

Politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi a confronto: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna¹

Mattia Casula

Sommario: 1. Introduzione - 2. La selezione dei casi - 3. Evoluzione delle politiche regionali di Veneto ed Emilia-Romagna - 3.1. Le forme associative ammesse a contribuzione - 3.2. Criteri di erogazione dei contributi e criteri incentivanti: la leva degli incentivi finanziari - 3.3. L'apposizione/non apposizione di specifici vincoli normativi per l'accesso ai contributi - 3.4. Integrazione tra ambiti di gestione e ambiti di programmazione - 3.5. Gestione della sovrapposizione tra forme associative diverse - 3.6. Ulteriori strumenti di sostegno alla policy: l'uso della persuasione - 4. Conclusioni: verso una (apparente) convergenza di policy?

1. Introduzione

Il recente vincolo dell'obbligatorietà per i piccoli Comuni italiani di gestire in forma associata le proprie funzioni fondamentali apre nuove prospettive di analisi per lo studio del fenomeno dell'*inter-municipal cooperation*. Rispetto alla letteratura europea² e italiana³ sul tema, il

(1) Una prima versione di questo articolo è stata presentata al XXVIII Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, tenutosi a Perugia nei giorni 11-12-13 settembre 2014.

(2) Fra cui H. HEINEL e K. ZIMMERMANN, *How We Can Explain Diversity in Metropolitan Governance within a Country? Some Reflections on Recent Developments in Germany*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, n. 6, 2011, pp. 1175-1192; R. HULST e A. VAN MONTFORT (eds.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, 2007; R. HULST, A. VAN MONTFORT, A. HAVERI, J. AIRAKSINEN, J. KELLY, *Institutional Shifts In Intermunicipal Service Delivery. An analysis of development in eight Western European countries*, in *Public Organization Review*, vol. 9, n. 3, 2009, pp. 263-285.

(3) Fra cui G. BALDINI, S. BOLGHERINI, C. DALLARA, L. MOSCA, *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, Bologna, Misure / Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo, 2009; S. BOLGHERINI, *Unioni di Comuni: tre casi in Emilia-Romagna*, in *Amministrare*, n. 1, 2009, pp. 5-34; S. BOLGHERINI e P. MESSINA (a cura di), *Oltre le Province. Enti intermedi in Ita-*

contributo propone una comparazione tra due Regioni italiane (Emilia-Romagna e Veneto), interrogandosi sul ruolo che il singolo *policy maker* regionale può avere (e può aver avuto) nell'incentivare forme di cooperazione intercomunale.

Il vincolo della gestione associata per i Comuni con meno di 5.000 abitanti⁴ rientra, com'è noto, all'interno del pacchetto di riforme istituzionali avviate a partire dal d.l. 78/2010, e poi proseguite con i successivi decreti legge dei Governi Berlusconi, Monti, Letta e culminate con l'approvazione della legge 56/2014 (c.d. legge Delrio), durante l'attuale esecutivo Renzi. Esse prevedono anche il ridimensionamento dell'ente provinciale, il venir meno dell'elezione diretta del suo presidente⁵ e la (definitiva) costituzione delle Città metropolitane, oltre che l'introduzione di una serie di misure incentivanti i processi di fusione tra Comuni. Evocate all'insegna dei tagli alla spesa pubblica e alla razionalizzazione degli assetti amministrativi locali, queste riforme rappresentano una delle sfide più importanti di sempre a cui il governo locale italiano sarà tenuto a rispondere nei prossimi anni. Per queste ragioni diverse Regioni italiane sono recentemente intervenute rivedendo la propria normativa in materia di intercomunalità e/o adottando o aggiornando i rispettivi Piani (o Programmi) di Riordino Territoriale (PRT) atti a modificare la *governance* sovracomunale delle varie realtà associative presenti. Al fine di adempiere alle nuove previsioni del legislatore statale, molto spesso la singola Regione si è trovata a dover rivedere le prassi amministrative storicamente adottate, mediando tra una normativa nazionale che negli anni è diventata sempre più stringente e le volontà e le eredità delle singole amministrazioni locali.

lia e in Europa, Padova, Padova University Press, 2014; M. FEDELE e G. MOINI, *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, vol. 7, n. 1, 2006, pp. 71-98; P. MESSINA (a cura di), *L'associazionismo Intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, Cleup, 2009.

(4) O 3.000 abitanti se appartenuti o appartenenti a Comunità montane.

(5) In base alla legge 56/2014, il Presidente della Provincia sarà d'ora in poi eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia e scelto tra i sindaci della Provincia il cui mandato non scada prima di 18 mesi dalle elezioni. Resterà in carica per quattro anni, salvo decadere qualora cessi di fare il sindaco. Il Consiglio è invece eletto da e tra i sindaci e consiglieri comunali dei Comuni della Provincia e avrà durata biennale. Tutte le nuove cariche non riceveranno alcun tipo di compenso.

L'idea di fondo di questo contributo è che tale mutamento non avverrà esclusivamente in maniera *hard* attraverso la realizzazione di interventi *ex novo*, ma con pratiche e procedure *soft* che seguiranno un percorso di natura *path dependent*. Infatti si ritiene che, nonostante la retorica del cambiamento⁶ sia spesso improntata verso l'adozione di stili di *policy* nuovi ed inusuali, le azioni messe in atto dalle singole Regioni tengano conto anche delle *legacies* consolidate negli anni.

Anche se il percorso di riorganizzazione complessivo dell'apparato amministrativo locale verrà ultimato solo nei prossimi anni, l'analisi delle azioni messe in atto dalle singole Regioni a partire dal d.l. 78/2010 e le prime risposte date dalle amministrazioni locali può senz'altro tornare utile al fine di comprendere lo sviluppo futuro delle forme associative nei territori regionali. Si è scelto pertanto di "fotografare" la situazione nelle due Regioni ad aprile 2014, ovvero prima dell'entrata in vigore della legge 56/2014⁷.

L'assunto da cui muove questo contributo è che ogni singola Regione possa assumere un ruolo di regia nel (ri)disegno della *governance* sovracomunale e nella pianificazione strategica di area vasta attraverso

(6) Cfr. F. BATTISTELLI, *Managerializzazione e retorica*, in F. BATTISTELLI (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, Franco Angeli, 2002, pp. 23-42.

(7) Oltre che riconfermare il ruolo delle Regioni quali enti di indirizzo e coordinamento per le politiche di riordino, la legge ha fissato il 1° gennaio 2015 quale data a partire dalla quale dovrà essere esercitato l'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali da parte dei Comuni di minori dimensioni. Queste ultime sono quelle previste dall'art. 19 del d.l. 95/2012 (convertito in legge 135/2012), ovvero: *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 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, comma 4, Costituzione; *h*) edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle Province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici; *i*) polizia municipale e polizia amministrativa locale; *l*) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale (funzione espressamente esclusa dall'obbligo gestione associata); *l-bis*) servizi in materia statistica (funzione espressamente esclusa dall'obbligo gestione associata).

un'azione combinata, mirata e ben strutturata di tre strumenti: l'utilizzo della leva degli investimenti finanziari, l'apposizione/non apposizione di specifici vincoli per l'accesso ai contributi; l'uso della persuasione. Pertanto, la *policy* su cui può far leva è tuttora (anche in un contesto di gestione associata obbligatoria) quella di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali⁸, al fine di portare al consolidamento sul territorio delle Unioni di Comuni, forme stabili di cooperazione perché dotate di autonomia finanziaria, statutaria, potestà regolamentare e propri organi istituzionali⁹.

2. La selezione dei casi

La scelta di comparare il caso veneto e quello emiliano-romagnolo risponde alla necessità di porre a confronto due contesti regionali che, seppur in maniera differente, hanno costruito fin dai primi anni Novanta una solida politica regionale di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi. Esaminando le tendenze evolutive delle due politiche regionali fino ai più recenti PRT di Veneto (legge regionale 18/2012) ed Emilia-Romagna (legge regionale 21/2012), verranno analizzate somiglianze, differenze e (eventuali) convergenze tra le due politiche analizzate. Queste due realtà, pur essendo state ampiamente studiate per descrivere i tratti originari e le principali differenze nei meccanismi regolativi delle diverse aree della Terza Italia¹⁰, continuano ad essere due osservatori privilegiati per lo studio del governo locale italiano. Infatti, anche se quel «che resta» delle due subculture politiche altro non sono che «briciole»¹¹, si ritiene che siano rispettivamente il diverso *policy style*

(8) Partendo dalla tipologia di politiche pubbliche formulata da T.J. LOWI, *La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino, 1999, essa assume i tratti di una politica costituente di stampo istituzionale.

(9) Cfr. A. QUAGLIANI, *Perché l'unione? La norma, la prassi, le questioni aperte*, in F. FIORILLO e L. ROBOTTI (a cura di), *L'unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano, Franco Angeli, 2006, pp. 27-38.

(10) Cfr. A. BAGNASCO, *Tre Italie, La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977; P. MESSINA, *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino, UTET Libreria, 2001.

(11) Cfr. M. CACIAGLI, *Che resta?*, in C. BACCETTI e P. MESSINA (a cura di), *L'eredità. Le subculture politiche della Toscana e del Veneto*, Novara, Liviana, 2009, pp. 212-222, cit. 221.

regionale, notoriamente più interventista in Emilia-Romagna, e l'individualismo amministrativo del singolo Comune, ancora particolarmente evidente in diverse municipalità venete¹², a rappresentare tutt'oggi le loro due principali eredità storiche. Pertanto, analizzare i diversi orientamenti di *policy* emergenti dall'analisi delle normative regionali di incentivazione all'intercomunalità significa interrogarsi sul diverso stile amministrativo (interventista/non interventista) tradizionalmente adottato dalla Regione, sulla base delle istanze provenienti dalle singole amministrazioni comunali, per vedere se questo conti ancora negli anni della crisi economica e delle riforme del governo locale.

3. Evoluzione delle politiche regionali di Veneto ed Emilia-Romagna

L'analisi dell'evoluzione delle politiche regionali di incentivazione di Veneto ed Emilia-Romagna terrà conto di tre diverse fasi della riforma istituzionale individuate, ovvero: *i*) l'avvio spontaneo delle prime politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato a partire dai primi anni Novanta; *ii*) l'avvio del processo di «regionalizzazione» delle risorse statali di incentivazione a partire dall'adesione all'Intesa¹³ stipulata in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali del 2006; *iii*) le nuove misure adottate in risposta alla crisi economica e ai recenti obblighi nazionali.

Sinteticamente, mentre in un primo momento le risorse statali venivano assegnate direttamente alle varie realtà associative presenti che ne facevano richiesta, dal 2006 la Regione è diventata il canale principale attraverso il quale poter usufruire dei finanziamenti. Inoltre, se fino

(12) Cfr. P. MESSINA, *Introduzione*, in P. MESSINA (a cura di), *L'associazionismo Intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, Cleup, 2009, pp. 17-26, cit. 25.

(13) L'Intesa n. 936 del 1° marzo 2006 ha stabilito che le Regioni che decidessero di prendere parte al riparto delle risorse statali per l'incentivazione dell'esercizio associato avrebbero dovuto sia intraprendere un processo concertativo con le rappresentanze degli Enti locali sia adottare una disciplina regionale di incentivazione che rispettasse i seguenti criteri: *a*) la mancanza di limiti temporali di durata degli incentivi per Unioni e Comunità montane; *b*) la previsione di forme di premialità per le gestioni in unione e in comunità montana; *c*) la presa in considerazione del numero e della tipologia della gestione associata, della popolazione e di altri indicatori di disagio; *d*) l'effettività nella gestione associata; *e*) la previsione della concessione dei contributi entro l'anno di riferimento.

alla metà dello scorso decennio le Regioni italiane avevano dato avvio autonomamente a un canale di contribuzione parallelo a quello statale, anche per via dei vincoli imposti dalla legge 142/1990¹⁴, l'adesione volontaria all'Intesa per l'accesso ai contributi statali e la loro successiva regionalizzazione, ha costretto in alcuni casi le Regioni a rivedere parte delle proprie prassi amministrative. Il quadro normativo che si è venuto a delineare ha visto da un lato le Regioni assumere una potestà legislativa sempre maggiore su questa materia ma dall'altro le ha indotte ad adeguarsi ai parametri imposti dall'adesione all'Intesa. Infatti, spetta alle Regioni il compito di: *i*) trasferire le funzioni amministrative ai livelli inferiori di governo; *ii*) stabilire le forme di incentivazione per la gestione associata delle loro funzioni; *iii*) individuare i livelli ottimali di esercizio delle stesse, anche in deroga con la soglia minima prevista dallo Stato¹⁵. Per ciascuna delle tre fasi della riforma istituzionale individuate, verranno presentati gli orientamenti di *policy* espressi dalla legislazione regionale sulla base delle seguenti dimensioni analitiche selezionate: le forme associative ammesse a contribuzione, la leva degli incentivi finanziari, l'apposizione/non apposizione di vincoli normativi per l'accesso ai contributi, l'integrazione tra ambiti di gestione e ambiti di programmazione, la gestione della sovrapposizione tra forme associative diverse, l'uso della persuasione. L'analisi verrà affiancata anche da testimonianze dirette da parte di alcuni testimoni privilegiati intervistati¹⁶ (politici e amministratori regionali, provinciali, comunali e rappresentanti delle associazioni di rappresentanza).

(14) I vincoli imposti dalla legge 142/1990 per la creazione di una Unione di Comuni riguardavano: la continuità territoriale tra i Comuni, l'appartenenza alla medesima Provincia, la popolazione dei Comuni non oltre i 5.000 abitanti con massimo uno tra i 5.000 e i 10.000 abitanti e l'obbligo di fusione entro dieci anni dalla costituzione dell'unione, pena lo scioglimento della stessa. Questi vincoli verranno poi eliminati dalla legge 265/1999.

(15) Il d.l. 95/2012 (art. 19) fissa a 10.000 abitanti la soglia minima per la costituzione di una unione di Comuni. Tale soglia è stata recentemente riconfermata dalla legge 56/2014 (c.d. legge Delrio) che fissa a 10.000 il limite demografico minimo delle Unioni e delle convenzioni, ovvero a 3.000 abitanti nel caso in cui i Comuni appartengano o siano appartenuti a Comunità montane. Comunque, in tal caso le Unioni devono essere formate da almeno tre Comuni.

(16) Le interviste sono state condotte tra gennaio e maggio 2014. Una sigla indica la Regione in cui l'intervista è stata realizzata; segue un numero che indica l'ordine temporale di realizzazione delle stesse nelle singole Regioni.

3.1. *Le forme associative ammesse a contribuzione*

Analizzare i diversi tipi di forme associative che, attualmente o in passato, le Regioni hanno ammesso a contribuzione significa interrogarsi sul diverso grado di istituzionalizzazione che si intende dare alla cooperazione intercomunale, massimo nel caso delle Unioni, intermedio nel caso delle associazioni intercomunali e minimo nel caso delle convenzioni e dei consorzi monofunzionali.

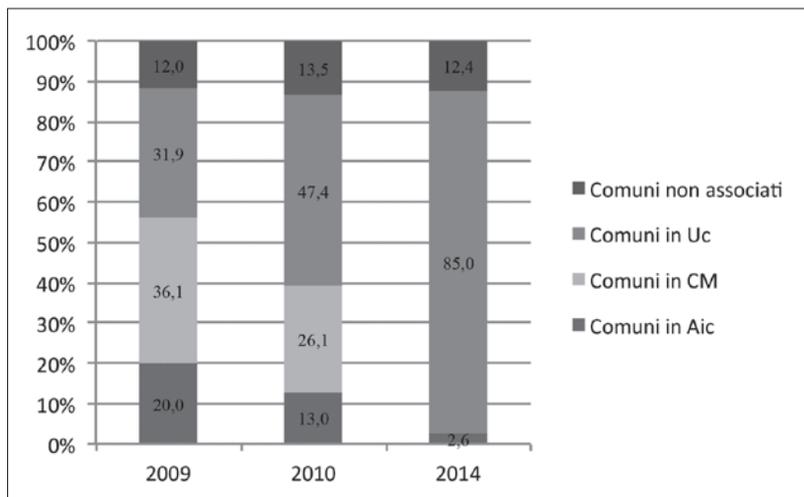
Emilia-Romagna. Non avendo mai previsto alcuna forma di contribuzione generale per i semplici consorzi e per le convenzioni, già la legge regionale n. 3/1999 aveva previsto la creazione delle associazioni intercomunali, una soluzione intermedia tra la semplice convenzione (spesso monofunzionale) e l'Unione di Comuni perché caratterizzata da un insieme coordinato di più convenzioni, pur priva di personalità giuridica¹⁷. Essa ha risposto alla necessità di accompagnare l'avvio di politiche comuni di associazionismo su tutto il territorio regionale attraverso l'utilizzo di uno strumento nuovo, più flessibile e che rispecchiasse le reali esigenze delle amministrazioni locali¹⁸.

A partire dalla legge regionale 10/2008 è venuto progressivamente meno il finanziamento sia alle associazioni intercomunali che alle Comunità montane, individuando l'Unione di Comuni quale unica forma associativa ammessa a contribuzione. Per le prime era stata prevista per il solo 2009 la concessione di contributi straordinari, nel caso di una loro trasformazione in Unione entro il 31/12/2009. Nel caso delle Comunità montane, invece, la Regione scelse di incentivare esclusivamente quelle di nuova istituzione, in vista di una loro trasformazione in Unioni montane. Queste previsioni hanno senz'altro contribuito all'incremento della percentuale di Comuni associati in Unione negli anni (graf. 1), oltre che del numero di Unioni di Comuni sul territorio regionale (graf. 2).

(17) Cfr. N. PARMENTOLA (a cura di), *La Governance locale. Linee guida per i Comuni*, Roma, Formez, 2005, cit., p. 208.

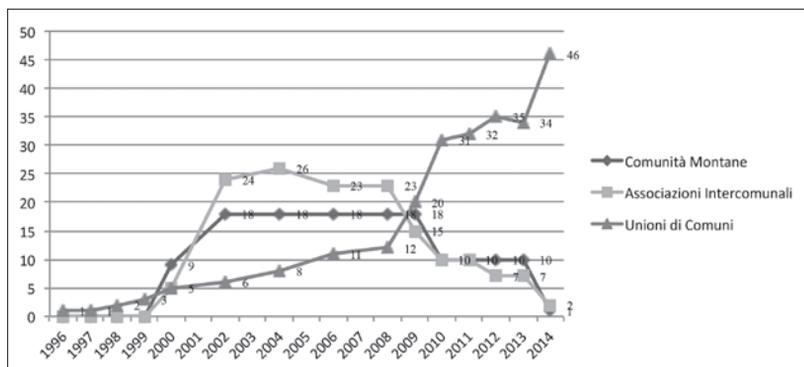
(18) Cfr. Intervista ER, 3.

Graf. 1. Distribuzione delle diverse forme associative intercomunali in Emilia-Romagna (anni 2009, 2010, aprile 2014, valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna

Graf. 2. Evoluzione delle forme associative in Emilia-Romagna (1996-aprile 2014, valori assoluti)



Fonte: elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna

Veneto. Al contrario, l'evoluzione della *policy* regionale veneta ha seguito un percorso più lineare e meno soggetto a variazioni significati-

ve all'interno del sentiero intrapreso, anche in virtù delle *legacies* negli anni consolidatesi. Infatti, attualmente le forme associative ammissibili a contribuzione continuano ad essere di diversa natura e di carattere più o meno stabile: Unioni di Comuni, Unioni montane, convenzioni e consorzi¹⁹. La *ratio* di quest'ultima scelta, squisitamente regionale e non contemplata dalla legislazione nazionale²⁰, nasce dal riconoscimento della natura dei consorzi quali strumenti diffusi di gestione dei servizi, soprattutto da parte delle piccole realtà comunali. La previsione dell'art. 6 della citata legge 18 ai sensi della quale i consorzi monofunzionali costituiti prima dell'entrata in vigore della norma verranno salvaguardati nasce infatti dalla necessità di prendere atto della storia particolare del Veneto dove sono presenti i più antichi consorzi di polizia locale d'Italia, quello di Schio e Thiene a Vicenza²¹.

Infine si osservi come la Lega Nord abbia sempre ritenuto che l'associazionismo intercomunale fosse da esplicitarsi esclusivamente mediante consorzi e convenzioni perché più appropriati alla cultura di governo dei Comuni veneti; solo recentemente ha iniziato a mostrare una maggiore apertura verso le Unioni di Comuni²².

3.2. Criteri di erogazione dei contributi e criteri incentivanti: la leva degli incentivi finanziari

Anche la scelta dei tipi di incentivi concessi, delle forme associative ammesse ai vari contributi previsti, nonché la previsione di specifici criteri incentivanti, devono essere interpretate guardando contemporaneamente alle previsioni normative nazionali e alle specificità dei singoli contesti oggetto di analisi.

Emilia-Romagna. Già con la legge regionale 3/1999, la Regione Emilia-

(19) I consorzi monofunzione sorti prima dell'entrata in vigore della l.r. 18/2012 possono accedere ai contributi per l'esercizio associato nel caso in cui i finanziamenti siano previsti da specifiche leggi di settore (cfr. Regione Veneto, *Il Piano di riordino territoriale. DGR 1417 del 6 agosto 2013, Allegato B*, 2013. cit. 21).

(20) Piuttosto, la legge 191/2009 aveva previsto una soppressione dei consorzi su scala nazionale.

(21) Cfr. Intervista VEN, 12.

(22) Cfr. Intervista VEN, 3.

Romagna aveva previsto un duplice canale di contribuzione: un contributo straordinario per la fase di prima costituzione e uno ordinario, di natura decennale. Successivamente, con la legge regionale 11/2001, è intervenuta prevedendo criteri di maggiorazione degli incentivi a favore di realtà di minore densità demografica e in presenza di modelli organizzativi associativi che realizzassero la massima integrazione tra personale e strutture. Con la successiva delibera di Giunta regionale n. 629/2009 era stato previsto, per il solo 2009, un ulteriore contributo per le forme associative in trasformazione, come le Unioni di nuova istituzione e nate o da fusione di due precedenti Unioni o da trasformazione da Comunità montane. Allo stesso modo si spiega la scelta di voler continuare a finanziare tramite questo tipo di contribuzione anche le associazioni intercomunali che avessero dato promessa di trasformazione in Unione entro l'anno. Pertanto, la delibera 629 si è trovata ad intervenire in una fase di transizione nelle politiche regionali di incentivazione alle forme associative, che già a partire dal 2008 mirava verso il consolidamento di forme stabili di cooperazione in una logica di area vasta. Per queste ragioni la Regione ha previsto la concessione massima dei contributi straordinari iniziali per quelle Unioni che coinvolgessero più di otto Comuni, rispetto alle 4-6 unità previste dal PRt del 2001 (delibera di Giunta regionale n. 1113/2001).

Analogamente, anche l'erogazione del contributo ordinario annuale è stata rivista in maniera significativa. Questo è stato possibile affiancando al precedente (e unico) criterio della densità demografica anche quello relativo alla popolazione dell'ente e al numero dei Comuni coinvolti, al fine di premiare forme associative più popolose (con oltre 100.000 abitanti coinvolti) e formate da oltre 9 Comuni, pur conservando il criterio premiale per le forme con minore densità demografica (al di sotto dei 100 ab./kmq).

Come sottolineato da un dirigente regionale intervistato²³, questa rimodulazione è stata l'esito di un processo di concertazione avviato con i Comuni. In questo caso si è trattato di una scelta squisitamente politica, alla ricerca di un compromesso tra le parti. Da un lato, questa scelta ha trovato l'apprezzamento dei Comuni montani, dato che veniva assegna-

(23) Cfr. Intervista ER, 3.

to un contributo leggermente più elevato ai Comuni con minore densità demografica. Dall'altro, il criterio della popolazione ha trovato maggiore apprezzamento tra i Comuni di pianura perché l'ingresso di un Comune popoloso avrebbe inciso favorevolmente per l'accesso ai contributi. Inoltre, ciò che è interessante osservare è che già con questa delibera si sia cercato di creare strumenti di incentivazione che iniziassero ad indirizzare le forme associate a "rincorrere" i distretti socio-sanitari, in una logica di area vasta.

Infine, pur non prevedendo la possibilità di accesso ai contributi alle Unioni nate da trasformazione da Comunità montane, al fine di sostenerle nel loro percorso di ampliamento e consolidamento la delibera ha previsto per le Unioni neoistituite e per quelle che ampliassero il loro ambito territoriale, includendo nuovi Comuni che non appartenevano ad alcuna Unione, la possibilità di scelta tra l'erogazione del contributo straordinario nella sua totalità e tra il contributo ordinario, con una maggiorazione del 40% del contributo straordinario regolarmente previsto. Così facendo la Regione è riuscita a consolidare già nel 2009 la diffusione delle Unioni sul territorio, attualmente le uniche forme associative che possono ricevere entrambe le forme di finanziamento previste. *Veneto*. Al contrario, la politica regionale veneta segue perfettamente le tre fasi della riforma individuate.

Anzitutto, fino al 2005 la Regione Veneto erogava solo contributi in conto investimento o per le spese di primo impianto per convenzioni, consorzi e Unioni o per quelle che provvedessero ad estendere o il numero delle funzioni svolte o il numero di Comuni coinvolti dal processo associativo. Per esempio, la delibera di Giunta regionale n. 1616 del 26 maggio 2004 poneva come criterio prioritario quello di finanziare le Unioni sorte in quell'anno, prevedendo la copertura dell'80% delle spese sostenute e di forme di maggiorazione pari al 5% per quelle Unioni che coinvolgessero almeno tre Comuni con meno di 5.000 abitanti. La medesima raccomandazione è contenuta anche nella delibera relativa a convenzioni e consorzi²⁴ che andava a premiare anzitutto le forme associative sorte nell'anno e con Comuni con meno di 5.000 abitanti. In

(24) Cfr. delibera di Giunta regionale n. 1615 del 26 maggio 2004.

altri termini, fino al 2005 il *policy maker* veneto si è interessato esclusivamente a finanziare lo «*start-up*»²⁵ di tutte le forme associative regionali che a macchia di leopardo sono sorte in tutto il territorio.

La scelta di aderire all'Intesa Stato-Regioni-Ee.Ll. ha indotto la Regione a rivedere la natura del contributo da concedere alle forme associative, al fine di poter accedere ai finanziamenti statali e poterli «regionalizzare». Pur mantenendo la possibilità che consorzi e convenzioni potessero essere beneficiari dei finanziamenti in conto capitale, ha previsto che solo le Unioni di Comuni e le Comunità montane potessero accedere ai contributi ordinari, annualmente concessi. Anche in relazione alle caratteristiche dei territori veneti e alle diverse forme associative che in quegli anni iniziavano a consolidare il proprio esercizio (tab. 1 e tab. 2), la Regione ha previsto che solo il 30% dell'ammontare del fondo venisse attribuito in relazione alle spese per l'esercizio associato di funzioni certificate, sulla base dei relativi bilanci annuali di previsione²⁶. Il restante 70% avrebbe dovuto prendere in considerazione specifici criteri di aggregazione determinati da parametri quali il numero di Comuni coinvolti, l'entità demografica della popolazione coinvolta e il tipo e il numero di funzioni svolte.

Tab. 1 – *Convenzioni finanziate dalla Regione Veneto - Direzione Enti locali (1999-2013)*

Anno	N. convenzioni	N. Comuni
1999	2	7
2000	6	19
2001	4	8
2002	2	4
2003	12	28
2004	15	50

(25) Cfr. M. SALVATO, *Le forme associative fra Comuni nel Veneto*, in P. MESSINA (a cura di), *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, Cleup, 2009, pp. 111-189, cit., p. 156.

(26) Cfr. delibere di Giunta regionale n. 1055 del 17 aprile 2007, n. 1106 del 6 maggio 2008, n. 1070 del 21 aprile 2009.

2005	13	36
2006	21	91
2007	17	47
2008	16	43
2009	26	76
2010	19	51
2011	0	0
2012	13	48
2013	5	30

Fonte: elaborazione su dati Regione Veneto - Direzione Enti locali

Tab. 2 – *Evoluzione delle Unioni di Comuni nel Veneto (1997-2013)*

Anno di costituzione	Unioni costituite	Unioni sciolte	Unioni attive	Comuni alla costituzione	Comuni entrati in seguito	Comuni usciti in seguito	Comuni nelle Unioni
1997	1		1	5			5
1998	2		3	7			12
1999	3		6	12			24
2000	4		10	11			35
2001	15		25	49			85
2002	6		31	19	1	-1	104
2003			31		2		106
2004			31		1		107
2005			31		4	-4	107
2006	1	1	31	2	2	-6	105
2007		1	30		1	-5	101
2008	1		31	2	2		104
2009	1	3	29	2		-6	100
2010		1	28			-4	96
2011	1	1	28	2	1	-1	98
2012	3	2	29	12	1	-6	105
2013		1	28		3	-4	104
Totale	38	10	28		18	-37	104
% turn over					17,3	35,6	

Fonte: elaborazione su dati Regione Veneto - Direzione Enti locali

Analizzando i principali orientamenti di *policy* emersi dall'analisi delle delibere della Giunta regionale che vanno dal 2006 al 2009²⁷ si può osservare come il contributo ordinario sia stato utilizzato in via prioritaria per l'incentivazione di Unioni di Comuni e in secondo luogo per le Comunità montane. Relativamente al maggiore punteggio previsto tra i vari fattori di aggregazione, è stata data priorità alla costituzione di Unioni di media dimensione (tra i 10.000 e i 20.000 abitanti), con più di 5 Comuni coinvolti, con minore densità demografica e in prevalenza sotto i 3.000 abitanti²⁸. In sintesi, dal 2006 la Regione Veneto ha optato per un unico orientamento comune di *policy* in relazione all'utilizzo sia del fondo regionale per il contributo ordinario sia del contributo statale che viene effettuato sulla base degli stessi criteri regionali stabiliti dalla Giunta regionale per beneficiare del contributo ordinario²⁹. La priorità viene anche in questo caso data alle Unioni, alle quali spetta una quota pari al 60% dell'ammontare del fondo.

Tab. 3 – *Consorzi finanziati dalla Regione Veneto - Direzione Enti locali (1999-2013)*

Anno	Provincia	consorzio	N° Comuni	Funzioni delegate/attività finanziate
2004	Treviso	consorzio di Polizia Municipale Piave	5	Miglioramento servizio polizia Municipale
2004	Treviso	consorzio del Comprensorio Opitergino	9	Miglioramento funzioni consortili
2007			12	Realizzazione sistema informativo territoriale (SIT)
2008			12	Potenziamento sistema informativo territoriale (SIT)

segue...

(27) Cfr. delibere di Giunta regionale n. 1386 del 10 maggio 2006, n. 1055 del 17 aprile 2007, n. 1106 del 6 maggio 2008, n. 1070 del 21 aprile 2009.

(28) In riferimento al tipo di funzioni (sia proprie che delegate) maggiormente incentivate è stata data priorità 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.

(29) Cfr. delibera di Giunta regionale n. 1106 del 6 maggio 2008.

2007	Treviso	consorzio Intercomunale Priula	23	Miglioramento servizi cimiteriali
2008	Treviso	Autorità di Bacino TV2	24	convenzione con Volpago per servizi cimiteriali e rifiuti
2006	Vicenza	consorzio di Polizia Locale Nordest Vicentino	12	Miglioramento servizio polizia municipale
2008			14	
2007			16	
2008			16	
2009			17	
2008	Treviso	consorzio Intercomunale di Bacino TV3	25	Raccolta rifiuti
2008	Verona	consorzio per lo Sviluppo del Basso Veronese	3	Information technology
2009	Vicenza	consorzio dei Castelli	7	Costituzione consorzio polizia municipale
2009	Verona	consorzio Servizi Tecnici Basso Piave	4	Potenziamento servizi tecnici
2009	Vicenza	consorzio di Polizia Locale Alto Vicentino	14	Miglioramento servizio polizia municipale

Fonte: elaborazione su dati Regione Veneto - Direzione Enti locali

Ma il dato più significativo arriva dall'analisi dei contributi in conto investimento previsti nelle varie delibere di Giunta regionale dal 2004 al 2010³⁰. Essa permette di spiegare l'elevato *turn-over* in uscita dei Comuni in Unione (tab. 2) e i diversi casi di potenziamento dei servizi e di investimento per il miglioramento dei consorzi monofunzionali finanziati dal 2004 (tab. 3). Infatti, per tutte e quattro le forme associative la Re-

(30) Cfr. delibere di Giunta regionale nn. 1614-1615-1616 del 26 maggio 2004, n. 1335 del 7 giugno 2005, n. 1702 del 30 maggio 2006, nn. 1383-1384-1385 del 10 maggio 2006, nn. 1056-1057-1058 del 17 aprile 2007, nn. 1334-1335-1336 del 26 maggio 2008, nn. 1068-1069 del 21 aprile 2009, nn. 539-540-541 del 2 marzo 2010.

gione aveva posto come criteri prioritari e incentivanti per l'accesso ai contributi sia l'adesione di nuovi Comuni, il trasferimento di nuove funzioni e/o un loro miglioramento, sia l'appartenenza all'ente di Comuni di piccole dimensioni. Per convenzioni, consorzi e Comunità montane almeno due con meno di 2.000 abitanti, mentre per le Unioni la priorità è stata data a quelle che associassero il maggior numero di Comuni con meno di 5.000 abitanti. Questa scelta ha comportato il venir meno di una netta distinzione tra la natura dei due diversi tipi di contributi concessi e, inevitabilmente, tra le stesse forme associative presenti. Inoltre rispetto all' Emilia-Romagna, se fino alla seconda fase della riforma la Regione Veneto non aveva previsto il vincolo dell'integralità delle funzioni svolte per l'accesso ai contributi, premiando le Unioni unicamente sulla base della somma dei fattori di aggregazione assegnati, solo con la legge regionale 18/2012 inizia a prevedere 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) vengano trasferite in maniera integrale al nuovo ente, non lasciando in capo ai singoli Comuni alcuna funzione residuale.

La successiva delibera di Giunta che approva il piano di riordino³¹, pur prevedendo che a regime saranno quattro le funzioni fondamentali che in maniera integrale le Unioni di Comuni dovranno svolgere, non prevede come ulteriore vincolo quello del trasferimento integrale e obbligatorio del personale alla nuova forma associativa. Inoltre, la quota ad esse relativa³² è pari a solo il 30% dell'ammontare della quota totale, concedendo il restante 20% di contributo a tutte le Unioni in parti uguali e continuando ad attribuire un 50% sulla base dei fattori di aggregazione. Questi ultimi premieranno maggiormente le Unioni di medie dimensioni (tra i 20.000 e i 30.000 abitanti), con oltre 5 Comuni coinvolti, con una propria autonomia finanziaria rispetto ai contributi ordinari e statali regionalizzati e con un valore demografico coincidente con l'area di riferimento. Pur riconoscendo la fusione quale obiettivo a cui con maggior auspi-

(31) Cfr. delibera di Giunta regionale n. 1417 del 6 agosto 2013.

(32) Cfr. delibera di Giunta regionale n. 1660 del 7 agosto 2012.

cio i Comuni dovranno tendere, la Regione si impegna a finanziare solo quelle forme associative che rispettino le dimensioni territoriali ottimali previste nel PRT (e i rispettivi standard demografici, di Comuni associati e di funzioni gestite previsti). Quanto alle premialità previste, la legge regionale 18/2012 intende incentivare quelle Unioni che coinvolgano sempre più sia i Comuni obbligati che quelli non obbligati, che gestiscano in forma associata il numero maggiore delle nuove funzioni fondamentali e il cui ambito territoriale coincida con uno o più distretti di settore o con un'IPA (Intesa Programmatica d'Area), in conformità all'area ULSS (Unità locale socio-sanitaria).

3.3. L'apposizione/non apposizione di specifici vincoli normativi per l'accesso ai contributi

La comprensione dell'evoluzione delle politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato sarebbe incompleta se non si prendesse in considerazione anche i vincoli normativi imposti dalla Regione per poter accedere ai contributi, in termini di funzioni minime trasferite all'ente, natura del trasferimento, numero minimo di Comuni coinvolti e popolazione complessiva minima coinvolta.

Emilia-Romagna. L'analisi dell'evoluzione della *policy* regionale emiliano-romagnola mostra come la Regione sia intervenuta già a partire dai primi anni Duemila nella predisposizione di una serie di vincoli che le forme associative ammesse a contribuzione sarebbero state tenute a rispettare, tra cui la gestione della sovrapposizione territoriale.

Per esempio, già con la legge regionale 11/2001 erano state escluse dai finanziamenti le Unioni endocomunitarie, fenomeno che al tempo riguardava circa un terzo delle Unioni nazionali. Successivamente, in attuazione dei principi di differenziazione ed adeguatezza sanciti dal nuovo Titolo V della Costituzione, la legge regionale 6/2004 ha previsto che le funzioni venissero conferite non in maniera indistinta ma solo ai Comuni capoluogo, ai Comuni e alle Unioni di Comuni con una popolazione superiore ai 50.000 abitanti, spingendo pertanto verso la nascita e il consolidamento di enti di dimensioni medio-grandi. Altre due significative misure introdotte già a partire dalla prima fase della riforma han-

no riguardato il venir meno di due vincoli precedentemente apposti. Il primo intervento ha introdotto la gestione associata interregionale e ha permesso che Comuni tra loro non limitrofi e separati da un Comune con una popolazione al di sopra dei 50.000 abitanti potessero dar vita ad un'associazione intercomunale. In questo modo la Regione ha cercato di allargare le possibilità di ricorso a tale strumento associativo. Analogamente il secondo intervento, dopo una forte spinta *bottom-up* proveniente dalle varie realtà associative presenti, ha previsto a partire dal PRT 2002³³ di scorporare la macro voce "polizia municipale" entro tre sottovoci (ovvero "sicurezza urbana", "polizia stradale" e "polizia amministrativa"), apportando un incremento superiore al 600% nella sola funzione di polizia municipale dal 2001 al 2004³⁴.

Nella seconda fase della riforma, con la legge regionale 18/2008, è stato previsto il rispetto di cinque principi per l'accesso ai contributi, ovvero: *i*) una durata minima pari ad almeno cinque anni; *ii*) un numero di Comuni pari a quattro o pari a tre con popolazione superiore ai 15.000 abitanti; *iii*) una Giunta costituita da soli sindaci; *iv*) l'evidente raggiungimento di obiettivi di efficacia e di efficienza nella gestione associata; *v*) il trasferimento integrale delle funzioni al nuovo ente.

Le deroghe poste in essere per i soli anni 2009 e 2010 miravano verso una trasformazione delle precedenti realtà associative in enti Unione. Ciò ha reso possibile alla Regione, attraverso la legge regionale 21/2012, di porre come vincolo per l'accesso ai contributi quello della perfetta coincidenza tra ambito e Unione, ferma restando la possibilità di erogare risorse ulteriori alle Unioni coincidenti anche con i distretti. Attualmente ben 28 delle 46 Unioni presenti sul territorio coincidono con l'ambito e 17 con i rispettivi distretti (tab. 4).

(33) Cfr. delibera di Giunta regionale n. 2621 del 23 dicembre 2012.

(34) Cfr. Regione Emilia-Romagna, *Le gestioni associate tra i Comuni in Emilia-Romagna. Relazione sullo stato di attuazione del programma di riordino territoriale*, Bologna, Riforme per il diritto, 2005, cit., p. 105.

Tab. 4 – Distribuzione provinciale dei distretti socio-sanitari, degli ambiti e delle Unioni di Comuni/Unioni montane in Emilia-Romagna (aprile 2014)

Provincia	N. Distretti	N. Ambiti	N. Unioni	N. Unioni coincidenti con Ambito	N. Ambiti coincidenti con Distretti	N. Unioni coincidenti con Distretto
Piacenza	3	8	9	5	0	0
Parma	4*	5	6	1	2	0
Reggio Emilia	6*	7	7	7	5	5
Modena	7	6	6	4	6	4
Bologna	7	7	8	4	5	3
Ferrara	3*	5	3	2	1	0
Ravenna	3*	3	2	2	2	2
Forlì-Cesena	3*	3	3	3	3	3
Rimini	2*	2	2	0	1	0
Totale	38	46	46	28	25	17

Nota: Distretti che includono anche il capoluogo di provincia (nel caso di Forlì-Cesena entrambe le città appartengono ad un diverso distretto)

Fonte: elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna - PR1 2014, delibera di Giunta regionale n. 543 del 23 aprile 2014

A ciò si sono accompagnati ulteriori e nuovi vincoli legati al trasferimento di personale e risorse al nuovo ente e, con la legge regionale 9/2013, anche l'obbligo di gestire in forma associata i sistemi informatici e le tecnologie dell'informazione, oltre ad ulteriori tre funzioni fondamentali. Gli unici obblighi dimensionali attualmente posti dalla Regione riguardano i parametri minimi dei 10.000 abitanti per le Unioni in territorio di pianura e degli 8.000 per quelle in territorio montano.

Se nella seconda fase della riforma le deroghe previste hanno reso possibile la trasformazione delle numerose associazioni e Comunità montane in Unioni di Comuni, nel 2013 il legislatore regionale ha previsto le medesime deroghe anche per quegli enti che avessero proposto alla Giunta regionale un'iniziativa legislativa per la fusione dei loro Comuni. Pertanto, la virtuosità del *policy maker* regionale è legata alla sua indiscussa capacità di utilizzare in maniera armonica e mirata la leva dei vincoli normativi, rimodulando scelte precedentemente prese su richiesta delle singole amministrazioni locali e prevedendo deroghe per ac-

compagnare il percorso evolutivo delle forme associative da meri enti economico-gestionali ad enti di indirizzo politico-strategico.

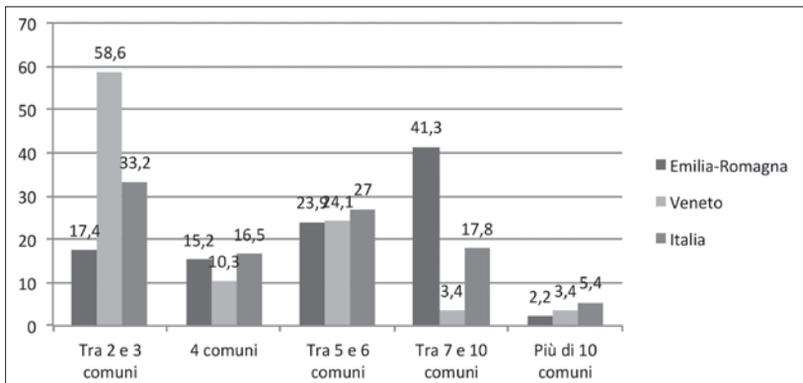
Veneto. Di contro, la Regione Veneto ha iniziato a prevedere la presenza di vincoli normativi per l'accesso ai contributi regionali solo a partire dall'adesione all'Intesa del 2006. Per esempio, per l'erogazione dei contributi in conto investimenti era stato previsto il vincolo della durata quinquennale per tutte le forme associative ammesse a contribuzione. Rispetto a convenzioni e consorzi, per le Unioni di Comuni iniziarono ad essere previsti requisiti minimi relativi al numero di funzioni gestite in forma associata che nel 2009 passarono da 2 a 3, prevedendo inoltre che le singole funzioni dovessero essere gestite da tutti i Comuni facenti parte l'Unione.

Con la legge regionale 18/2012, in deroga rispetto alla normativa statale, la Regione Veneto è intervenuta ponendo a 5.000 il limite demografico minimo che le forme associative ammesse a contribuzione sono tenute a rispettare, prevedendo inoltre una specifica deroga per i Comuni dell'area montana e parzialmente montana nel caso in cui le funzioni vengano esercitate da almeno 5 Comuni³⁵. Prendendo atto delle caratteristiche di alcuni territori regionali, la Regione ha pertanto ipotizzato un processo *soft* di trasformazione per questi Comuni, inibendo la possibilità di un generale accorpamento tramite fusione di tutti questi Comuni³⁶.

(35) Cfr. Regione Veneto, *Il Piano di riordino territoriale. DGR n. 1417 del 6 agosto 2013. Allegato B*, 2013. cit., p. 7.

(36) Ad aprile 2014 sono solo due le fusioni che sono state realizzate in Veneto: si tratta del nuovo Comune di Quero-Vas (l.r. 34/2013) e di quello di Longarone (l.r. 9/2014), entrambi nella Provincia di Belluno. Ad essi vanno aggiunte anche le prime due fusioni avvenute in Italia negli anni Novanta e che hanno dato vita ai Comuni di Porto Viro (l.r. 49/1994) e di Due Carrare (l.r. 14/1995). Le fusioni realizzate in Emilia-Romagna sono invece quattro e hanno visto la nascita del Comune di Valsamoggia (l.r. 1/2013), di Fiscaglia (l.r. 18/2013), di Poggio Torriana (l.r. 19/2013) e di Sissa Trecasali (l.r. 20/2013). I processi di fusione non portati a termine per via dell'esito negativo del referendum popolare sono stati invece 2 in Emilia-Romagna e 3 in Veneto.

Graf. 3. Unioni di Comuni (Veneto, Emilia-Romagna, Italia) per numero di Comuni coinvolti (valori percentuali)



I vincoli attualmente presenti per l'accesso ai contributi continuano ad essere quelli relativi al numero di funzioni gestite e alle dimensioni demografiche minime degli enti, non prevedendo ancora nessun vincolo per il numero minimo di Comuni coinvolti in Unione. Questa scelta aiuta a spiegare la proliferazione nel Veneto di Unioni composte da soli 2-3 Comuni, in linea con il resto delle Unioni nazionali³⁷ ma in controtendenza rispetto a quelle emiliano-romagnole³⁸ (graf. 3). Quanto alle funzioni, se ne specificano almeno quattro fondamentali per le Unioni e una per convenzioni e Unioni montane. Quanto alla popolazione complessiva, la norma fa riferimento ai livelli demografici previsti per ciascuna area omogenea, ovvero:

- Area montana, almeno 5.000 ab.;
- Area elevata urbanizzazione, almeno 20.000 ab.;
- Area basso Veneto, almeno 8.000 ab.;
- Area Veneto centrale, almeno 10.000 ab.

(37) I dati relativi alle Unioni italiane tengono conto delle loro caratteristiche ad ottobre 2013 e fanno riferimento ad una indagine condotta da ANCI-IFEI (cfr. ANCI, *Atlante dei Piccoli Comuni 2013*, rapporto di ricerca IFEI, 2013). Come per gli altri grafici e tabelle, i dati relativi all'Emilia-Romagna e al Veneto (entrambi al mese di aprile 2014) fanno invece riferimento rispettivamente al PRT 2014 e ai dati forniti dalla Direzione Enti-Locali della Regione Veneto.

(38) Delle 8 Unioni conteggiate con soli 2-3 Comuni (17,4% del totale) tre non sono a norma di legge perché in contrasto con la legislazione regionale. Pertanto esse non ricevono alcun tipo di finanziamento e potrebbero essere oggetto di interventi sostitutivi da parte della Regione. Si tratta di: unione Civica Po (2 Comuni), unione Bassa Valtidone (3), unione dei Comuni Valle del Tidone (3). Ad esse si aggiunge anche l'unione Alto Reno (4).

3.4. *Integrazione tra ambiti di gestione e ambiti di programmazione*

Un indicatore del livello di maturità di una politica regionale di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi è rappresentato dalla capacità della Regione di far coincidere ed integrare gli ambiti di gestione ed erogazione dei servizi pubblici e i più generali ambiti di programmazione e che individuano nelle politiche di settore, *in primis* quelle socio-sanitarie, i principali ambiti di riferimento.

Emilia-Romagna. Già con la legge regionale 3/1999 la Regione Emilia-Romagna aveva previsto la possibilità per gli Enti locali di concordare autonomamente, seppur in raccordo con la Regione, gli ambiti sovracomunali e la rispettiva forma associativa. Successivamente, la legge regionale 22/2001 aveva previsto un raccordo tra l'individuazione degli ambiti ottimali e la disciplina dei criteri di concessioni dei contributi, pur prevedendo ancora che le forme associative strutturate sovracomunali ammissibili potessero essere sia quelle volontarie (associazioni e Unioni) sia le Comunità montane. L'impianto normativo all'interno del quale queste prime misure di integrazione iniziarono a prendere piede aveva visto una prima previsione del PRT a partire dalla legge regionale 24/1996. Successivamente, esso ha visto uno spostamento di competenze dal Consiglio alla Giunta al fine di accelerare le tempistiche di approvazione, pur mantenendo in capo al Consiglio il compito di individuare gli indirizzi sulla base dei quali il Programma viene annualmente formulato.

Seguendo una prassi negli anni ormai consolidata dalla Regione Emilia-Romagna, la legge regionale 21/2012 ha ulteriormente previsto che fossero i Comuni a formulare le proprie proposte d'ambito, seppur sulla base di criteri predeterminati atti ad assicurare un adeguato livello di gestione delle funzioni amministrative e nel rispetto delle specificità presenti nella Regione. La complessità della gestione delle funzioni e l'evidente eterogeneità geomorfologica dei territori interessati ha indotto la Regione nel 2013 a costituire sub-ambiti all'interno di un ambito più grande, salvo obbligare ogni Unione ad aderire ad uno solo di questi per poter accedere ai contributi. Rispetto al Veneto, ciò ha indotto numerose municipalità non soggette al vincolo dell'obbligatorietà ad aderire ad una Unione: rispetto al 16% dei Comuni veneti, l'87% dei Comuni emiliano-romagnoli tra i 5.000 e i 20.000 abitanti gestisce tramite questo strumento parte delle sue funzioni (tab. 5).

Tab. 5 – *Caratteristiche dei Comuni veneti ed emiliano-romagnoli in Unione (aprile 2014)*

		Comuni fino a 1.000 ab.	Comuni 1.001- 5.000 ab.	Comuni fino a 5.000 ab.	Comuni 5.001- 20.000 ab.	Comuni fino a 20.000 ab.	Comuni oltre 20.000 ab.	Totale Comuni
Emilia-Romagna	Comuni in Unione	18	113	131	137	268	21	289
	Tot. Comuni ER	21	128	149	157	306	34	340
	% Unioni su ER	86%	88%	88%	87%	88%	62%	85%
Veneto	Comuni in Unione	7	66	73	37	110	1	111
	Tot. Comuni VEN	41	273	314	230	544	37	579
	% Unioni su VEN	17%	24%	23%	16%	20%	3%	19%

Fonte: elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna (PRT 2014) e Regione Veneto (Direzione Enti locali)

Veneto. Su questa dimensione, la Regione Veneto è intervenuta a partire dal 2005 prevedendo una prima forma di integrazione tra i distretti di polizia e la rispettiva gestione della funzione di polizia municipale entro i suoi confini tramite Unione, convenzione o consorzio³⁹. Come visto nella precedente tab. 3, ciò ha indotto numerose municipalità a dar vita a consorzi monofunzionali con un ampio numero di Comuni coinvolti. Da ultimo, con la delibera di Giunta regionale n. 1417 del 2013 è stato previsto un raccordo tra le zonizzazioni di settore individuate dalla normativa nazionale (distretti di protezione civile, socio-sanitari e di polizia locale) e le rispettive funzioni fondamentali dei Comuni, così co-

(39) All'interno di una medesima funzione, ha inoltre previsto l'impossibilità per gli stessi Comuni di poter accedere al doppio canale di contribuzione, ovvero quello relativo alla legge di settore e ai contributi statali o regionali negli ultimi 5 esercizi.

me individuate nel d.l. 95/2012. Inoltre, la legge regionale 18 prevede che, dopo un primo triennio e eventuali aggiustamenti del PRT, gli attuali quattro livelli di *governance* individuati dovranno essere diminuiti, fissando l'ambito dell'Urss quale ambito prioritario e al quale gli ambiti di settore dovranno conformarsi. Questo nel rispetto di quattro principi base, così declinabili: semplificazione dei livelli, modularità e flessibilità della zonizzazione, integrazione tra ambiti di programmazione e ambiti di gestione. Ciononostante, la Regione ha preferito non intervenire direttamente nella rimappatura dei confini dei singoli distretti, ancora non perfettamente coincidenti tra loro.

3.5. Gestione della sovrapposizione tra forme associative diverse

Riflettere su come e quando ogni Regione sia intervenuta nella gestione delle problematiche di sovrapposizione territoriale fra le varie forme associative significa, anzitutto, riflettere sulla sua diversa capacità di programmazione. Il PRT, laddove utilizzato, è lo strumento attraverso cui è possibile garantire una visione complessiva d'insieme dell'intero fenomeno associativo regionale. Si è infatti detto come nella prima fase della riforma lo sviluppo delle forme associative sia avvenuto perlopiù in maniera spontanea e su base convenzionale nelle varie realtà regionali. *Emilia-Romagna*. Già la legge regionale 11/2001 della Regione Emilia-Romagna aveva escluso dai finanziamenti le Unioni endocomunitarie e aveva previsto che per l'accesso ai contributi finanziari regionali i Comuni dovessero rispettare il principio di non sovrapposizione tra più forme associative: ogni ente locale non avrebbe potuto aderire a più di un ente associativo, tranne nel caso di consorzi istituiti o resi obbligatori da leggi regionali o nazionali.

La normativa regionale emiliano-romagnola in materia di gestione della sovrapposizione tra forme associative diverse si è poi negli anni consolidata in relazione all'istituzione degli ambiti/sub-ambiti ottimali prevedendo che anche i Comuni appartenenti a Comunità montana si impegnassero a costituire, in coincidenza dell'ambito proposto, una o più Unioni di Comuni o ad aderire ad una Unione già esistente.

Veneto. In maniera del tutto opposta, la Regione Veneto non ha affrontato il problema della gestione della sovrapposizione territoriale tra le diverse forme associative fino alla legge regionale 18/2012. In realtà, all'interno di una legislazione a maglie piuttosto larghe, è intervenuta discipli-

nando solo lo smantellamento delle Unioni endocomunitarie. Inoltre, in virtù della complessità nella gestione delle diverse forme associative presenti all'interno dello stesso territorio, la legge regionale 18 ha introdotto un ulteriore limite non presente nel TUEL: le Unioni di Comuni possono stipulare convenzioni tra loro o con singoli Comuni a condizione che le Unioni siano gli enti responsabili dell'esercizio associato (art. 4, comma 4). Così facendo, pur sottolineando il ruolo delle Unioni nel complessivo processo di riordino, la Regione ha ancora una volta permesso ai Comuni veneti la possibilità di accedere ai finanziamenti anche in presenza di diverse forme associative a cui un singolo Comune può contemporaneamente appartenere, tutelando pertanto l'individualismo amministrativo delle municipalità venete. Pare ovvio che una tale previsione difficilmente riuscirà a modificare la complessa eterogeneità e le numerose aree di sovrapposizione funzionale ancora presenti in questa Regione.

3.6. Ulteriori strumenti di sostegno alla policy: l'uso della persuasione

Gli strumenti della leva degli incentivi finanziari e quello normativo, da soli, non sono sufficienti a garantire nascita, sviluppo e consolidamento del fenomeno associativo su ampia scala. Esso necessita infatti di azioni di supporto e di accompagnamento alle singole realtà comunali che vanno dal semplice finanziamento aggiuntivo di azioni mirate a livello organizzativo (come gli studi di fattibilità e i supporti tecnici) fino alla previsione di tavoli di concertazione e di un presidio costante di tecnici e politici regionali nei singoli territori. Attraverso questo strumento, ancora di più rispetto a quello economico, è possibile ridurre le frequenti diffidenze dei singoli amministratori locali verso il consolidamento di forme stabili e multifunzionali di cooperazione, particolarmente marcate in quei territori dove l'individualismo amministrativo comunale continua ad essere un tratto fortemente accentuato.

Emilia-Romagna. La politica regionale dell'Emilia-Romagna ha individuato in questo strumento il principale volano per la promozione dell'associazionismo intercomunale. Infatti, la *policy* emiliano-romagnola si è caratterizzata per aver utilizzato in maniera assidua ed articolata questa leva già a partire dalla metà degli anni Novanta attraverso la totale partecipazione e il coinvolgimento degli Enti locali in relazione al procedimento di adozione del Programma annuale di Riordino Territoriale. Questo è avvenuto sia nella fase di iniziativa – attraverso la pre-

disposizione di contenuti della sua discussione sulla base delle istanze provenienti dal basso – sia in quella decisoria, pur prevedendo un passaggio necessario attraverso la Conferenza Regione-Autonomie Locali. Non di meno, già a partire dalla legge regionale 24/96 aveva previsto i primi incentivi per la predisposizione dei progetti di fattibilità per le Unioni visto il loro scarso radicamento in quegli anni, fissando il cofinanziamento al 70% delle spese totali sostenute. Ad essi vanno ad aggiungersi una serie di previsioni aggiuntive a partire dai primi anni Duemila, sia relative alle azioni di supporto della *policy* sia inerenti, la concertazione tra Enti locali, Regione e associazioni di rappresentanze. Tra i primi ricordiamo: la creazione di un nucleo di supporto di esperti alle forme associative, la creazione di un portale *web* integralmente dedicato alle gestioni associate, una consulenza costante che veniva assicurata dal Servizio Affari Istituzionali e Sistema delle Autonomie Territoriali⁴⁰. Tra i secondi⁴¹, già con legge regionale 11/2001, la costituzione di un “Comitato regionale per lo sviluppo delle gestioni associate tra Enti locali” (poi trasformatosi dal 2012 in “Comitato dei Presidenti delle forme associative”) e la previsione di un passaggio obbligato con le associazioni di rappresentanza degli Enti locali. Inoltre ancor prima della costituzione del CAL (Consiglio delle Autonomie Locali) era presente in Emilia-Romagna un analogo strumento, la CRAL (Conferenza Regione-Autonomie Locali), ulteriore passaggio obbligato di concertazione prima della presa d’atto di qualsiasi misura attuativa di interesse dei Comuni. A questi strumenti vanno ad aggiungersi azioni mirate di presidio sul territorio fin dai primi anni Duemila, “vallata per vallata, Comune per Comune”⁴².

Veneto. L’attività di consulenza agli Enti locali in materia di forme associative è stata svolta in un primo momento dal CORECO (Comitato Regionale di Controllo) e, dopo la sua soppressione, dalla Direzione Regionale Enti locali, Persone Giuridiche e Controllo Atti, al cui interno era presente uno specifico *staff* a cui i Comuni potevano rivolgersi per chiedere consulenze per le attività istruttorie di costituzione e/o consolida-

(40) Cfr. Regione Emilia-Romagna (2003), *Le gestioni associate tra i Comuni in Emilia-Romagna. Relazione sullo stato di attuazione del programma di riordino territoriale*, Bologna, Riforme per il diritto, 2003, cit., p. 106.

(41) Cfr. Intervista ER, 3.

(42) Cfr. Intervista ER, 6.

mento dei nuovi enti. Ad essa, già dal 2009 si sono affiancati una serie di corsi di formazione per i c.d. manager di rete, condotti dal Centro di Ricerca e Servizi “Giorgio Lago”.

Come sottolineato da un dirigente regionale intervistato⁴³, se fino al 2012 le azioni di supporto erano sì previste ma non strutturate, solo a partire dalla legge regionale 18/2012 si è iniziato ad utilizzare più di frequente tre diversi strumenti. Anzitutto gli studi di fattibilità, che fino a quel momento avevano avuto un uso blando e sui quali la Regione non aveva previsto contributi ben specificati e quantificati: si calcola che dal 2012 ne abbia finanziato per un valore intorno ai 100.000 euro. Seguono poi un’attività di formazione più specifica guidata dallo stesso Centro “Giorgio Lago”, oltre che la creazione di un servizio *online* di consulenza e di assistenza giuridica da parte della Regione⁴⁴.

4. Conclusioni: verso una (apparente) convergenza di policy?

L’analisi dell’evoluzione delle due *policies* regionali analizzate, per ciascuna delle dimensioni analitiche considerate, ha mostrato come le azioni messe in atto dalla Regione Veneto a partire dalla l.r. 18/2012 stiano evidenziando un certo grado di innovazione e di deviazione dallo *status quo* e una convergenza verso le prassi amministrative tradizionalmente adottate dalla Regione Emilia-Romagna.

La spiccata capacità programmatica di quest’ultima Regione ha visto il venir meno dei finanziamenti di forme associative semi-strutturate sul finire dello scorso decennio, riuscendo a far convogliare tutti i Comuni, obbligati e non, verso il consolidamento di forme stabili di cooperazione strutturate in Unioni di Comuni con un elevato numero di Comuni coinvolti e capaci di garantire una elevata coincidenza con gli ambiti e i distretti socio-sanitari. Questo è stato possibile grazie alla presenza di una lungimirante *leadership*, sia tecnica che politica a livello regionale, che si è ben discostata dagli iniziali indirizzi nazionali, poi rivelatisi fallimentari, elaborando strategie alternative e ben adattabili al contesto politico-culturale di riferimento. Inoltre i frequenti aggiustamenti e ritocchi

(43) Cfr. Intervista VEN, 1.

(44) Quest’ultimo è stato realizzato sulla base di quanto previsto dall’art. 11 della legge 18/2012 in cui la Regione si impegna a garantire un «supporto formativo e tecnico-organizzativo, per fornire assistenza qualificata e formazione per amministratori e dipendenti degli Enti locali».

avvenuti nelle varie fasi della riforma sono indicativi di un presidio dei vertici politici regionali sul territorio, capaci di percepire la presenza di difficoltà riscontrate in fase di implementazione in alcune realtà ancora restie al cambiamento. Nel complesso, le misure varate negli anni hanno sempre anticipato molte delle indicazioni poi adottate dal legislatore nazionale, ponendosi come una *best practice* verso cui tendere.

Definire solo “apparente” la convergenza delle due *policies* significa interrogarsi sulle diverse ombre che tuttora caratterizzano l’implementazione della l.r. Veneto 18/2012. La retorica del cambiamento avviata dalla recente normativa regionale sembrerebbe essere improntata verso un radicale cambiamento di prospettiva e un ripensamento delle prassi amministrative negli anni consolidatesi. Essa è declinabile sia nella volontà del *policy making* veneto di volere “guidare” un percorso concertato e condiviso con i singoli Enti locali⁴⁵, sia nella previsione di un ripensamento complessivo della *governance* sovracomunale che, a regime, vedrà consolidato il rispetto dell’area vasta e di programmazione.

Tab. 7 – *Esito del processo concertativo avutosi in Veneto nel 2013*

Provincia	Ambiti proposti per l'esercizio in convenzione	Ambiti proposti per l'esercizio in Unione di Comuni	Comuni obbligati	Comuni non obbligati
Venezia	1	--	4	0
Rovigo	6	--	23	1
Padova	3	4	24	11
Treviso	1	--	1	1
Vicenza	3*	1	11	0
Verona	1	3	12	4
Totale	15	8	75	17

Nota (*): Include l’ambito formato dalla convenzione stipulata fra un Comune e un’Unione di Comuni

Fonte: Regione Veneto, *Il Piano di riordino territoriale. DGR 1417 del 6 agosto 2013. Allegato B*, 2013, cit., p. 12.

(45) Cfr. P. MESSINA, *Dai Comuni alle reti urbane: il caso del Veneto*, in S. BOLGHERINI e P. MESSINA (a cura di), *Oltre le Province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press, 2014, 17-26, cit., p. 72.

Considerando che ad oggi il cammino intrapreso dalla Regione Veneto è solo agli inizi, ciò che deve essere analizzato sono le reali previsioni della l.r. 18/2012 e le prime risposte date dagli amministratori locali. Sul primo punto, la prolungata politica di *laissez faire* veneta ha creato delle *legacies* ancora fortemente visibili nella mancanza di una concreta gestione delle sovrapposizioni funzionali tra forme associative diverse ammesse a contribuzione e nella salvaguardia dei consorzi monofunzionali sorti dai primi anni 2000. Inoltre, la scelta di tenere divisa la l.r. 18/2012 dalla norma di riordino territoriale delle future Unioni montane (l.r. 40/2012) è un chiaro segno di come, ancora una volta, la mancanza di organicità tra i vari Assessorati e le divisioni politiche esistenti abbiano inibito la creazione di un ridisegno organico e complessivo dell'intero riordino territoriale.

Sul secondo, invece, i principali segnali arrivano anzitutto dall'esito del processo concertativo che ha visto i Comuni scegliere, ancora una volta, la convenzione quale forma di governo ideale per il governo del territorio (tab. 7). Inoltre i 23 ambiti proposti hanno riguardato un totale di 92 Comuni, con appena 17 di essi non obbligati e nessun Comune con oltre i 20.000 abitanti. Le ulteriori indicazioni arrivano sia dall'elevato tasso di *turn-over* ancora visibili nei Comuni appartenenti ad Unione, sia dalle richieste di finanziamento per la creazione di convenzioni⁴⁶.

Infine, l'analisi svolta ha reso visibile due diverse modalità di utilizzo del PRT, della delimitazione dell'ATO e degli strumenti di *accountability* interni alle Unioni nelle prime due fasi della riforma, per poi vederle successivamente convergere verso il modello emiliano-romagnolo, anche a seguito di una normativa nazionale che ricalca il sentiero intrapreso negli anni dalla Regione⁴⁷.

Sul primo punto, mentre la Regione Emilia-Romagna, su indicazione della normativa nazionale, ha utilizzato lo strumento del piano di riordino terri-

(46) Per il solo 2013 (d.d.r. n. 248 del 30/12/2013) le richieste di finanziamento per la costituzione di nuove convenzioni sono state 20: 6 ammesse e finanziate con contributo *una tantum*, 3 ammesse e finanziate con contributo per spese di investimento, 7 considerate ammissibili ma non finanziate e 4 considerate non ammissibili.

(47) Per una rassegna esaustiva delle principali differenze delle politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi in Italia al 2008 si veda: G. XILO e F. RAVAIOLI, *Il caso italiano. Le politiche regionali di associazionismo intercomunale a confronto*, in P. MESSINA (a cura di), *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, Cleup, 2009, pp. 57-109.

toriale fin dalla metà degli anni Novanta, modificandolo e aggiornandolo annualmente anche grazie allo spostamento di competenza dal Consiglio alla Giunta, la Regione Veneto è intervenuta solo recentemente, a partire dal 2013. Analogamente, nel caso della delimitazione dell'ATO nelle prime due fasi della riforma la Regione Veneto non ha avuto alcun ruolo di guida nella determinazione degli ambiti, lasciando liberi i Comuni di delimitare gli ambiti dei servizi comunali e la rispettiva forma associativa. L'unica eccezione era rappresentata dalla polizia locale e, in minima parte, dalla protezione civile dove invece vi era un recepimento formale da parte della Regione. Diversamente, a partire dal 2012, in maniera del tutto analoga con quanto tradizionalmente fatto dall'Emilia-Romagna, l'ambito oltre che essere definito dai singoli Comuni viene anche recepito in maniera formale dalla Regione, attraverso la previsione di una nuova integrazione con le altre tipologie, *in primis* quelle socio-sanitarie.

Infine, ancor prima che la *spending review* (d.l. 95/2012) lo rendesse obbligatorio su tutto il territorio nazionale, la Regione Emilia-Romagna era intervenuta a partire dalla l.r. 10/2008 anche sulla questione dell'*accountability* verticale del nuovo ente Unione: data la non previsione di un'elezione diretta del suo Presidente, aveva iniziato ad ammettere a contribuzione solo le Unioni il cui Presidente fosse esclusivamente uno dei sindaci dei Comuni presenti e la cui Giunta fosse interamente formata dai soli sindaci dei Comuni coinvolti. Sembra che la medesima lungimiranza la Regione stia attualmente avendo anche nella scelta di incentivare meccanismi partecipativi per progetti di fusione, sia prima del *referendum* popolare che una volta sorto il nuovo Comune⁴⁸.

(48) Nell'ambito della legge regionale sulla partecipazione (l.r. 3/2010) che prevede la possibilità per i Comuni di attivare forme di coinvolgimento e di confronto con la popolazione su materie di interesse collettivo, la Regione Emilia-Romagna, con deliberazione n. 141 dell'1/10/2013, ha stabilito di approvare annualmente un bando per il finanziamento di processi di partecipazione dei cittadini alla costituzione di un nuovo Comune sorto da fusione di due o più Comuni. Questi ultimi possono riguardare processi partecipativi o nella fase di discussione che si pone prima dell'approvazione nei singoli Consigli comunali oppure nel caso di quelli dove sia stata già deliberata l'istanza da presentare alla Giunta regionale, nella fase di discussione e di informazione che precede il *referendum* consultivo, oppure per l'elaborazione partecipata di atti normativi come gli Statuti e i regolamenti del nuovo Comune prima che l'amministrazione assuma qualsiasi atto definitivo. In fase di stesura della graduatoria finale per l'erogazione dei contributi, solo i progetti che ottengono il c.d. rilascio della certificazione di qualità (come previsto dall'art. 8 della l.r. 3/2010) possono accedere alla

Unica ombra delle (tante) luci del processo associativo emiliano-romagnolo riguarda i recenti e ambiziosi progetti della Regione di predisporre incentivi finanziari per le sole Unioni che rispettano alti standard dimensionali. Fino a che punto il rispetto di questi vincoli per l'accesso ai contributi sarà in grado di garantire la sostenibilità istituzionale del modello? Si tratterà realmente di forme associative che riusciranno a garantire efficienza, efficacia, economicità e partecipazione o la loro costituzione nasce semplicemente per poter intercettare i cospicui incentivi regionali? A darci queste risposte potrà essere solo il tempo e un monitoraggio costante e continuo delle numerose forme associative nate nel 2014. Esso dovrà riguardare sia il computo delle funzioni realmente affidate al nuovo ente e l'ammontare delle eventuali funzioni residuali lasciate in capo al singolo Comune, sia la frequenza di utilizzo dei canali di comunicazione istituzionale e di nuove forme di partecipazione dei cittadini alle attività dell'Unione.

graduatoria finale. Nell'anno 2013, dei quattro progetti presentati, tre hanno ottenuto il c.d. rilascio della certificazione di qualità. I primi due progetti per l'avvio di un processo partecipativo nella fase di informazione e discussione che precederà il referendum consultivo hanno visto come proponenti il Comune di Porretta Terme (BO) e l'Unione dei Comuni Alto Appennino Reggiano (RE). Un terzo attiene invece ad un «percorso di consultazione [che] riguarda gli indirizzi per la stesura dello Statuto del futuro Comune di Fiscaglia e le indicazioni operative per la riorganizzazione della nuova struttura organizzativa» (dal prot. n. 44303/2013 della Regione Emilia-Romagna).