Unioni e perché queste Unioni siano state create con determinati partner. Dalle risposte che emergono, appare chiaro come gli incentivi finanziari siano la principale motivazione che ha portato alla creazione dell'ente Unione soprattutto per le Unioni di vecchia data.

Nei primi anni Duemila infatti, si ricevevano molti più contributi per la costituzione di un'Unione come si può rilevare dalle parole dell'INT1: *"…nel 2003 avevano tantissimi contributi e quindi erano appetibili come Unioni…*" e dall'INT2: *"…all'inizio si concentrava solo quel discorso lì, economico, sicuramente il motore è stato anche quello, se non quello…*"; anche per le Unioni di più recente istituzione però la motivazione finanziaria rimane in primis la principale leva di start-up per un'Unione.[67]

Una seconda motivazione che appare in alcuni casi è quella legata alla path-dependence infatti la presenza di precedenti forme di Convenzione intercomunali ha favorito la nascita delle Unioni in epoca successiva come viene rilevato nell'INT3: *"…di esperienze di Convenzione ce ne erano già state, per i Comuni, si è optata per l'idea, il progetto dell'Unione perché… si erano già sperimentate le Convenzioni e le Convenzioni, come dire, avevano dati buoni risultati e quindi il passo logico successivo era quello di tentare…"* o nell'INT6: "*…prima esisteva già una Convenzione con il Comuni di -nome del Comune- e di -nome del Comune- per quanto riguarda i vigili e di conseguenza avevano risolto il problema…".*

Appare di notevole importanza anche l'omogeneità politica sia per la costituzione, come si rileva nell'INT 6: "*…fatalità erano tutti quanti di corrente PD, quindi avevano trovato un accordo diciamo anche di corrente politica…"* sia per la scelta dei partner; infatti dall'INT1 si rivela come la scelta dei Comuni in Unione, come entrata e come permanenza temporale è dettata proprio dalla volontà politica infatti "*…dopo per una questione tra virgolette politica che magari i Comuni -nome dei Comuni- vanno in voto assieme.. invece … per una scelta politica sempre nel 2009 il Sindaco neoeletto aveva proprio detto io vado su ed esco dall'Unione…".*

[67] Come si può rilevare in tutte le interviste effettuate, gli incentivi finanziari sono stati sempre citati come motivazione di avvio per le Unioni.

Un'altra forte motivazione che ha spinto i Comuni ad unirsi è legata al fattore territoriale: in alcuni casi infatti la presenza di Comuni di grandi dimensioni vicini o la presenza di forti Consorzi comunali tra Comuni di grandi dimensioni attigui ha fatto in un certo modo "paura" ai piccoli Comuni che hanno deciso quindi di unirsi come ad esempio si può rilevare nell'INT5: "….-*nome del Comune- è rimasto fuori dal Consorzio –nome del Consorzio- tenga presente che si trova all'interno di una ciambella dove – nomi dei Comuni – contornavano … ed è rimasto fuori da questo Consorzio, ad un certo punto – nome di un altro Comune – si è tolto dal Consorzio perché era un Comune piccolino e voleva qualcosa di più e invece paga poco ma può avere anche poco… si è tolto con la logica di unirsi ad un altro Comune…".* Oltre alla spinta territoriale dei Comuni vicini anche la presenza nel territorio di omogeneità industriali ha reso possibile l'Unione come ci testimonia l'INT8: "*…è un territorio molto omogeneo, hanno un grandissimo sviluppo dell'industria manifatturiera… abbiamo un territorio imprenditoriale molto molto importante…".*

Per riassumere quindi in fig. 18, dalle interviste rilevate si può captare come i motivi che hanno spinto alla nascita e allo sviluppo della conformazione territoriale attuale delle Unioni venete intervistate possono essere classificati in:

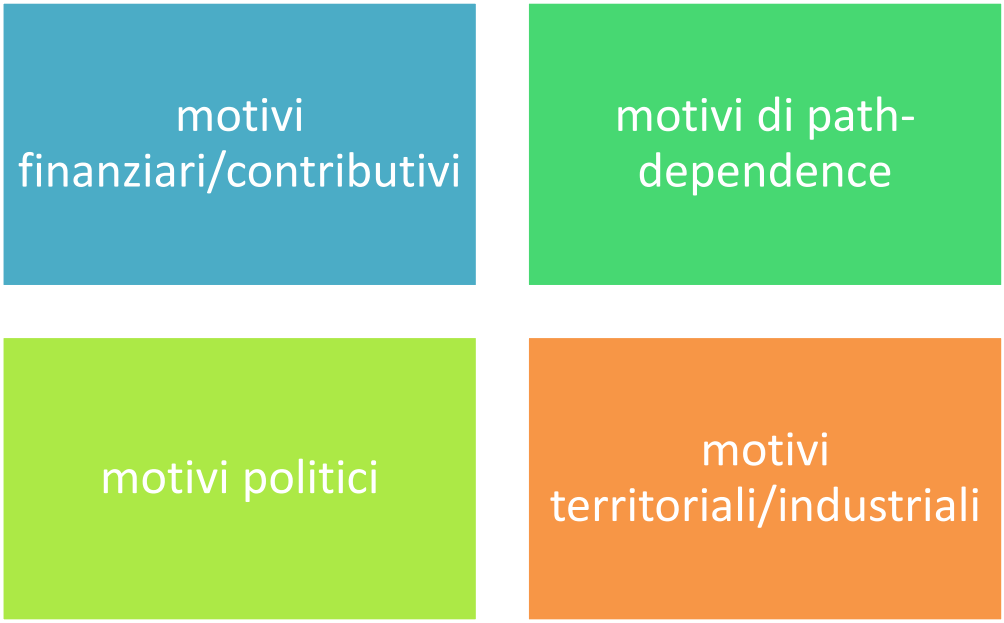

Fig. 18: motivi rilevati che portano alla creazione delle Unioni di Comuni in Veneto; fonte: mia elaborazione dati e interviste raccolte.

1. motivi finanziari/contributivi, spinta più forte e presente in ogni Unione di Comuni;

2. motivi di path-dependence, precedenti forme associative hanno potuto dar vita ad alcune delle Unioni considerate (precisamente 3 su 8);

3. motivi politici, che hanno portato sia alla nascita, ma soprattutto alla sopravvivenza dei Comuni in Unione (tutte le Unioni hanno avuto alla nascita una volontà politica condivisa ma in 3 casi questa volontà politica mancata negli anni ha portato all'uscita di alcuni Comuni dalle Unioni);

4. motivi territoriali/industriali, che hanno portato all'Unione di comuni piccoli, circondati o in vicinanza di realtà più grandi e strutturate che hanno portato alla formazione di ben 5 Unioni su 8.

4.1.2.B I VANTAGGI/SVANTAGGI SULLA BASE DELL'ESPERIENZA MATURATA

In questa seconda parte delle interviste si è suddiviso il topic in ulteriori 4 classificazioni legate ai vantaggi e agli svantaggi registrati grazie all'Unione:

AMMINISTRATIVI – In questa serie di domande si è cercato di far emergere la tendenza positiva, se presente, nello sviluppo delle competenze, della professionalità e delle carriere amministrative dei dipendenti comunali; le risposte appaiono praticamente tutte (a parte in un caso) omogenee e rilevano che, grazie all'Unione si ha avuto una generale specializzazione delle competenze come ci può riportare l'INT4: "*..in un ente piccolo…una persona non riesce ad essere specializzata in un solo settore… diventa difficile per un responsabile avere tanti settori al proprio interno… un'Unione ha una platea più ampia e quindi maggiore personale e quindi ogni persona si specializza in un piccolo ramo, in un piccolo settore e quindi in quel settore diventa professionale e quindi conoscitore a fondo della normativa di quel settore là…"* o nell'INT7: "*…l'Unione di comuni dovendo lavorare su più Comuni per le stesse tematiche ti specializzi non c'è niente da fare, questo è uno dei guadagni e tra virgolette e che oggi non sono ancora messi in risalto…";* non mancano però anche dei campanelli di allarme riguardo questa forte specializzazione come si può rilevare dall'INT8: "*...dove vi è una grande specializzazione se manca un pezzo della filiera è anche possibile che si blocchino le cose…".*

Per quanto riguarda invece la carriera amministrativa non è emerso nessun risultato in quanto, riportando le parole dell'INT2: "*…a differenza dell'azienda privata, ci sono dei*

vincoli di spesa, di normativa, del contratto, cioè voglio dire ancorché fosse possibile, sarebbe difficilmente praticabile…".

POLITICI – Si è cercato poi di comprendere quanto un'Unione possa aumentare la forza politica dei Comuni nel territorio e la capacità di negoziazione con gli enti superiori; per quanto riguarda le opportunità di carriera politica tutti gli intervistati si sono dimostrati d'accordo che non esistono significative opportunità di carriera politica superiori grazie ad un'Unione di Comuni come emerge dalla risposta ad esempio dell'INT3: "…*percentualmente in maniera trascurabile direi".* Per quanto riguarda invece la forza politica dei Comuni e la capacità di negoziazione dei Comuni con gli enti superiori le risposte appaiono un po' contrastanti: se per le Unioni piccole INT2: "…*un'Unione così piccola è leggera, ha un peso molto leggero relativo, le Unioni devono avere almeno il peso di 70-80.000 abitanti per essere un po' incisive, ovvio che se ci fosse concertazione tra gli amministratori anche un'Unione composta da 3-4 Comuni avrebbe sicuramente un maggior peso che non un Comune solo, ciò vuol dire che ne so va all'USL il Comune di -nome del Comune- rappresenta 3.000 cittadini vabbè lo ascoltano ma preferiscono ascoltare uno che ne ha 10.000* (parlata dialettale) *però se va là concertando un'Unione è diverso anche se abbiamo riscontato una difficoltà di riconoscimento a livello regionale…"* nelle Unioni più grandi invece si riscontra una forza politica di negoziazione non indifferente come si sentire dalle parole dell'INT6: "….*tu fai una rappresentanza di cittadini in base al numero di cittadini che rappresenti, il presidente di un'Unione di Comuni che a turno fra i vari sindaci che ogni anno si cambia, e quindi è una presenza importante essendo praticamente la –xxx- città del Veneto, come ampiezza, come numero di abitanti sia nel territorio sia con gli enti superiori…".*

QUALITATIVI – Sotto questo aspetto si è cercato di percepire se grazie all'Unione si sono riscontrati dei miglioramenti qualitativi nei servizi offerti, un aumento della possibilità di accesso ai servizi pubblici ed un numero maggiore di servizi offerti al cittadino. In questo caso le risposte sono apparse omogenee quanto quelle relative alla parte amministrativa con una solo Unione in controtendenza (per questa Unione è stato deciso lo scioglimento a fine 2019): tutte le Unioni riscontrano un aumento significativo della qualità dei servizi offerti e della possibilità di accesso. Questo dato può essere letto in varie interviste come nell'INT5: "…*più professionalità, un vigile che prende le ferie poi non trova nessuno in Comune, invece qui il cittadino trova sempre qualcuno in ufficio…"* o

nell'INT3: "…*le buone pratiche del Comune di – nome del Comune – sono state estese anche ai Comuni che erano caratterizzati da una gestione più domestica, da questo punto di vista posso dire che negli ultimi 2 anni abbiamo partecipato a dei bandi e siamo risultati vincitori e abbiamo vinto lo scorso anno un bando regionale e siamo stati premiati dallo … per un progetto di innovazione dei servizi sociali, quindi se fatti bene, con competenza dal mio punto di vista l'obiettivo sarebbe quello di mantenere almeno la stessa quantità e nel caso di specie le posso dire che noi abbiamo migliorato anche la qualità e la percezione dei servizi, sì…"* o ancora nell'INT4: "…*ma soprattutto avere dei servizi con più professionalità, nel senso del servizio stesso non solo di chi li dà, per esempio se io avessi i miei 2-3 agenti all'interno del Comune di – nome del Comune - … non potrei avere tutta la tecnologia, la gestione come ce l'ho in Unione dai controlli dei varchi, a gli incidenti stradali…".*

ECONOMICI – Per ultimo si è cercato di analizzare quali sono state le criticità economiche come la presenza di costi di transizione, duplicazione, coordinamento amministrativo che si sono riscontrate in Unione o se al contrario si sono riuscite a raggiungere delle economie di scala che portassero ad un aumento dei benefici proporzionalmente maggiore rispetto ai costi registrati. Le risposte sotto questo aspetto sono state abbastanza difformi in quanto se in alcune interviste come nell'INT1 si hanno avuto solamente costi e zero benefici, citando le parole dell'intervistato "…*un'altra sede aggiuntiva, e poi anche i server e tanto materiale a livello tecnologico sono state fatte delle spese ingenti… ci abbiamo rimesso tutto, è un ente in più… la nostra esperienza è negativissima sotto tutti i punti di vista…le Unioni di Comuni sono un'enorme costo…una cattiva organizzazione perché tu devi replicare la stessa roba su più enti, non va bene perché l'idea non era questa",* in altre situazioni siamo in via di miglioramento come nell'INT4: "…*non tanto che lo stesso atto si deve fare sia nelle Unioni che nei Comuni ma che l'Unione deve fare 4 atti diversi uno per ogni Comune e compila 4 moduli diversi con 4 modalità diverse, perché ogni Comune è abituato a lavorare in un certo modo… un esempio per tutti è ad esempio la modalità della busta paga, noi abbiamo anche le buste paga, il personale, ogni Comune ha una modalità diversa di gestione dei propri straordinari, ecc… quindi l'Unione deve fare lo stesso lavoro in 4 modi diversi, non va bene e ci stiamo lavorando su questo…".*

In altre realtà invece si sono riscontrati solamente iniziali riduzioni di costi nella produzione dei servizi che però sono stati ampliamente recuperati come si può rilevare

nell'INT2: "…*no non c'è stata una riduzione di costi, c'è stata il primo anno, dal 1.1.2xxx con il trasferimento di tutte le funzioni… poi un po' perché è fisiologico nel senso che il contesto normativo che richiede adempimenti anche in tema di digitalizzazione hanno fatto aumentare le spese ma sarebbero aumentate di fatto anche nei Comuni, e soprattutto perché non si è arrivati diciamo all'omogeneizzazione di alcuni servizi e quindi e comunque magari bisogna gestire magari ancora realtà diverse…".* In questo caso però un altro intervistato sempre nell'INT2 non è d'accordo in quanto rileva: "…*secondo me c'è stata una riduzione dei costi nei lavori che facciamo, mi spiego se prima faccio un esempio, se prima dovevo manutentare 10 estintori ed ora ne devo manutentare 100 ovvio che faccio una gara dove sicuramente aumentando la quantità sicuramente il prezzo si riduce…".*

Questa incapacità di definire quanto siano effettivamente i costi e i vantaggi economici che un'Unione ha portato o può portare si è riscontrata anche in altre interviste, in quanto se da un lato non si riconoscono costi di duplicazione/transizione rilevabili, dall'altro comunque si negano l'esistenza di economie di scala e si parla sempre e comunque di un aumento di costi, sicuramente costi di gestione e generali ma spesso senza capire bene quali e quanti.

A questo proposito è interessante rilevare alcuni esempi di buone pratiche e di gestione efficiente, come nell'INT8, che a fronte di evidenti surplus di costi generati dalla costituzione di un nuovo ente, l'Unione appunto, vede comunque i benefici qualitativi come superiori: "…*noi abbiamo le riunioni con i tavoli di ragionieri e là ci coordiniamo, loro fanno il loro Bilancio e la voce che noi gestiamo ci fanno un mandato unico di trasferimento per ogni funzione e basta e noi abbiamo fatto il Bilancio… cos'è che è duplicato, ma non è duplicato… l'Unione è un ente di secondo livello, quindi tu crei un altro ente, questo ente ha un Bilancio e ha delle persone che lo devono far funzionare allora è chiaro che ci sono delle spese in più, non c'è dubbio, il Direttore se c'è, lo devono pagare, quindi lo imputano che ne so il 10% alla polizia locale, il 10% alla protezione civile, perché sovraintende a tutte le funzioni… è chiaro che questo costo, il costo della ragioniera, il costo della segretaria vanno distribuiti e si chiamano costi generali, questi devono essere finanziati in qualche modo però… con la struttura adeguata e se ci si occupa veramente di far funzionare le cose… se si fanno le cose in maniera tale da poter risparmiare in altre cose e poter fare la copertura dei costi, sta qua l'equilibrio…una parte di questi costi va*

pagato dalle sanzioni, ma va da sé che se io ho gli agenti che sono nel territorio, che mi presiedono i box, che mi presiedono i vari punti, se il Comune ha il suo agente, intanto fa un turno al giorno, e noi invece facciamo 2 turni o addirittura 3 turni a rotazione e assicuriamo di presenziare a tutte le manifestazioni del territorio, siamo autonomi, non vado in prestito da altri, ma se io ho gli agenti su strada, piuttosto di avere 2 agenti del Comune che quando hanno fatto il funerale, sono stati in ufficio, elaborano i verbali.. hanno finito, noi abbiamo gli agenti che stanno su strada, una parte delle sanzioni finanzia il Bilancio dell'Unione…qua non stiamo parlando solo di costi e di ricavi, perché potrebbe anche essere che non c'è risparmio e addirittura c'è un costo in più, ma se questo costo fa sì che si diano servizi migliori alla popolazione o dei servizi che il Comune da solo non può dare allora io ho già raggiunto l'obiettivo…"

Appare ancor più interessante l'esempio virtuoso riscontrato nell'INT3 che riassume un pochino quella che dovrebbe e potrebbe essere la forza dell'Unione e che sembra esserci nelle altre Unioni ma non viene correttamente percepita e/o utilizzata: "…*in maniera oculata e in certo modo si possono avere qualità e anche riduzione dei costi… quest'anno ho dato l'esternalizzazione delle buste paga per tutti i Comuni e sono circa 185, ebbene prima del trasferimento del servizio del personale avevano 2 Comuni che si facevano i cedolini in casa attraverso del personale interno e 2 Comuni che invece avevano esternalizzato il servizio… allora il Comune di – nome del Comune – con circa 60 dipendenti spendeva 17.000 euro all'anno per il servizio dei cedolini, il Comune di – nome del Comune – con poco meno di 30 dipendenti ne spendeva 12.000, l'Unione di Comuni per 185 dipendenti quindi per tutti e 4 i Comuni ne ha spesi 13.000… quindi questo è un esempio di capacità contrattuale, negoziale e poi di riduzione dei costi…".*

Fig. 19: piramide vantaggi/svantaggi rilevati legati allo sviluppo delle Unioni; fonte: mia elaborazione interviste e dati raccolti.

Per riassumere quindi come rilevato nella fig. 19 precedente, dalle interviste svolte si è potuto riscontrare grazie all'Unione:

- un aumento delle competenze, in particolar modo della specializzazione amministrativa, con lo sviluppo professionale del lavoratore che specializzandosi riesce a seguire le evoluzioni normative in quel settore, ma non un aumento delle opportunità di carriera amministrativa;

- un aumento della forza politica nel territorio e con gli enti superiori sicuramente per le grandi Unioni, un po' meno per le piccole che registrano una qualche difficoltà di riconoscimento dall'alto, nessun aumento delle opportunità di carriera politica;

- un miglioramento della qualità, sia per quanto riguarda la produzione dei servizi che diventano più tecnologicamente avanzati, sia per l'accesso rendendo il servizio più completo e accessibile per i cittadini sia per la quantità dello stesso che viene fornito in misura superiore e con orari e disponibilità sul territorio maggiori;

- un aumento in via omogenea dei costi generali dovuti ovviamente alla costituzione e tenuta in essere di un nuovo ente, con la presenza in poche realtà di costi di duplicazione, ma nella maggior parte dei casi la copertura dei costi tramite o reali aumenti di ricavi dovuti ad una buona e centralizzata gestione e quindi a economie di scala o ad un aumento del beneficio pubblico che, anche se non quantificabile

monetariamente, porta lo sviluppo qualitativo del territorio e dei servizi che viene registrato in molte interviste come il fine reale da perseguire tramite l'Unione.

4.1.3. C LE FORME DI PARTECIPAZIONE CON I CITTADINI ATTIVATE

Come terzo blocco di domande ci siamo concentrati sulla questione "democrazia attiva" per poter capire se le Unioni venete si sono interessate a rendere il cittadino consapevole dell'esistenza dell'Unione e a ricavare dalla propria popolazione informazioni e feedback utili per valutare i propri servizi e comprendere le varie esigenze nel territorio. Questa serie di domande è stata pensata in quanto l'Unione, come più volte espresso, è un ente di secondo livello quindi alla sua formazione, istituzione e costruzione il cittadino non prende mai parte e non viene in nessun caso formale interpellato; questo, come sappiamo, invece avviene ad esempio per le fusioni, vedi referendum consultivo.

Osservando i vari siti delle Unioni intervistate si è potuto notare come non esista in nessun caso una forma di questionario di customer satisfaction all'interno del sito che invece appare presente in Unioni vicine alla nostra Regione ad esempio con questo format rappresentato in fig. 20:

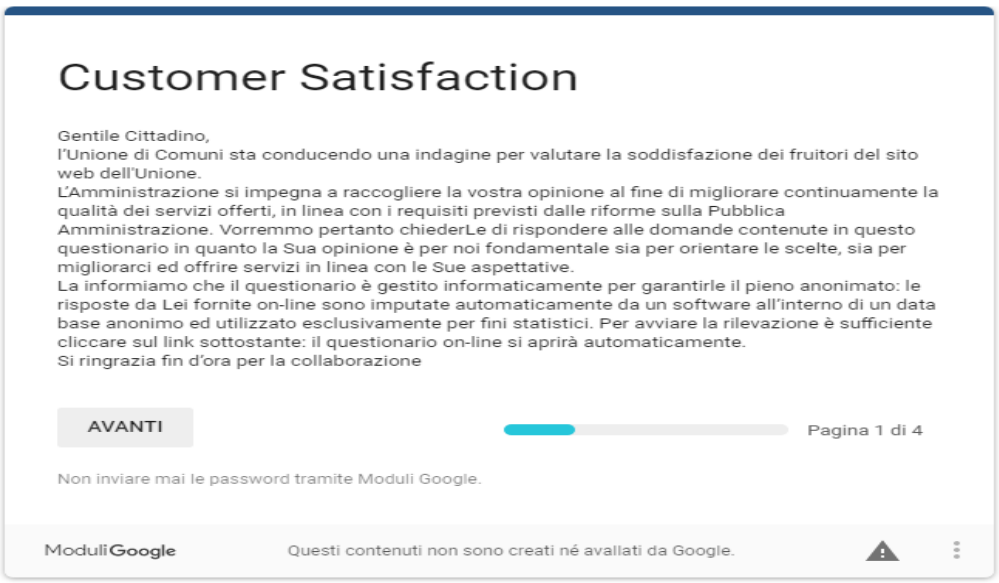

Fig. 20: screenshot pagina web Unione di Comuni; fonte: questionario di customer satisfaction presente nel sito di un'Unione dell'Emilia Romagna.

In questo tipo di indagine invece viene richiesta al cittadino la valutazione del sito web dell'Unione per esempio e se grazie al sito si ha poi contattato ed utilizzato i servizi dell'Unione; con quest'altro format (Fig.21) si richiede ad esempio la compilazione di un questionario per la valutazione dei servizi e per il loro miglioramento:

Fig. 21: screenshot pagina web Unione di Comuni; fonte: questionario online su un sito di un'Unione dell'Emilia Romagna.

In Veneto la situazione appare diversa: solamente 4 delle 8 Unioni intervistate hanno inserito nel loro sito un'iniziativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, chiamato "Mettiamoci la faccia" che attraverso l'utilizzo di emoticon colorate, quindi giocando con le interfacce emozionali cerca di comprendere il grado di soddisfazione del cittadino utente riguardo al livello e alla qualità dei servizi forniti. Il format è quello presente nella pagina successiva in fig. 22.

Fig. 22: screenshot pagina web Unione di Comuni; fonte: sito web Unione dei Comuni veneta.

La questione è che nessuno degli intervistati rileva l'utilità del format, in particolare si riconosce la sua esistenza ma si nega qualsiasi utilizzo dello stesso per l'analisi e lo studio del parere cittadino. Non si hanno dati o informazioni utili al riguardo e si parla, in alcuni casi, di questa iniziativa come di un'iniziativa a spot, derivata dalla volontà di un singolo rappresentante, come nell'INT1: "*…l'ha attivato l'ex direttore dell'Unione che poi è andato in pensione, nessuno ha poi fatto niente…",*o di un'iniziativa che comunque viene utilizzata poco a causa della mancanza di partecipazione cittadina nel web dovuta ad una popolazione anziana come si rileva nell'INT5: "*…forse i ragazzi giovani vanno dentro e ci mettono anche la faccia, ma noi gestiamo una realtà diciamo piuttosto vecchietta, soprattutto la zona collinare…".*

Nelle Unioni che non presentano nessuna di queste forme attive di partecipazione cittadina e nelle stesse che formalmente la presentano non si rileva nessuna forma di interessamento al tema, oppure, se si rileva nel passato, si crede che la strada da seguire sia un'altra come citato nell'INT8: "*…non è importante che il cittadino sappia che c'è l'Unione, l'importante è che il cittadino sia soddisfatto del servizio, se tu hai bisogno di un servizio che tu prima andavi in Comune ed ora è gestito dall'Unione, ma quando tu vai in Comune hai l'assistente sociale che ti ascolta, che poi lei la pratica la gestisca da una parte o dall'altra a te non interessa, l'importante è che se tu vai nel tuo Comune, se hai bisogno dell'assistente sociale ci sia…io sono più d'accordo che il problema delle faccine sia nei*

Comuni delle Unioni perché per me, che la polizia locale del Comune – nome del Comune – il cittadino deve andare nel suo Comune se è contento, se lui mette nel suo Comune che è contento, è un successo dell'Unione…loro (i cittadini) *non sanno neanche del sito dell'Unione, bisognerebbe fare delle serate…si sono anche fatte…io le ho fatte, ho riunito tutti i dipendenti…quando io sono partita con l'Unione, ho fatto una montagna di riunioni con il cittadino, per far capire cos'era l'Unione, cosa non era, ma ancora al mio paese mi domandano: ma cossa feto ti de lavoro* (dialetto veneto)*…cioè non riescono a percepire l'Unione, perciò io sono d'accordo che le faccine, la soddisfazione, il questionario deve essere nel tuo Comune…se i cittadini sono contenti, vuol dire che io come Unione ho raggiunto l'obiettivo".*

4.1.4. D – LE PROSPETTIVE FUTURE DELL'UNIONE

Nell'ultima parte dell'intervista si è cercato di capire infine quale sarà il futuro delle Unioni e i risultati appaiono molto discordanti. Delle 8 Unioni intervistate, 2 hanno già avviato il processo di liquidazione, previsto per la fine di quest'anno, 1 ha indetto negli ultimi mesi vari riunioni per capire il destino della stessa e le acque si fanno molto torbide come si può rilevare nell'INT5: "…*adesso comincia a scricchiolare perché dicono loro, ma non sono convinto, ci sono troppi costi, per mantenere questo quindi fare una Convenzione identica identica, cambiare solo il nome giuridico, perché questo, perché non c'è più la struttura, la sovrastruttura… ognuno torna al proprio Comune… vorrebbero organizzare, separare tutti i pani e i pesci e fare una Convenzione unica di polizia locale…".* Per le altre si rileva l'uscita di alcuni comuni dalle Unioni e la possibilità di una possibile fusione futura tra i Comuni rimasti come rilevato ad esempio nell'INT2: "…*sicuramente i 2 Comuni che rimangono a sostenere l'Unione saranno condannati a fare una fusione e anche se dovesse andar male…a fare una Convenzione…perché non sono due enti in grado di andare avanti da soli…o fusione o si passa ad una Convenzione…in questi anni non c'è stata la sostituzione di certe figure… se usciamo dall'Unione alcuni Comuni si trovano senza personale…".* Se in questa intervista la fusione è vista con paura o comunque come obbligata via di uscita da una situazione abbastanza critica, in altre Unioni più virtuose e soprattutto più grandi la fusione è vista come un naturale grande passo che sarebbe utile fare ma ovviamente molto difficile da attuare come si può leggere nell'INT4: "…*siamo bloccati dalla normativa… la stessa legge non ci permette di dare slancio alle Unioni… infatti quello che io sto cercando adesso è la fusione…oggi… la fusione è in assoluto la cosa migliore secondo me…io la sto cercando da tre anni con nessuno dei Comuni in*

Unione…perché l'unico con cui potrei – nome del Comune – perché siamo confinanti…però non andrebbe a buon fine perché è un Comune più grande e i miei cittadini si sentirebbero assorbiti…e alla prova di un referendum sono quasi certo non andrebbe a buon fine, mentre con un Comune uguale identico al nostro questo potrebbe avere un buon esito…".
Nelle restanti interviste il focus rimane quello dell'implementazione in primis dei servizi e poi dell'aggiunta anche magari di nuove funzioni fondamentali, in linea con le Unioni presenti nel territorio romagnolo, come rilevato nell'INT3: "…*il mio obiettivo è quello delle Unioni dell'Emilia Romagna, nel senso per me essa rappresenta il classico esempio di best practies c'è poco da fare… ci sono realtà che effettivamente funzionano…".*

4.2 Le interviste agli esperti del settore

Per concludere la nostra esperienza sul campo, abbiamo deciso di intervistare anche due esperti nel settore dell'associazionismo veneto e precisamente la dott.ssa Elvia Montagner (Direzione Enti Locali della Regione Veneto) e il dott. Paolo Fortin (esperto ANCI veneto).

Secondo Montagner E., viene confermata il nostro studio rilevato nel capitolo 3 riguardante il fatto che le Convenzioni in Veneto siano la principale forma di associazionismo intercomunale infatti citando le sue parole "….*devo dire che l'associazionismo in Veneto è sempre stato portato avanti con Convenzione, e le Convenzioni soprattutto sono state sfruttate alla grande anche perché sono state ben incentivate fin dal 2000 da questa Regione… quindi molti sono partiti con l'idea di approfondire questi rapporti collaborativi anche per qualcuno in vista di una fusione…".*

Ella ribadisce il fatto che la Regione Veneto ha sempre voluto lasciare la libertà di scegliere anche ai piccoli Comuni che erano obbligati all'associazionismo infatti "…*è sempre stata una scelta della Regione Veneto quella di puntare sull'aspetto volontario degli enti, cioè la spinta dal basso e non di ingessare dall'alto…e comunque abbiamo visto che c'erano buoni risultati collaborativi, quindi non sono mai andati a forzare la mano agli enti…".*

La Regione Veneto poi, sottolinea Montagner E., si è sempre interessata al tema delle competenze in quanto "…*noi dal 2008 finanziamo anche corsi di formazione sui temi dell'associazionismo e abbiamo visto sempre una buona partecipazione e quindi persone che cercano di migliorare le loro conoscenze e competenze e abbiamo visto anche molte*

figure…e da qui sono usciti molti manager che adesso sono a capo di molte Unioni di Comuni…venivano da tutti i tipi di Unioni e anche da Comuni non ancora associati…".

Parlando degli aspetti più politici e contrattuali, lo scopo che Montagner E. rileva delle Unioni deve essere quello "…*di creare una forza di presenza nel territorio e nei tavoli di concertazione con gli enti sovraordinati, quello è lo scopo, di avere più forza contrattuale…rappresentano un bacino di popolazione più grande e quindi possono riuscire ad avere situazioni migliori anche nel mercato…sicuramente si sono fatti portavoce di disagi e di difficoltà e si sono anche arrivati a modificare parti delle nostre norme, proprio in relazione al fatto che la loro difficoltà aveva un peso sul territorio e sulla funzione che esercitavano…".*

Per quanto riguarda la partecipazione cittadina Montagner E. rivela come esistano Unioni (grandi) che informano il cittadino mensilmente del loro operato tramite bollettini; loro come Regione rilevano l'organizzazione di molti incontri sul territorio anche in vista del precedente obbligo associativo e quindi per Provincia, la Regione si è mossa per presentare i propri bandi di incentivazione che sono aperti a tutti. E come già rilevato dalle interviste svolte nelle Unioni il cittadino, citando le parole della dott.ssa "…*il cittadino viene coinvolto in quello che diciamo è il servizio ultimo che l'Unione riesce ad attivare…riescono ad attivare servizi che prima non c'erano o prolungare il servizio sulle 24 ore…poi sono queste le ricadute…".*

Anche a livello qualitativo viene confermato da Montagner E. come le Unioni servano proprio per migliorare la qualità e la produzione dei servizi e viene ribadito il fatto che non tutte le funzioni possano portare ad economie di scala in linea con lo studio presentato nel capitolo 2.

Dal punto di vista economico Montagner E. ribadisce il fatto che l'Unione possa acquisire proprio personale in via preferenziale infatti "…*c'è per il personale una spesa che deve essere cumulata per tutti i Comuni…non possono superare i limiti di spesa…ma la somma cumulata della spesa tra l'Unione e i singoli Comuni, ma l'Unione è la forma associativa che ha sempre avuto le agevolazioni perché non ha limiti di assunzione, ha sempre avuto il turnover… quello che hanno anche i piccoli Comuni ora con l'ultima finanziaria, ma li aveva sempre avuti da prima l'Unione…".* Per quanto riguarda i costi la dott.ssa rileva come dipenda dalle varie Unioni e dalla loro organizzazione anche se "…*sicuramente nel breve periodo non c'è riduzione del costo, dopo il primo biennio sì, ma anche li dipende da*

come l'organizzano, con quante persone, se cercano effettivamente di raggiungere economie e quanti servizi attivano perché se uno porta avanti le stesse cose di prima…dipende sempre dal tipo di funzione…noi finanziamo se l'Unione ha almeno 2 funzioni fondamentali e 2 servizi strategici se sono enti non obbligati o 3 funzioni se sono enti obbligati… in deroga al D.R.T. che prevedeva le 4 funzioni…".

Per il futuro la Regione, ribadisce Montagner E., sarà sempre presente e rileva che "…*sicuramente il punto di svolta verrà anche dai lavori del tavolo tecnico che è stato istituito e ha già avviato i lavori e vedremo che risultanze porterà perché l'obiettivo è quello del superamento dell'obbligo associativo e quindi questo potrebbe essere nuovamente una svolta, un nuovo rilancio con maggiori libertà e autonomie perché si è passati un po' dalla volontarietà all'obbligatorietà e quindi ha disincentivato il lavoro di squadra…perché in realtà per colpa delle funzioni fondamentali così come sono state delineate appare molto difficile portare a termine un obbligo nel modo in cui è stato diciamo confezionato dal D.L. 78 quindi noi siamo in attesa di vedere gli sviluppi e poi di decidere anche l'aggiornamento del nostro Piano di Riordino…".*

La dott.ssa Montagner E. rivela che la Regione prevede il finanziamento degli studi di fattibilità che "…*sono volti anche all'analisi dell'implementazione delle funzioni da parte delle Unioni, non solo per la costituzione…e questa è l'occasione che avrebbero le Unioni di valutare normalmente lo stato in essere e potenzialmente lo sviluppo sia in termini di nuovi enti sia di nuove funzioni…c'è questo aiuto da parte della Regione…".*

Secondo Montagner E. infine le Unioni oggi "…*sono un po' alla finestra, stanno guardando l'evoluzione…prova ne è che noi non avendo ancora avuto nessuna segnalazione, quest'anno il bando sugli studi di fattibilità non lo abbiamo ancora fatto uscire…tutti sono in attesa che venga modificata a livello governativo la normativa, ma siamo anche noi in ballo con modifiche legislative della nostra legislazione regionale…".*

La dott.ssa Montagner E. sottolinea come conclusione il fatto che "…*il contributo regionale come stanziamento non è mai diminuito, anzi è salito… il problema è che non ci sono state domande… mentre il contributo statale è diminuito nel tempo perché anche quello una quota è proporzionata ai contributi erogati dalla Regione…lo stanziamento regionale ha raggiunto anche i 4.000.000 di euro però non ha avuto abbastanza richieste e quindi non viene utilizzato, la gran parte va in economia…i soldi ci sono, la volontà politica c'è… ogni anno gli stanziamenti sono abbondanti… perché quello che viene*

finanziato è l'implementazione perché abbiamo puntato sulle funzioni fondamentali e sono importanti…e quindi non tutti fanno questo nuovo passo…adesso è da due anni che puntiamo anche all'incremento dei servizi che noi riteniamo strategici e qualcosina lì è arrivato…".

Alla luce delle ultime affermazioni quindi appare strano come i finanziamenti da parte della Regione ci siano, ma non vengano richiesti dalle Unioni se non in misura molto limitata e nelle ultime parole della dott.ssa Montagner E. si scorge forse il vero problema "…*diciamo che i vincoli di Bilancio posti dalle ultime finanziarie hanno disincentivato l'associazionismo, perché i vincoli sia finanziari che soprattutto sul personale e sulla possibilità di utilizzare il personale hanno impoverito gli enti, gli enti si sono trovati a non poter più assumere, si sono trovati con un personale esiguo e con un'età media avanzata, con grandi difficoltà da affrontare e quindi non pensano ad associarsi perché associare povertà non crea ricchezza…".* Conferma quindi la presenza di una legislazione nazionale che in un qualche modo rema contro l'associazionismo e una legislazione regionale che cerca di favorirlo, con la leva finanziaria o culturale, precisamente formativa. La stratificazione normativa negli ultimi anni viene vista quindi come una forma di confusione che si ripercuote nelle realtà comunali.

Il dott. Fortin, esperto tecnico di ANCI veneto si dimostra in linea con il parere della dott.ssa e rivela che in effetti "…*gli incentivi oggi, paradossalmente dal punto di vista economico, sono estremamente generosi, proporzionalmente oggi sono generosissimi rispetto a quello che è il tema della finanza locale, cioè nel 2020 la finanza locale è un disastro e gli incentivi alle Unioni sono significativi, nel 2000 i soldi c'erano nei Comuni e gli incentivi percentualmente, pur essendo elevati, non erano così incidenti…soprattutto rispetto a quelli che sono i potenziali margini di manovra che hanno i Comuni… oggi che siamo in una finanza locale asfittica, avere questi soldi qua insomma è una bella risorsa…".*

Il dott. Fortin mette alla luce vari particolari punti di forza e di debolezza che sono stati percepiti nelle interviste alle Unioni ma che lui riesce a spiegare in maniera più dettagliata ad esempio riguardo la specializzazione egli rivela che "…*ci siamo resi conto quanto costi la formazione dei dipendenti, la specializzazione sempre più spinta di tutte le competenze porta ad aver fatto nel corso degli anni nei confronti dei tuoi dipendenti investimenti importantissimi in termini formativi…un'Unione che riesce a specializzare magari più di una persona e crea continuità e crea passaggio graduale in uscita, questo mi*

crea un potenziale importante…poiché però sono costi e benefici occulti, non stimati, non ci si rende conto ma per dire riusciamo a risparmiare migliaia di euro in termini formativi, di efficienza e nell'erogazione dei servizi però…".

Il dott. Fortin concorda sia con il fatto che le Unioni siano un ottimo strumento di pressione politica, di lobby del territorio, sia con il fatto che le Unioni siano in grado, anche grazie ad una forza contrattuale molto più forte, di aumentare qualità, quantità e accesso dei servizi nel territorio. Infatti è quest'ultimo aspetto, come sottolineato da molti rappresentanti amministrativi delle Unioni più virtuose, l'aspetto più importante a discapito di quello che è il vero e propri risparmio economico, e il dott. Fortin è pienamente d'accordo "…*non sempre si punta al risparmio economico, spesso si punta alla qualità del servizio, in moltissimi casi si ha avuto un aumento dei costi complessivi ma con tutta una serie di servizi che un Comune singolo non avrebbe potuto…tipico esempio è quello dei vigili…".*

E l'altra faccia della medaglia? Perché molte Unioni si stanno sciogliendo?

Il dott. Fortin si sbilancia a favore dei costi normativi registrati negli ultimi anni e legati soprattutto alle recenti evoluzioni legislative; infatti, secondo il suo parere "…*questo è il lato debole per me, il punto di insuccesso di questi ultimi anni…io credo che questo sia diventato complessivamente il maggior problema e la chiave di insuccesso delle Unioni…perché quando siamo partiti nel 2000, gli adempimenti legati al funzionamento dell'ente erano molto blandi…gli adempimenti contabili oggi di un Comune anche di 500 abitanti…la trasparenza…non facevamo PEG, non facevamo Performance…quando io sono nato non c'era il sito internet dell'Unione perché non avevamo l'obbligo di averlo… oggi l'esistenza minima di questo ente giuridico comporta costi eccessivi per l'utile che produce…nel corso degli anni c'è stato uno stratificarsi di norme…hai idea di quanto lavoro questo comporta…oggi uno strumento nato per erogare servizi e per essere snello, è diventato pesante tanto quanto i Comuni… oggi muoversi anche con l'Unione è elefantiaco… questo è il problema serio…è dispendioso…i sindaci perdono una valanga di tempo nelle Giunte dell'Unione perché devono affrontare una miriade di queste micro normative…non hanno preservato le Unioni e i piccoli Comuni dallo stillicidio normativo che è successo negli ultimi anni… non posso lavorare nell'Unione con le stesse regole di Comuni molto più grandi e strutturati…".*

Ritornando al discorso dei contributi regionali per le Unioni Fortin P. ribadisce il suo completo allineamento con le parole della dott.ssa Montagner: "…*non è vero che non ci sono i soldi in Regione, ci sono… i sindaci però spesso dicono: costa troppo andarseli a prendere…devo metterci un funzionario a lavorare,, per un contributo tu hai visto (*ho accennato al dott. Fortin la mia recente esperienza di stage presso l'ufficio formativo di ASCOM Padova) *cosa significa mettere in piedi un progetto, un banalissimo progetto formativo, quante ore di tempo… ma se io non ce l'ho il personale, come faccio…non ho le regole che mi consentono di assumere, cosa faccio…e se ti dico ti fermi, ti do qualche soldo in più la gente mi risponde no oppure non ti posso pagare…è diventata una cosa pazzesca…poi sono spesso cofinanziamenti e io il 20-30% non posso metterlo perché non ce l'ho…non ce li abbiamo più i soldi nei Comuni…non è incapacità…le finanze locali ci sono state ridotte…noi abbiamo contribuito in modo percentuale pazzesco rispetto a quello che è il contenimento della spesa pubblica…noi costiamo 1,6 % della spesa pubblica…quanto hanno contribuito gli enti locali per il risanamento della finanza pubblica negli ultimi anni? Molto più dell'1,6% percentualmente parlando, vuol dire che ci hanno massacrato prevalentemente a noi…";* afferma anche la mancanza di strutture organizzative in Veneto che sono state smantellate negli anni, più di molte altre Regioni infatti "…*non abbiamo più i dipendenti, non abbiamo più l'organizzazione, noi siamo la Regione d'Italia, dopo la Puglia, con il minor numero di dipendenti per ogni cittadino…e questo è un tema specificatamente veneto, gli altri non ce l'hanno così grave perché noi siamo pochi Comuni e depauperati di risorse umane e per giunta pure tutti vecchi…le riforme previdenziali e il blocco del turnover…hanno distrutto le organizzazioni…e questo non è che non produca conseguenze sulla motivazione, sull'organizzazione del lavoro…in questi anni le recenti riforme hanno appesantito e reso disfunzionale l'ente…".*

Per finire, il dott. Fortin è in linea con l'idea che non è tanto importante per il cittadino conoscere l'esistenza dell'Unione, ma essere soddisfatto dal servizio reso, ma ammette anche che non sono stati fatti studi sulla soddisfazione del cittadino riguardo la qualità dei servizi offerti dalle Unioni e riguardo alla percezione del miglioramento del servizio grazie alla gestione in Unione.

E il futuro? Fortin P. è abbastanza chiaro "…*è uno strumento che va rivisto e che potrebbe andare avanti se alleggerito, se non alleggerito diventa eccessivamente pesante…io non posso andare in vacanza in pullman se siamo in 5…le Unioni grandi magari vanno bene*

perché sono in tanti…le Unioni andrebbero riviste trasformandole in un istituto giuridico dell'istituzione comunale che è una via di mezzo tra l'Unione e la Convenzione…secondo il mio punto di vista cosa mi darebbe l'istituzione? … non faccio nascere un ente locale ma settorializzo un pezzettino del Comune capofila, dando però attraverso l'istituzione la possibilità di organizzarsi e di decidere…elimini tutti gli adempimenti…perché solo un pezzettino dell'organizzazione comunale, ma nel contempo posso, attraverso la modalità organizzativa dell'istituzione, avere la mia conferenza dei sindaci, il mio potere decisionale e la mia pari dignità all'interno di un Comune capofila, una Convenzione potenziata che perdi indipendenza, ma che mi elimina una miriade di… mi crea il mio bilancino separato, quindi mi crea la mia, come dire, trasparenza nei confronti di partner e questo potrebbe essere un giusto compromesso…".

Conclusioni

Al termine del nostro percorso di analisi, la situazione veneta appare ad oggi una realtà comprendente diverse sfaccettature che devono essere analizzate una per una per poter capire in qualche modo la strada da seguire e il percorso che attende le Unioni nel loro futuro.

In primo luogo possiamo affermare che l'Unione può fare la forza. Questo giudizio mi sento di poterlo sostenere in quanto effettivamente sono stati riscontrati nei casi analizzati sia a livello amministrativo sia a livello qualitativo miglioramenti notevoli dal punto di vista della specializzazione amministrativa e dell'aumento della quantità e della qualità dei servizi offerti. Ritengo tuttavia importante potenziare sicuramente la voce del cittadino e la sua opinione in merito: sono d'accordo sul fatto, asserito durante le interviste ai protagonisti delle Unioni, che non sia importante che il cittadino sappia dell'esistenza dell'Unione, ma poter disporre di uno studio approfondito del miglioramento della qualità percepito dalla cittadinanza potrebbe anche essere uno stimolo motivazionale per tecnici e politici al fine di migliorare l'organizzazione e creare cooperazione.

E questo è un primo aspetto critico. Quello che ho potuto percepire e che comunque mi è stato affermato in varie interviste è che molto del "potere" è nelle mani degli stessi dipendenti. L'eccessivo campanilismo presente in molti Unioni, la maggior parte di piccole dimensioni, porta ad una sorta di blocco nello svolgimento delle funzioni, una specie di barriera che limita fortemente la forza politica, contrattuale, strumentale delle Unioni. L'incapacità di modificare e di superare le resistenze che esistono all'interno della mente delle persone che lavorano nei Comuni porta ad uno svuotamento della capacità dell'ente di contare qualcosa, di essere veramente uno strumento nelle mani dei Comuni per poter agevolare e migliorare il loro funzionamento e i loro servizi sul territorio. Dalle interviste effettuate ai rappresentati amministrativi presenti all'interno dell'Unione fin dalla nascita si rileva che la maggior parte, mi azzardo a dire anche quasi tutte le Unioni, si sono create per poter ricevere finanziamenti e contributi economici, non per migliorare il servizio. Ma se da una prima motivazione potremmo dire non "lodevole", poi con il tempo il personale e gli stessi amministratori hanno capito la vera opportunità che avevano tra le mani e hanno saputo sfruttarla e renderla operativa e sostanziale, i risultati ci sono stati e ci sono ancora, anche in questo periodo di forte crisi

nazionale finanziaria ed economica, per non dire politica e culturale. Se invece la motivazione principale rimane solo quella economica, la struttura creata rischia di diventare una semplice casa vuota, che costa e non serve praticamente a niente. Se non viene cambiata la mentalità di chi ci sta dentro, non si viene a creare nulla, se non una semplice duplicazione e una serie di costi di gestione e di amministrazione in più. Come andare in questa direzione? Sicuramente questo tema non è facilmente analizzabile, né si può avere la bacchetta magica per cambiare la testa delle persone, ma quello che io ho notato visitando le varie Unioni è che se sono presenti vertici politici e dirigenziali forti, allineati e che ci credono veramente, la via può risultare più facile. Se invece gli stessi vertici delle organizzazioni sono inerti, non ci credono e pensano solamente al loro orticello e ai loro interessi, le menti della parte tecnica non cambieranno mai, ma continueranno a rimanere ancorate al passato e alla loro realtà comunale.

E qui si passa al secondo aspetto critico. Le pressioni esterne. Come abbiamo potuto ascoltare e leggere, la legislazione nazionale e le diverse direttive sul tema della finanza locale negli ultimi anni hanno completamente e forse involontariamente remato contro alle Unioni e la loro sopravvivenza. La spesa richiesta ai singoli Comuni per rilanciare le finanze pubbliche nazionali e il blocco dei turnover ha spogliato di rilevanti mezzi economici e umani i singoli Comuni rendendo la loro stessa vita difficile e povera e creando quindi di conseguenza un malcontento generale che si è riversato nelle Unioni. Manca il personale, con la legge Delrio sono state eliminate le figure dei direttori delle Unioni (se non per quelle più grandi, con più di 100.000 abitanti) che riuscivano a gestire, organizzare e coordinare le varie parti dell'Unione, lo sforzo finanziario richiesto ai Comuni è stato proporzionalmente molto più elevato[68] rispetto al loro effettivo peso economico sulle finanze dello Stato e quindi di conseguenza anche le risorse delle Unioni si sono dimezzate. Questo comporta l'impossibilità di lavorare, l'impossibilità di fare progetti per riuscire a creare innovazione e per poter ricevere quegli stanziamenti regionali che esistono, sono lì pronti ad essere erogati se ci si dà da fare. Come agire su questo punto? La via dell'attesa è l'unica soluzione in quanto il tavolo per la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali istituito con il D.L. 135/2018 ha già iniziato i lavori e i temi caldi sono proprio questi, uniti alla semplificazione.

[68] ANCI VENETO, (2018), Audizione ANCI sul "Documento di economia e finanza 2018", Camera dei Deputati Commissione speciale per l'esame di atti del Governo, pp 4-5.

E proprio la semplificazione normativa appare una via interessante. Riprendendo le affermazioni del dott. Fortin, non è più possibile per un piccolo Comune seguire gli stessi adempimenti richiesti a Comuni di grandi dimensioni e se si vuole che le Unioni possano essere in qualche modo veramente utili e funzionali, alle stesse deve essere riservato un trattamento di favore cercando di semplificare e di rendere più agevole e meno macchinoso il loro operato e i loro obblighi normativi.

Con l'eliminazione dell'obbligo associativo si possono presumere sicuramente forti cambiamenti. Alcuni sembrano già in atto basti pensare allo scioglimento di 2 Unioni intervistate su 8, Unioni di piccole dimensioni che forse, anche grazie alla futura eliminazione dell'obbligatorietà associativa, si stanno portando avanti. Ma stanno davvero seguendo la strada corretta? Io non credo. Credo che in un mondo dove siamo tutti collegati, dove sia nel mondo privato che in quello politico l'Unione, la costituzione di grandi aziende, di grandi istituzioni pare l'unica via per la sopravvivenza, io ritengo che sciogliere le Unioni sia un passo azzardato. L'idea che aleggia nell'aria e che si può intuire anche dalle parole sia degli esperti del settore sia dei rappresentanti delle Unioni intervistate è quella di un legislatore che da un lato si mostra disponibile e portatore di istanze di libertà decisionale e di spinta dal basso, dall'altro lato sembra remare contro, spingendo verso un impoverimento degli enti comunali di piccole dimensioni per poter così portare in modo indiretto alla loro fusione e quindi alla loro diminuzione numerica che è un importante obiettivo nazionale.

Non si può sapere quale sia la verità, sicuramente gli studi su questo fenomeno di impoverimento economico e soprattutto umano dei Comuni di piccole dimensioni non sono pochi. Citando un lavoro di Giovanni Xilo,[69] esperto di organizzazione dei servizi pubblici e di associazionismo intercomunale, si può vedere dal grafico in fig. 23 come la diminuzione del personale sia quasi sempre stata percentualmente più rilevante per i Comuni al di sotto dei 5 mila abitanti.

[69] https://www.lavoce.info/archives/57570/via-lobbligo-ma-per-i-piccoli-comuni-lunione-fa-la-forza/

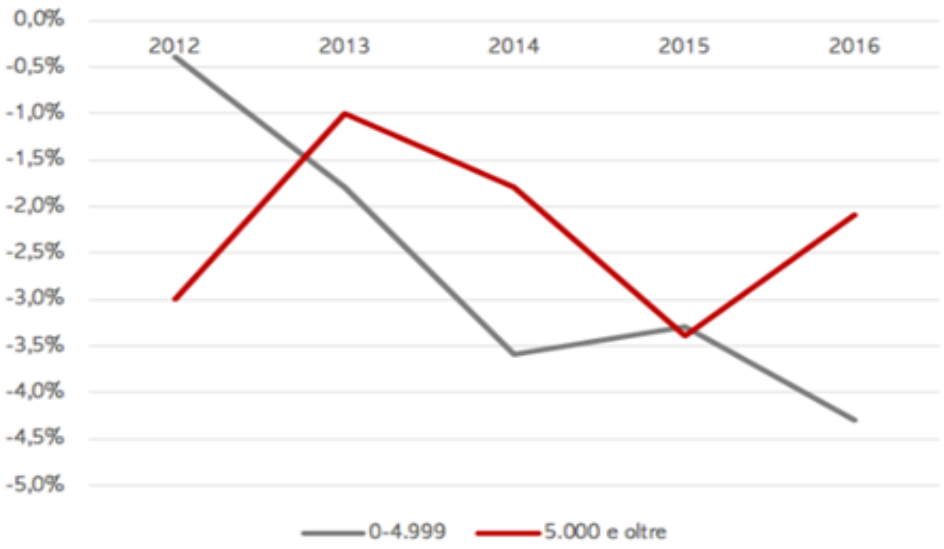

Fig. 23: diagramma che mostra sul lato delle ordinate la percentuale di diminuzione del personale ponendo lo 0% come mantenimento del personale e sul lato delle ascisse gli anni dal 2012 al 2016, in linea rossa il personale dei Comuni con più di 5.000 abitanti, linea grigia con meno di 5.000 abitanti; fonte: Rapporto sul personale Ifel anni 2012-14 ed elaborazioni di Alessandro Picucci, esperto dell'UMPA, su dati Mef per gli anni 2015-16.

Questo, citando l'autore, comporta anche la perdita del confine tra responsabilità politica e responsabilità amministrativa, obbligando sindaci e assessori a farsi carico di incombenze amministrative che resterebbero altrimenti inevase. Tutto ciò a scapito del tempo che dovrebbero dedicare all'attività politica di tutela e sviluppo delle comunità, a scapito dell'autonomia delle strutture amministrative e come rilevato precedentemente alla perdita della forza persuasiva e decisionale verso i propri dipendenti e del tempo necessario ad organizzare e gestire un ente come l'Unione. Un altro punto di svolta richiesto quindi sarebbe quello di ridar vita al ruolo svolto dai segretari comunali, con competenze tecniche in grado di assolvere ai compiti di costruzione e di gestione efficiente ed efficace di servizi associati. Ed anche questo ha un costo. Quel rafforzamento amministrativo che l'ente Unione e che i singoli Comuni hanno bisogno e che richiede soldi e più personale anche giovane mi fa pensare alle parole della dott.ssa Montagner: se unisci un ente povero con un altro ente povero non si può formare uno ente ricco e, aggiungerei io, sotto tutti gli aspetti in questa tesi considerati. La strada quindi in questi anni è apparsa tutta in salita e non sembra ci siano ancora accenni evidenti verso una discesa anche se i risultati e i benefici non sembrano così tanto impossibili da raggiungere. Dobbiamo ora attendere la nuova legislazione in materia e i suoi sviluppi nel territorio.

Bibliografia

ALBERTON M., DOMORENOK E. (2011), *La sfida della sostenibilità. Il governo multilivello delle risorse idriche,* CEDAM, Padova;

BACCETTI C., (2008), *La nuova politica locale,* UTET, Torino;

BALDINI G., BOLGHERINI S., DALLARA X., MOSCA L., (2009), *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna,* Misure/Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo, Bologna;

BARONI A.M., *La disciplina delle forme associative e lo sviluppo dell'autonomia comunale*, A.A 2009- 2010;

BECK U., (1999), *Cos'è la globalizzazione?, trad it.,* Carocci Editore, Roma;

BOBBIO L., (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in "Stato e Mercato";

BOLGHERINI S., (2009), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme,* il Mulino, Bologna;

BOLGHERINI S., DALLARA C., (2016), *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerity,* Misure/Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo, Bologna;

CASULA M., (2015), *Fusioni di Comuni e governo del territorio. Una lettura politologica;*

CASULA M., (2017), *Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e risposte delle culture politiche locali,* Carocci editore;

DE DONNO M., (2019), *"La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo";*

DEGNI M., (a cura di) (2018), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2018. I comuni italiani dopo la grande crisi finanziari;*

DENTERS B., ROSE L. E., (2005), *Comparing local Governance: Trends and Developments, Palgrave Macmillan, Basingstoke;*

FEDELE M., MOINI G. (2006), *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche,* in "Rivista italiana di politiche pubbliche";

GIARDA P., (a cura di) (2012), *Elementi per una revisione della spesa pubblica,* Relazione al Consiglio dei Ministri;

GIROTTI F., (2007), *Amministrazioni pubbliche. Una introduzione,* Carocci, Roma;

GOLDSMITH M., (1991), *Il governo locale: teoria e pratica,* in "Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione";

HABERMAS j., (1999), *La costellazione postnazionale, trad. it. Feltrinelli, Milano;*

HULST R., VAN MONTFORT A., (2007), *Inter-Municipal Cooperation* in Europe, Springer, Dordrecht;

IOMMI S., MARINARI D. (2017), *"The Avoidable Costs of Local Governments' Fragmentation. An Empirical analysis of Italian Municipalities*", Scienze Regionali - Italian Journal of Regional Science, vol. 16, n. 1;

IOMMI S., MARINARI D. (2016), *"Frammentazione comunale e spesa pubblica: una proposta di aggregazione sui sistemi locali",* Economia Pubblica - Italian Journal of Public Economic, n.1;

LANZALACO L., (2009), *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili;*

MAROTTA M., (2015a), *L'associazionismo obbligatorio delle funzioni dei piccoli Comuni calabresi,* in "Amministrare";

MESSINA P., (2005), *Temi di ricerca sulle culture di governo locali e le politiche di sviluppo,* in "Rivista italiana di scienza politica";

PETRETTO A., (2008), *"La riforma della PA in Italia secondo un approccio Industrial Organization",* Mercato, concorrenza e regole, vol. X, n. 1;

QUAGLIANI A., (2006), *Perché l'Unione? La norma, la prassi, le questioni aperte, in F. Fiorillo, L Roberti (a cura di), L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete,* FrancoAngeli, Milano;

ROTELLI E., (2003), *L'eclissi del federalismo. Da Cattaneo al Partito d'Azione,* Il Mulino, Bologna;

SALVATO M., (2009), *Le forme associative tra Comuni nel Veneto;*

TRIGILIA C., (1986), *Dai localismi alla regione: il governo intermedio dello sviluppo,* in "Politica ed economia".

Sitografia

ANCI VENETO, (2018), senato.it;

Banca d'Italia, Eurosistema, Questioni di Economia e Finanza, 2018, bancaditalia.it;

Camera dei deputati, Servizio studi, Unioni e fusioni di Comuni, 2019, camera.it;

Casula M., Fusioni di comuni e governo del territorio. Una lettura politologica, 2015, sisp.it;

Comuniverso 2019, comuniverso.it;

Delibera della Giunta regionale n. 1055/2007, n. 1106/2008, n. 1070/2009, bur.regione.veneto.it;

Gestioni associate e unioni dei comuni: aspetti organizzativi e potenzialità, Elena Gamberini, 2012, autonomie.regione.emilia-romagna.it;

Giovanna Messina, cv, dt.mef.gov.it;

La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo, Marzia Di Tonno, 2019, astrid-online.it;

Nuovi Comuni 2019, variazioni amministrative, tuttitalia.it;

Portale Integrato per l'Agricoltura Veneta, Comunità montane, piave.veneto.it;

Regione del Veneto, Proposta n. 376 / 2018, regione.veneto.it;

Scioglimento Unione dei Comuni Padova Nordovest: liquidazione dell'Ente e rientro dei servizi, 2018, unionedeicomunipadovanordovest.it;

Sentenza della Corte Costituzionale n. 91/201, cortecostituzionale.it;

Stefano Manestra, cv, presidenza.governo.it;

Treccani Vocabolario, treccani.it;

Unione o morte per la Montana "Agno-Chiampo", ilgiornaledivicenza.it;

Via l'obbligo, ma per i piccoli comuni l'unione fa la forza, lavoce.info.it.