

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in SCIENZE POLITICHE



UNA POLICY DI SVILUPPO REGIONALE: IL
PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE E IL CASO
VENETO

Relatore: Prof. PATRIZIA MESSINA

Laureando: ALBERTO MARANGONI
matricola N. 2014223

A.A. 2022/2023

INDICE

Introduzione

CAPITOLO 1: **Le politiche di riordino territoriale in Italia**

- 1.1 Le politiche di riordino territoriale come politiche di sviluppo regionale
- 1.2 Una risposta alla frammentazione amministrativa e territoriale
- 1.3 Ruolo delle Regioni e il Piano di riordino territoriale regionale
- 1.4 Legge Delrio: Province e Città metropolitane
 - 1.4.1 Un confronto con il caso francese
- 1.5 Dopo la Legge Delrio: un ritorno al passato?

CAPITOLO 2: **Il caso del Veneto**

- 2.1 La Legge regionale del Veneto n. 18 del 2012
- 2.2 Il Piano di riordino territoriale del 2013
 - 2.2.1 Fusioni di comuni
 - 2.2.2 Unioni di comuni
 - 2.2.3 Unioni montane
 - 2.2.4 Convenzioni
- 2.3 Il nuovo Piano di Riordino Territoriale (PRT) del 2023
 - 2.3.1 La metodologia del nuovo PRT
 - 2.3.2 Fusioni di comuni
 - 2.3.3 Unioni di comuni
 - 2.3.4 Unioni montane
 - 2.3.5 Convenzioni
- 2.4 Ruolo delle IPA nella governance della Regione Veneto
- 2.5 La Città metropolitana di Venezia
 - 2.5.1 Città Metropolitana di Venezia e Regione Veneto
- 2.6 Le Province

Conclusioni

Riferimenti bibliografici e Sitografia

Normativa di riferimento

INTRODUZIONE

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione (Cost., art. 114, c. 1-2).

L'art. 114 della Costituzione Italiana, ai commi 1 e 2, stabilisce che la Repubblica italiana è costituita da enti territoriali che si distinguono fra di loro in quanto ognuno ha il proprio statuto, poteri e funzioni. Il livello di potere più importante è quello statale rappresentato dal Governo Centrale il quale ha competenza esclusiva in settori come la politica estera, istruzione, sanità e politica economica.

Vi è poi un livello di potere amministrativo regionale rappresentato dalle Regioni, le quali si occupano tra l'altro dell'oggetto di questa tesi, ovvero il riordino del territorio, anche tramite politiche di tutela dell'ambiente e una pianificazione urbanistica del territorio.

Vengono invece chiamati "enti locali" Comuni, Province e Città metropolitane. Quest'ultime due sono equipollenti fra di loro in quanto "Il territorio delle Città metropolitane coincide con quello della provincia omonima" (L. 56/2014, art. 1, c. 6) e rispetto alle Province possiedono una maggiore autonomia. I Comuni invece sono degli enti territoriali che hanno il potere di gestire tutte le varie questioni locali riguardanti l'urbanistica, la cultura, i servizi sociali, l'edilizia e la gestione dei rifiuti a livello locale.

Ritornando però alla Costituzione, questa introduce il noto "principio di sussidiarietà" come principio cardine per l'attribuzione delle competenze ai vari livelli di potere amministrativo. Tale principio stabilisce che le decisioni e le responsabilità dovrebbero venire assegnate al livello più vicino ai cittadini, a meno che non sia assolutamente necessario un intervento del livello di potere superiore per affrontare questioni di interesse generale o problemi che vanno oltre la competenza locale. Alla base di questa idea vi è una maggiore capacità del livello di governo locale di occuparsi dei bisogni della collettività in quanto è anch'esso caratterizzato dalle stesse peculiarità proprie della comunità politica.

Quando si parla di riordino del territorio ci si riferisce ad un'azione di programmazione, che vede nel Piano di Riordino Territoriale il proprio documento programmatico di riferimento, il cui scopo è quello di organizzare lo spazio geografico nazionale in modo sostenibile, ottimizzando l'uso delle

risorse e promuovendo lo sviluppo equilibrato delle diverse regioni. La presente tesi si propone di analizzare in modo approfondito le politiche di riordino territoriale italiane, con un particolare riguardo al caso della Regione Veneto.

La ricerca è stata svolta attraverso un'analisi bibliografica della letteratura su questo tema, con riferimento a testi di legge sia nazionale sia regionale, con l'obiettivo di rispondere alla seguente domanda di ricerca: le politiche di riordino territoriale hanno un impatto sullo sviluppo regionale e locale? Possono essere quindi considerate anch'esse politiche di sviluppo territoriale? Oppure sono state pensate solo con l'obiettivo di tagliare la spesa pubblica? Le risposte a queste domande sono state ricercate attraverso l'analisi del caso studio del Veneto.

CAPITOLO 1

LE POLITICHE DI RIORDINO TERRITORIALE IN ITALIA

1.1 Le politiche di riordino territoriale come politiche di sviluppo regionale

I governi locali nel contesto europeo sono chiamati oggi ad affrontare numerose sfide che arrivano dai processi congiunti di globalizzazione dell'economia e di europeizzazione del sistema politico ed economico nella prospettiva multilivello. [...] In questo contesto economico globale, caratterizzato da una forte intensità dei flussi che attraversano i territori, spesso snaturandoli, il rischio per i comuni, soprattutto i più piccoli, è duplice: da un lato, quello di rimanere ai margini delle principali direttrici di tali flussi (commerciali, informativi, finanziari, migratori), dall'altro, quello di venire attraversati dai flussi stessi venendone travolti, a meno che non riescano a connettersi in rete tra loro per intercettare i flussi in modo funzionale e, in qualche modo, riuscire a governarli. (Bolgherini, Messina, 2014, p.18).

Come emerge, è necessario attuare politiche di riordino del territorio per sostenere gli enti di governo locale, i quali sono chiamati ad affrontare le sfide di cui Silvia Bolgherini e Patrizia Messina parlano nel loro libro "Oltre le province" (2014).

La tesi sostenuta dalle autrici è che le politiche di riordino territoriale siano estremamente importanti perché possono svolgere un ruolo come politiche di sviluppo regionale, in quanto mirano a riorganizzare e soprattutto ottimizzare l'organizzazione del territorio. L'obiettivo primario, anche per queste riforme, è infatti lo sviluppo economico, sociale e ambientale delle diverse aree regionali. "Gli interventi di riordino istituzionale degli ultimi anni, a partire dal 2010, si articolano su tre direttrici: l'obbligo della gestione associata per i piccoli comuni; il riordino delle province e la costituzione delle città metropolitane; la reintroduzione di controlli sulla spesa delle Regioni" (Bolgherini, Messina, 2014, p.52).

Come si può notare il primo intervento di riforma istituzionale da attuare riguarda la gestione dei comuni. Questa esigenza nasce dal fatto che in Italia vi sono troppi comuni rispetto al numero di abitanti totali e questo sovrannumero ha come conseguenze uno spreco di denaro per il mantenimento del municipio e del personale comunale, ma soprattutto rende assai complicata l'erogazione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati per la comunità. Promuovere unioni e fusioni di Comuni permetterebbe di superare le frammentazioni nel nostro Paese in quanto

ridurrebbe il numero di Comuni creando entità amministrative più grandi e con un maggiore peso istituzionale.

L'Italia parte da una tradizione centralistica del potere, piuttosto limitativa per gli enti locali e regionali nell'esercizio delle proprie competenze. Però a partire dagli anni '90 sono state attuate importanti riforme istituzionali in modo tale da promuovere un maggiore decentramento amministrativo in Italia. Uno degli interventi più importanti è sicuramente la legge 142/1990. La presente norma ha introdotto una maggiore autonomia normativa, finanziaria e statutaria agli enti locali per la prima volta dalla nascita della Repubblica. Ha riorganizzato gli enti locali distinguendo comuni, province e regioni, ma soprattutto ha introdotto un principio cardine dell'Unione Europea ovvero il principio di sussidiarietà. Questa stabilisce che le funzioni pubbliche vengano affidate all'ente territoriale più vicino ai cittadini in grado di svolgerle nel modo più adeguato. Qualche anno dopo è stata attuata un'altra importante riforma in ambito di decentramento amministrativo ovvero la legge 127/1997 nota come "Legge Bassanini- bis" che ha ridotto il numero degli atti che possono essere sottoposti a controlli da parte dello Stato.

È proprio la legge 142/1990 che ha introdotto la possibilità per i comuni di associarsi mediante unioni di comuni, consorzi, convenzioni e comunità montane.

1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.
2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia. (Legge 142/1990, art 9).

Purtroppo nella realtà dei fatti le misure previste dall'art. 9 suddetta legge si sono non hanno avuto l'effetto che il legislatore sperava di ottenere: l'obiettivo era di attuare politiche di riordino del territorio da intendere come politiche di sviluppo regionale, puntando soprattutto su strumenti come le unioni di comuni, a patto che dopo dieci anni quest'ultima dovesse trasformarsi in una fusione di comuni. Proprio per questo motivo "questa formula ebbe scarso successo, perché i piccoli comuni non hanno manifestato assolutamente l'intenzione di fondersi: dal 1990 al 2013 vi sono state solo 9 fusioni in tutta Italia, che hanno coinvolto 24 comuni, con una popolazione complessiva di circa 40.000 abitanti" (Bolgherini, Messina, 2014, p.55).

Ritorna in auge però quella che è la domanda di ricerca di questa tesi: qual è il vero scopo delle politiche di riordino del territorio?

L'unione e fusione di comuni possono suggerire fin da subito una possibile risposta a tale quesito, infatti è chiaro che fondere due comuni in un'unica entità può portare a minori spese di struttura e minori spese relative al personale amministrativo. Tutto ciò permette un risparmio di soldi da utilizzare per determinati scopi. Dunque sembrerebbe che questo strumento, inteso come politica di riordino, abbia come principale scopo quello di risparmiare denaro e quindi avere più liquidità. Da un punto di vista più logico però questa risposta non è ammissibile, non si può pensare che un ente locale agisca solo con l'obiettivo di conseguire una maggiore capacità finanziaria. L'unione e fusione di comuni deve permettere un miglioramento della quantità e qualità dei servizi ai cittadini, cosa che prima non era raggiungibile in quanto comuni di piccola dimensione difficilmente possiedono un'adeguata capacità amministrativa e finanziaria necessaria per far fronte alla domanda proveniente dalla popolazione locale.

Il titolo di questo paragrafo evidenzia come le politiche di riordino territoriale possano e debbano essere intese come politiche di sviluppo regionale. Come emerge un ruolo centrale nell'intero processo di riordino del territorio viene giocato dalle Regioni che, soprattutto dopo la riforma costituzionale del Titolo V del 2001 ha acquisito maggiori competenze e funzioni nell'ambito della pianificazione del territorio. Spetta perciò alle regioni ridefinire i confini delle funzioni dei comuni, ma non solo. Devono anche prevedere determinate misure per far fronte all'inefficienza di tutti quei comuni con meno di 5.000 abitanti tramite forme associative fra di essi, ma è necessario considerare che "l'aggregazione casuale di piccoli comuni produca di per sé maggiore efficienza gestionale, perché l'unione di più debolezze non fa necessariamente una forza" (Bolgherini, Messina, 2014, p.57).

Dipenderà dai piani regionali di riordino territoriale, previsti dalla normativa nazionale, la possibilità di guidare il processo associativo dei comuni verso la costituzione di unioni corrispondenti ad ambiti territoriali adeguati e omogenei. In caso contrario tenderà a prevalere la gestione associata mediante convenzioni, formula che consente ai comuni di gestire le funzioni «a geometria variabile» e di non legarsi più di tanto fra loro, nell'illusione di poter mantenere il controllo della spesa e del personale, ma ottenendo di fatto una complicazione del quadro istituzionale e gestionale, anziché una sua semplificazione per renderlo sostenibile, cioè governabile (Bolgherini, Messina, 2014, p.57). C'è poi un'altra importante direttrice su cui bisogna intervenire per il riordino del territorio: il riordino delle province e l'istituzione delle città metropolitane.

La legge 142/1990 ha previsto anche una maggiore autonomia e delle proprie funzioni alle province, la cui posizione è stata poi rafforzata dalle Leggi Bassanini del 1997, ma soprattutto dalla riforma

del Titolo V della Costituzione del 2001 che ha riconosciuto la provincia come un ente di rango costituzionale.

Nel dicembre 2011 un tentativo di riforma è stato attuato dal Governo Monti che, con la cosiddetta *Manovra Salva Italia* ha fatto un tentativo di trasformazione delle province in enti elettivi di secondo livello, riducendole per numero e funzioni in favore dell'istituzione delle città metropolitane al posto di 10 province. Questo decreto-legge è stato però dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale in quanto non ha tenuto conto delle funzioni effettivamente svolte dalle province.

Soltanto nel 2013, entrata in vigore nel 2014, verrà attuata una riforma delle province con la celebre Legge 56/2014, nota come "Legge Delrio". Questa ha previsto la soppressione delle province in favore delle città metropolitane. Paradossalmente però oggi si cerca di superare tale riforma ritornando al sistema delle province.

Sembra quasi scontato chiedersi: Perché questo accanimento politico contro le province? La risposta a questa domanda va cercata con riguardo a ciò che, a detta di molti, fa girare il mondo, ovvero il denaro. "Le province negli ultimi anni hanno catalizzato lo scontento nei confronti della politica e della classe politica, in un processo, anche mediatico, di ricerca del capro espiatorio e sono state etichettate come una delle voragini di spreco finanziario delle casse pubbliche" (Bolgherini, 2015, p.130).

L'obiettivo del ddl 1542/2013, approvato e tramutato nella legge 56/2014, era quello di avere "Una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le regioni e i comuni" (Ddl 1542/2013).

In sintesi può affermarsi che le politiche di riordino territoriale devono essere intese come politiche di sviluppo regionale perché hanno il compito di redistribuire le risorse all'interno delle regioni per ridurre le disuguaglianze regionali e promuovere una maggiore coesione sociale. Possono inoltre essere utilizzate per creare condizioni favorevoli per la crescita economica e sociale delle regioni tramite un potenziamento delle infrastrutture, la valorizzazione delle risorse locali, ma soprattutto uno sviluppo delle aree urbane in modo tale da migliorare la qualità della vita dei cittadini.

1.2 Una risposta alla frammentazione amministrativa e territoriale

L'Italia a partire dagli anni '90 è stata soggetta a diversi tentativi di ridurre la frammentazione amministrativa attraverso diverse politiche di riordino del territorio. Con la l.142/1990 sulle autonomie locali, l'art.2 "Autonomia dei comuni e delle province" enuncia i principi fondamentali su cui si fonda l'intera legge:

1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.
2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.
3. La provincia, ente locale intermedio fra comune e regione, cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale.
4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria ed autonomia finanziaria nell'ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica.
5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie. Esercitano, altresì, secondo le leggi statali e regionali, le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla regione.

Questo è un periodo in cui sotto il profilo del riordino territoriale vi è stata una forte decentralizzazione che ha portato ad uno spostamento di competenze e poteri dal governo centrale verso le amministrazioni regionali e locali. L'obiettivo era quello di promuovere una maggiore autonomia delle regioni e dei comuni nel prendere decisioni su questioni riguardanti la salute, l'istruzione, l'ambiente e lo sviluppo economico.

Però “la frammentazione, se da un lato può essere interpretata come lo spirito primigenio del decentramento e dell'autonomia locale, dall'altro lato, negli ultimi decenni, è considerata uno dei problemi da risolvere per poter far fronte alle sfide del sovraccarico, del bilancio e a quella delle dimensioni ottimali” (Bolgherini, 2015, p.67).

L'Italia ha una delle più elevate densità di comuni in tutta Europa, se ne contano 7.904 in tutto il territorio nazionale. È un dato allarmante se si considera che altri Paesi europei con popolazione simile a quella italiana hanno un numero di comuni decisamente inferiore. Questa frammentazione amministrativa e territoriale può portare ad una suddivisione territoriale complessa, la quale può rendere assai difficile un'adeguata pianificazione del territorio e una migliore gestione delle risorse. Il problema di fondo dei comuni italiani riguarda la loro grandezza: si tratta di piccole dimensioni in termini di popolazione presente in quel territorio. Sono entità amministrative in forte difficoltà nell'erogazione di beni e servizi volti a soddisfare i bisogni della collettività. Ma come può essere sostenibile un comune che non è in grado di svolgere le proprie funzioni dato un sovraccarico di domande da parte della comunità politica? È questo il vero problema dei comuni italiani, la loro scarsa sostenibilità istituzionale, intesa da Lanzalaco come “capacità che un'istituzione ha di sopravvivere nel tempo senza erodere le risorse a sua disposizione, senza dover ricorrere continuamente al supporto esterno e svolgendo le funzioni a cui è preposta” (Lanzalaco, 2009, p.185).

Silvia Bolgherini e Patrizia Messina (2014) evidenziano che:

Se applichiamo il concetto al tessuto comunale che abbiamo appena presentato è evidente che difficilmente i piccoli comuni, e ancor meno quelli polverosi, saranno in grado di fare a meno di un supporto esterno – sia esso nella forma di esternalizzazione dei servizi, o di soluzioni associative intercomunali per gestire in maniera associata funzioni ed erogare servizi, o ancora nella forma di interventi di sussidiarietà da parte delle province di cui fanno parte. E ancor meno saranno in grado di svolgere compiutamente da soli, e dunque in «autonomia organizzativa» (*ibidem*), tutte le funzioni di cui sono incaricati e di cui hanno assegnate le competenze (Bolgherini, Messina, 2014, p.23).

Da questo problema deriva una necessità di riordino del territorio, la quale può essere svolta tramite riforme istituzionali sia nazionali che regionali. Un metodo efficace per porre rimedio a questa frammentazione amministrativa presente in Italia è quello delle fusioni e unioni di comuni (Tab. 1). Questo strumento è fonte di garanzia di un'offerta di servizi più efficienti ed efficaci nel tempo, portando dunque ad un incremento quantitativo del numero di ore di accessibilità al pubblico e un miglioramento qualitativo di tale servizio con un'apertura in fasce orarie non coperte fino a quel momento.

Un ruolo fondamentale nel superamento della frammentazione amministrativa italiana deve essere giocato dalle Regioni che devono cercare di favorire le collaborazioni o le fusioni fra diversi comuni di piccole dimensioni attraverso forme di incentivi regionali in grado di dare la possibilità di realizzare investimenti in progettazione di nuove opere pubbliche e in manutenzione a quelle già esistenti alle nuove entità che si vanno a creare.

Tuttavia comuni di piccole dimensioni possono promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini nella gestione degli affari locali. È molto più semplice favorire la partecipazione se da un punto di vista demografico si ha una popolazione ridotta, mentre se questa è il doppio o il triplo risulterà più complicato permettere a tutti i cittadini di partecipare agli affari locali allo stesso modo. Bisogna inoltre considerare che ogni comune ha la propria storia, le proprie tradizioni e costumi che costituiscono la sua identità. Collaborare o addirittura fondersi con altri comuni porterebbe ad una perdita dell'identità locale e delle proprie tradizioni culturali.

Tabella 1 - Le unioni di comuni in Italia per Regione. Marzo 2015

Regione	N. comuni totale	N. unioni di comuni	N. comuni associati	N. medio comuni per unione	% adesione alle unioni
Valle d'Aosta	74	0	0	-	0,0
Piemonte	1.206	53	309	5,8	25,6
Lombardia	1.531	61	229	3,8	15,0
Veneto	579	41	212	5,2	36,6
Trentino-Alto Adige	326	1	3	3,0	0,9
Friuli-Venezia Giulia	216	3	6	2,0	2,8
Liguria	235	19	99	5,2	42,1
Emilia-Romagna	340	39	240	6,2	70,6
Toscana	279	23	146	6,4	52,3
Sardegna	377	35	277	7,9	73,5
Umbria	92	1	8	8,0	8,7
Marche	236	11	48	4,4	20,3
Lazio	378	21	106	5,1	28,4
Molise	136	8	50	6,3	36,8
Abruzzo	305	7	53	7,6	17,4
Campania	550	11	57	5,2	10,4
Calabria	409	10	51	5,1	12,5
Basilicata	131	1	7	7,0	5,3
Puglia	258	23	122	5,3	47,3
Sicilia	390	49	177	3,6	45,4
<i>Totale Italia</i>	<i>7.974</i>	<i>417</i>	<i>2.200</i>	<i>5,4</i>	<i>29,0</i>

Fonte: Bolgherini (2015), *Navigando a vista*, p.92

È importante sottolineare che questa frammentazione amministrativa deriva da una storia culturale, politica ed amministrativa piuttosto complessa. Al giorno d'oggi non può che essere una delle questioni più rilevanti del panorama politico e amministrativo italiano anche perché rispetto al 2011, anno in cui i comuni italiani erano in numero superiore agli 8000, oggi ne abbiamo ancora 7904, troppi rispetto alla popolazione nazionale. È dunque necessario un intervento tramite politiche di riordino territoriale in modo tale da sfrontare il numero di comuni e porre rimedio una volta per tutte alla frammentazione amministrativa creatasi negli anni '90.

1.3 Ruolo delle Regioni e il Piano di riordino territoriale regionale

Lo sviluppo territoriale in Italia viene attuato attraverso una legge regionale e dunque questo compito spetta alle Regioni, le quali sono entità territoriali previste per la prima volta con la Costituzione del 1948 all'art.114 "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni" (Cost. italiana, art. 114, c.1).

Nonostante il processo di regionalizzazione e di decentramento amministrativo venne attuato soltanto fra gli anni '70 e '90, il ruolo delle Regioni rimane comunque fondamentale nell'ambito del

riordino territoriale. Si trattano infatti di enti con autonomia politica e amministrativa all'interno dell'intero sistema statale italiano con un ruolo chiave nell'organizzazione, pianificazione e sviluppo del proprio territorio, definendo politiche e strategie di riordino a livello locale. Ogni Regione agisce sotto il profilo del riordino territoriale per cercare di garantire una maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi alla comunità, favorendo una semplificazione dei vari livelli di governo. Bisogna precisare che prima del 2001 le regioni non avevano competenza esclusiva in ambito di urbanistica e tutela dell'ambiente del proprio territorio, ma con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 si è arrivati a modificare anche quanto previsto dall'articolo 117. Le Regioni dopo questa riforma hanno ottenuto la competenza concorrente con lo Stato in ambiti come la salute, l'istruzione, il turismo, l'urbanistica e la gestione delle risorse naturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; *istruzione*, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; *tutela della salute*; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; *governo del territorio*; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; [. . .] coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; *valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. (Cost. italiana, art. 117, c. 2).

Queste novità si riflettono naturalmente sul ruolo che inizia ad avere la Regione nell'ambito del riordino territoriale, diventando la principale responsabile della distribuzione delle infrastrutture e la gestione delle risorse, ma soprattutto nella pianificazione e organizzazione territoriale attraverso la definizione di piani e progetti per lo sviluppo urbano e rurale. Fra quest'ultimi troviamo il Piano di Riordino Territoriale, in acronimo PRT, il quale è un documento programmatico e strategico che ha lo scopo di organizzare e, soprattutto, sviluppare un determinato territorio comprendente una vasta area geografica come una città, una Regione o addirittura una Nazione. Si può notare come questo documento sia utile per fornire una visione su come gestire il territorio a lungo termine e quali linee guida per un'adeguata pianificazione urbana adottare, con particolare riguardo all'uso del suolo ed allo sviluppo delle infrastrutture.

Il piano di riordino territoriale, più nello specifico, include diverse finalità fra cui la pianificazione urbana e territoriale. Serve infatti per definire le modalità dello sviluppo urbano con l'obiettivo di

garantire uno sviluppo sostenibile. Vengono stabilite quali aree sono destinate a scopi residenziali, ma anche commerciali, industriali e agricoli. Il piano di riordino territoriale serve inoltre ad individuare possibili zone di tutela ambientale come aree verdi e parchi. Tutto ciò è reso dunque possibile grazie ad una zonizzazione del territorio, piani urbanistici e una pianificazione della mobilità e dei trasporti, necessaria per organizzare un opportuno sistema di trasporto e per definire reti infrastrutturali volte a garantire un'adeguata mobilità delle persone e delle merci. Tutto il processo di pianificazione è reso possibile grazie ad un coinvolgimento attivo degli "stakeholders", ovvero cittadini che hanno degli interessi coinvolti in tale processo.

Il PRT ha poi un importante ruolo nella gestione del territorio, infatti stabilisce le direttive per l'uso del suolo e la gestione delle risorse naturali, come per esempio la protezione dell'ambiente, la tutela delle risorse idriche, la prevenzione dei rischi naturali e la valorizzazione del paesaggio. A questa funzione è poi associata anche quella di sviluppo delle infrastrutture in quanto il piano può indicare le aree destinate alle infrastrutture pubbliche, come strade, ferrovie, aeroporti, porti, reti fognarie, impianti energetici, e altri servizi di interesse generale.

Il PRT ha poi un ruolo chiave nell'economia di una Regione o direttamente di una Nazione intera. Esso può favorire lo sviluppo economico dell'area, inizialmente attraverso un miglioramento proprio di quelle infrastrutture nominate nel paragrafo precedente e quindi dei servizi di trasporto, reti di telecomunicazione, fognature e acquedotti. Il piano definisce poi le zone industriali e commerciali che verranno sottoposte ad un processo di sviluppo. Così facendo si favorirà l'insediamento di nuove imprese stimolando inoltre l'occupazione e creando di conseguenza nuovi posti di lavoro. È inoltre un ottimo strumento per attrarre investitori nazionali e internazionali attraverso regole chiare ed una programmazione coerente.

Il piano può poi prevedere delle misure per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e storici. Questo aspetto assume una forte rilevanza soprattutto in Italia dove vi è un patrimonio culturale piuttosto ampio. Attraverso il PRT si mira alla tutela e alla conservazione degli edifici storici, monumenti, siti archeologici e aree di interesse artistico, cercando di incentivare il turismo.

La preparazione e l'attuazione di un piano di riordino territoriale prevede diverse fasi, tra cui l'analisi dello stato attuale del territorio, la definizione degli obiettivi e delle strategie di sviluppo, la consultazione e la partecipazione pubblica, la valutazione dell'impatto ambientale e la definizione delle norme di attuazione.

Il piano di riordino territoriale assume un'importante rilevanza anche nell'assetto globale perché permette di individuare quelle che sono le nuove sfide da perseguire definendo poi le varie istituzioni di governo locale e specifiche pratiche che devono essere attuate.

Le Regioni inoltre devono poi coordinare le varie attività e politiche tra i diversi comuni e le diverse istituzioni locali per garantire una visione integrata e coesa del riordino territoriale a livello regionale. Dunque si instaura una vera e propria collaborazione con comuni e altre autorità locali in modo tale da garantire un'adeguata pianificazione urbanistica e per poter coordinare le varie politiche di sviluppo urbano, garantendo coerenza e sostenibilità delle varie decisioni urbanistiche. Importante è anche il ruolo delle Regioni nell'ambito della distribuzione dei servizi pubblici ai cittadini. Sono le Regioni che organizzano la distribuzione di servizi come per esempio la sanità, l'istruzione e il trasporto. Tutto ciò ha l'obiettivo di garantire un accesso equo e adeguato a tutti i cittadini a tali servizi. Le Regioni inoltre devono coinvolgere i cittadini e le parti interessate in questo processo decisionale riguardante il riordino territoriale favorendo dunque una partecipazione pubblica e un dialogo con le comunità locali. Essenziale è anche il ruolo delle Regioni, sempre in ambito del riordino territoriale, per quanto riguarda da un lato la tutela del patrimonio culturale e ambientale, proteggendo monumenti, aree naturali, siti storici e culturali, e da un lato in ambito di sviluppo economico ed occupazionale, in quanto le Regioni devono promuovere lo sviluppo economico delle proprie aree in modo tale da creare opportunità di lavoro, promuovere l'imprenditorialità locale e cercare di attrarre maggiori investimenti.

1.4 Legge Delrio: Province e Città metropolitane.

La presente legge detta disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (L. 56/2014, art 1, c.1).

Figura 2 - Mappa delle province italiane dopo Legge Delrio



Fonte: Today.it, Perché tornano le province, 2023

“La legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. ‘legge Delrio’) ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'**istituzione** e la disciplina delle **città metropolitane** e la **ridefinizione del sistema delle province**, oltre ad una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. Nel fare ciò, la legge definisce "enti territoriali di area vasta" sia le città metropolitane che le province. Le **città metropolitane** sostituiscono le province in dieci aree urbane, i cui territori coincidono con quelli delle preesistenti province, nelle regioni a statuto ordinario: Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. Sono organi della città metropolitana:

- il *sindaco metropolitano*, che è di diritto il sindaco del comune capoluogo;
- il *consiglio metropolitano*, organo elettivo di secondo grado, per cui hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci ed i consiglieri comunali;

- *la conferenza metropolitana*, composta da tutti i sindaci dei comuni della città metropolitana.

La legge definisce altresì il contenuto fondamentale dello statuto della città metropolitana. Per quanto riguarda il *riordino delle province*, per esse è previsto un assetto ordinamentale analogo a quello della città metropolitana. Sono pertanto organi della provincia: il presidente della provincia (che però è organo elettivo di secondo grado), il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci. La legge definisce altresì le *funzioni fondamentali*, rispettivamente, di città metropolitane e province, riconoscendo un contenuto più ampio alle prime, e delinea, con riferimento alle sole province, la procedura per il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai comuni o alle regioni” (Camera.it, Città metropolitane e province).

Quando si parla della Riforma Delrio si fa dunque riferimento ad una serie di leggi e provvedimenti legislativi che sono stati introdotti da colui che all’epoca era Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie: Graziano Delrio. È stata una delle riforme più importanti nel processo di riordino territoriale italiano degli ultimi anni ed è stata pensata per ridurre i livelli di governo, semplificando l’intero sistema amministrativo in modo tale da migliorare l’erogazione dei servizi pubblici.

Nodo cruciale della riforma è la soppressione delle province. Quest’ultime venivano considerate come entità autonome trasformandole in strutture di coordinamento e di supporto per le funzioni delle regioni e dei comuni. Da un punto di vista pratico bisognava togliere alle province le competenze e le funzioni che avevano in precedenza. Tuttavia non è stata una riforma applicata nella totalità dei suoi elementi perché le province non sono state eliminate, ma ciò che è stato ridotto è il loro ruolo e le loro competenze. La riforma prevedeva che a prendere il posto delle province dovevano essere le cosiddette città metropolitane ovvero entità amministrative create appositamente per gestire e coordinare le esigenze di aree urbane più grandi e complesse. Queste entità sono state incaricate di gestire determinate funzioni fra cui i trasporti, la pianificazione urbanistica, l'ambiente e i servizi sociali alla comunità. Si può notare dunque come, da un punto di vista di riordino territoriale italiano, la legge Delrio abbia avuto un ruolo significativo dal momento che aveva l'obiettivo di semplificare l'intero sistema amministrativo proprio con la soppressione delle province e la creazione delle città metropolitane.

“Il vero *sense maker* dell’odierna vicenda della provincia in Italia – ente di governo della cosiddetta area vasta, posto nell’affollato spazio istituzionale intermedio tra comune e Regione – riguarda il tema dell’equilibrio nei rapporti fra il potere centrale e quelli periferici” (Bolgherini, Messina, 2014, p.34).

Prima della riforma costituzionale del Titolo V del 2001, le province avevano un ruolo significativo da un punto di vista amministrativo in Italia. Si occupavano della gestione dei servizi pubblici locali in settori fra cui l'istruzione, la sanità, i trasporti e l'ambiente, ma non solo. Erano responsabili in campo urbanistico e di pianificazione territoriale e della raccolta di dati demografici e statistici a livello provinciale, utilizzati poi per finalità amministrative e di pianificazione. La provincia però aveva anche un importante ruolo di coordinamento dei vari comuni presenti nel territorio per l'attuazione di politiche regionali, l'elaborazione di piani di sviluppo e la condivisione di risorse.

Dopo la riforma del 2001 invece molte delle competenze e funzioni delle province sono state trasferite alle regioni e altre ai comuni. Inoltre da un punto di vista geografico alcune province sono state ridotte, mentre altre hanno subito un cambiamento ancora più radicale in quanto sono state trasformate in città metropolitane. Questa devoluzione delle province si deve alla riforma Delrio del 2014 che ha abolito la provincia come ente autonomo togliendo l'elezione diretta del Presidente di provincia. Vi è stata una concentrazione di potere nelle Regioni in ambito di pianificazione territoriale, mentre altre funzioni provinciali sono state trasferite in capo alle città metropolitane, lasciando le province con un ruolo residuale nel panorama della policy locale.

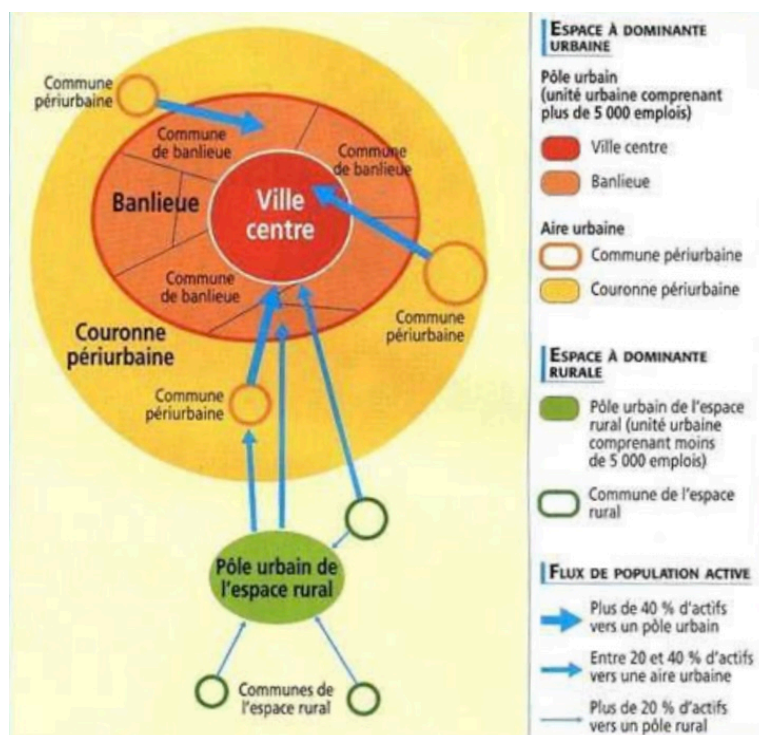
Se da un lato la Legge Delrio ha ridotto le competenze delle province, da un altro lato è stato il trampolino di lancio per l'istituzione delle città metropolitane. È necessario specificare che non sono province, perciò bisogna prestare attenzione a non confonderle con esse. Si tratta di entità con competenze specifiche e più ampie rispetto a quelle dei comuni, ma più limitate rispetto alle Regioni. Il loro ruolo è incentrato maggiormente sulle grandi aree urbane e sulla gestione dei servizi delle politiche di tali zone. Si occupano dunque della gestione urbanistica per lo sviluppo urbano, trasporti, ambiente, infrastrutture e servizi sociali e sanitari.

1.4.1 Un confronto con il caso Francese

L'Italia ha ereditato il sistema amministrativo napoleonico proprio come la Francia, ma i due Paesi sembrano avere assunto due approcci differenti. La Francia è divisa in 13 regioni e 96 dipartimenti tenendo conto anche della Corsica. Separati da essa troviamo invece 5 dipartimenti-regioni d'oltremare, 5 collettività e 2 territori a statuto speciale. Importante sottolineare come i dipartimenti sopra citati assieme alla collettività di Saint-Martin facciano parte a pieno titolo dell'UE, ciascuno dotato dello status di "regione ultraperiferica". Sono poi presenti anche diverse aree urbane o aree metropolitane da considerare come un insieme di comuni. La loro struttura viene

meglio esplicitata in un grafico presentato dall'*Institut national de la statistique et des études économiques* (INSEE):

Figura 3 - *Struttura dell'area urbana in Francia*



Fonte: Cartographies numériques, 2023

Si può notare che l'area urbana presenta una zona centrale caratterizzata dalla città, poi vi è la zona della "Banlieue" ovvero la periferia e infine la parte più esterna riguarda la "Couronne périurbaine" che non sono altro che zone in cui i comuni presenti non sono influenzati dal polo principale. L'INSEE ha individuato in totale 354 aree urbane di cui 41 di grandi dimensioni. Fra quest'ultime vi sono quelle con dimensioni maggiori rispetto alle altre le quali prendono il nome di aree metropolitane. La Francia ha promosso il programma "Aires urbaines 2010" con l'obiettivo di portare avanti una zonizzazione di queste aree: "Da ottobre 2011, la zonizzazione in aree urbane del 2010 permette di ottenere una visione delle aree di influenza delle città (intese come unità urbane) sul territorio. La zonizzazione divide il territorio in quattro grandi tipi di spazi: lo spazio delle grandi aree urbane (polo urbano, corona periurbana e comuni multipolari), lo spazio delle altre aree (polo urbano e corona periurbana), gli altri comuni multipolari (attirati da almeno due aree) e i comuni isolati (fuori dall'influenza dei poli).

Negli spazi delle grandi aree urbane e delle altre aree, si distinguono i poli e le corone periurbane di queste” (Insee, 2017).

Alla metropoli francese vengono affidate competenze maggiori rispetto alla città metropolitana italiana. Quest’ultima risulta essere allo stesso livello dei comuni e quindi posso svolgere solo competenze inerenti al governo locale del territorio. La Métropole invece ha competenze, non soltanto di governo locale, ma anche funzioni statali trasferite loro dallo Stato, funzione trasferite dalla Regione e anche competenze che arrivano dai dipartimenti. si può notare che a differenza del caso italiano, in cui la città metropolitana ha mere competenze di governo locale, nel caso francese risulta evidente come la Métropole ha un potere più ampio e centralizzato, e quindi un peso istituzionale maggiore.

La Metropoli ha molteplici competenze nel campo dello sviluppo e della pianificazione economica, sociale, culturale e della pianificazione territoriale e ambientale, con l’obiettivo di migliorare la competitività del territorio e la coesione sociale. (Messina, 2017, p. 1072).

Un altro paragone che si può fare con il caso italiano riguarda il modo in cui la legge prevede la formazione di città metropolitane. In Italia la Legge Delrio aveva previsto che l’ente dovesse avere la stessa delimitazione territoriale della provincia che andava a sostituire perché soppressa. In Francia invece era previsto che la Metropoli si formasse da associazioni intercomunali chiamate EPCI (*Établissement Public de Coopération Intercommunales*) comprendenti almeno 400000 abitanti. Patrizia Messina nel suo articolo del 2017 "Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto" ha meglio precisato nella nota 31 di pagina 1072 che

La loi MAPTAM ha previsto l’automatica ed obbligatoria conversione in Métropole degli EPCI che contino più di 400.000 abitanti e che siano collocati in un’area urbana con più di 650.000 abitanti, nonché degli epCi con più di 400.000 abitanti nel perimetro dei quali si trova il capoluogo di Regione. È invece facoltativa la trasformazione in Métropole per gli EPCI centri di una zone d’emploi con più di 400.000 abitanti e titolari di un certo numero di competenze strategiche e strutturali in luogo dei Comuni membri, (Messina, 2017, p. 1072).

Queste misure sono state intraprese in Francia con l’obiettivo di porre rimedio alla grande frammentazione amministrativa presente nel Paese. La politica di riordino territoriale adottata dal governo francese ha ottenuto gli effetti sperati, infatti "al 1° gennaio 2016, la Francia contava 35.885 Comuni (il 97%) raggruppati in 2.062 EPCI con la propria autonomia finanziaria e fiscale, che riunivano un totale di 67 milioni di abitanti. Con l’eccezione di 27 città ancora “isolate”, i Comuni

francesi erano federati in 1.842 Comunità di comuni, 196 Comunità d'agglomerato, 11 Comunità urbane e 13 Metropoli" (Messina, 2017, p. 1073).

Si può dunque notare che le città metropolitane come vengono intese in Italia non presentano la stessa forma delle aree metropolitane francesi, d'altronde in Italia sono nate per sostituire le province con la Legge Delrio del 2014, mentre in Francia questo non avviene. Le aree metropolitane francesi non vanno a sostituire i dipartimenti che sono l'equivalente delle province italiane, ma sono da considerare come un ente autonomo rispetto ad essi.

I dipartimenti in Francia sono ben 96 e sono enti amministrativi di primo livello che svolgono un ruolo molto importante nella suddivisione territoriale e nella governance dei rispettivi Paesi. Però a differenza delle Province in Italia che sono enti autonomi, i dipartimenti francesi sono parte integrante della struttura statale e perciò possiedono più ampio e centralizzato potere in quanto gestiscono una vasta gamma di servizi pubblici. Sono poi sottoposti all'autorità regionale e spesso collaborano con esse nei vari processi di governance locale.

1. 5 Dopo la Legge Delrio: un ritorno al passato?

Le province stanno tornando. Da anni non se ne sentiva parlare. In passato erano diventate la fissazione di chi si dichiarava nemico della burocrazia; l'emblema di ogni spreco di denaro pubblico; erano guardate come carrozzoni, utili solo a garantire qualche poltrona ai politici. Non se ne è più discusso per dieci anni, da quando le province sono state ridimensionate con la così detta "Riforma Delrio". Nel 2014 la legge partorita dall'allora governo Renzi aveva dato il colpo di grazia ai già svuotati organi provinciali: privati di competenze, strutture, personale e senza che i componenti fossero eletti a suffragio universale. Sembravano delle metastasi da eliminare. Fino a oggi perché, dall'inizio del governo Meloni, sono già stati depositati quattro Ddl di Fratelli d'Italia, Forza Italia, Lega e Pd. Tutti vogliono il ritorno alle province. (Today.it, *Perché tornano le province*, 2023).

Uno dei problemi più rilevanti della soppressione delle province è stata la questione riguardante l'elezione del presidente della Provincia, infatti quest'ultimo viene eletto indirettamente dai consiglieri comunali e dai sindaci. La criticità riguarda proprio il fatto che chi amministra la provincia non ha responsabilità, perciò il suo ruolo risulta delegittimato. I vari partiti politici, da tutto il Centro-destra fino al PD, hanno proposto dei disegni di legge in modo tale da cercare una soluzione comune che metta d'accordo tutte le fazioni politiche, sia di destra che di sinistra.

Le Province sono morte, viva le Province. Il vessillo agitato per anni in nome della lotta alla «casta» sembra essere definitivamente ammainato: sono ben sei i disegni di legge già depositati da Fi, Fdi, Lega e Pd per ridare una possibilità agli enti più deprecati della storia della Repubblica. E anche M5S e Italia Viva stanno per depositare le loro proposte. La

commissione Affari costituzionali ha già deciso di avviare un ciclo di audizioni, che cominceranno appena finito l'esame del Milleproroghe. Poi è probabile che venga nominato il comitato ristretto per arrivare a predisporre un testo base. Bipartisan. Chi lo avrebbe mai detto? Maggioranza e opposizioni, divise su tutto, si ritrovano per offrire una seconda vita alle Province. (IlSole24Ore, 2023).

L'obiettivo è dunque molto semplice: archiviare la Legge 56/2014, meglio nota come Legge Delrio, in favore di un sistema di secondo livello con un nuovo sistema di elezione del presidente e del consiglio provinciale. A gran voce i partiti decantano oggi l'elezione diretta del presidente e dei consiglieri. Il ministro Roberto Calderoli all'evento "Lombardia 2030" è intervenuto affermando: "Credo che sia necessario ricreare il soggetto Provincia e che il presidente deve essere eletto in modo diretto".

CAPITOLO 2

IL CASO VENETO

2.1 La Legge regionale del Veneto n. 18 del 2012

La Regione [...] valorizza ed incentiva 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 un processo concertativo, la dimensione territoriale ottimale e le modalità di esercizio associato. (L.r. 18/2012, capo 1, art.1, c. 1).

Questo è l'inizio del Piano di riordino territoriale attuato dal Veneto nel 2013, tramite legge regionale 18/2012. Come si evince dal testo l'obiettivo della Regione Veneto è quello di favorire ogni tipo di associazione di comuni, fra cui unioni, fusioni, convenzioni e consorzi. La regione vuole rendere più efficiente l'esercizio delle funzioni e dei servizi che spettano agli enti locali. Viene inoltre specificato il metodo che si intende attuare che è la concertazione ovvero un processo di consultazione, dialogo e negoziazione tra le diverse parti interessate con il fine ultimo di raggiungere un accordo o una soluzione comune che possa mettere d'accordo le parti coinvolte.

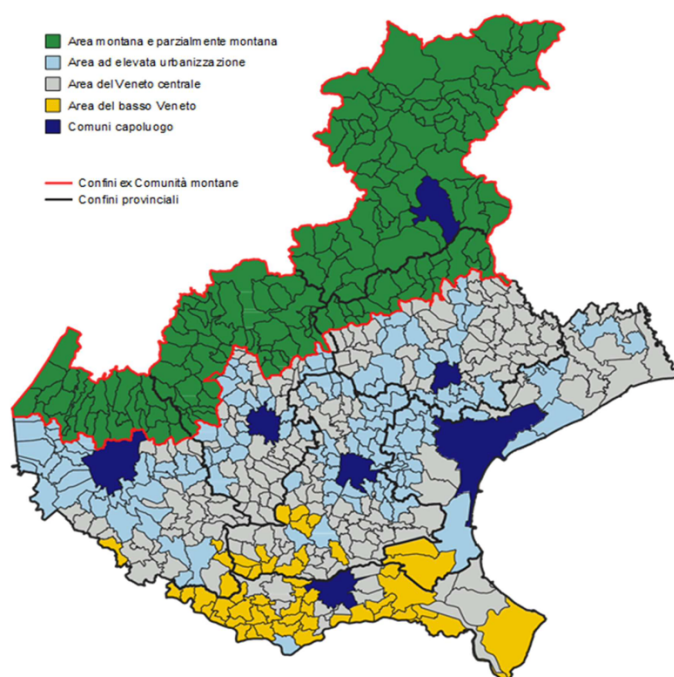
Coerentemente con le finalità elencate nel comma 1 dell'art.1, la regione Veneto ha redatto un Piano di Riordino Territoriale, individuando in primis le aree geografiche omogenee, ovvero tutti quei territori che hanno caratteristiche simili sotto il profilo geografico, economico, sociale ed ambientale, elencandole poi nell'art. 7:

Ai fini dell'esercizio associato delle funzioni comunali nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, sono individuate, come cartograficamente delimitate nell'allegato A alla presente legge, le seguenti aree geografiche omogenee:

- a) area montana e parzialmente montana;
- b) area ad elevata urbanizzazione;
- c) area del basso Veneto;
- d) area del Veneto centrale" (L.r 18/2012, art. 7)

La figura 1 rappresenta le cinque aree omogenee individuate dalla L.r. 18/2012, art. 7

Figura 4 Aree Geografiche Omogenee



Fonte: Regione del Veneto, L.r. 18/2012, Allegato A

La regione Veneto all'interno del proprio Piano di Riordino Territoriale ha previsto, al capo V art. 9, forme di incentivazione all'esercizio associato delle funzioni: "La Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali e della commissione consiliare competente, definisce, nel piano di riordino territoriale, i criteri di accesso agli incentivi" (L.r. 18/2012, capo V, art.9, c. 1).

Inoltre il comma 2 del medesimo articolo predispone determinati criteri che la Giunta regionale segue per suddividere le risorse a disposizione:

Nella ripartizione delle risorse disponibili, la Giunta regionale tiene conto dei seguenti criteri:

- preferenza per le fusioni di comuni rispetto alle forme associative;
- rispetto delle dimensioni territoriali ottimali delle forme associative previste nel piano di riordino territoriale;
- durata minima associativa pari a cinque anni per le convenzioni;
- dimensione associativa, con riferimento ai livelli demografici, o al numero di comuni associati, o al numero di funzioni gestite" (L.r. 18/2012, capo V, art.9, c.2).

Sono infine previste delle forme di supporto tecnico ed organizzativo, enunciate all'art. 11, che prevedono una collaborazione con le Università, ma anche altri organismi di rappresentanza degli enti locali:

La Giunta regionale, al fine di sostenere l'avvio delle gestioni associate indicate dalla presente legge, nonché delle fusioni di comuni, può prevedere, con appositi provvedimenti, anche in collaborazione con istituti universitari e organismi di rappresentanza degli enti locali, specifiche azioni dirette ad assicurare agli enti interessati:

- a) assistenza giuridico-amministrativa;
- b) interventi formativi a favore di amministratori e dipendenti degli enti locali, che prevedano, tra l'altro, la condivisione di esperienze e l'approfondimento delle conoscenze" (L.r. 18/2012, capo V, art. 11).

Come si noterà più in particolare nel paragrafo successivo, il Veneto ha deciso di attuare con questo PRT un riordino del territorio affrontando un tema cruciale, non soltanto a livello regionale nel caso specifico del Veneto, ma anche a livello statale che è quello della frammentazione amministrativa dovuta dalla grande quantità di comuni, perlopiù di piccole dimensioni, nel territorio. Sono state previste proprio delle misure volte a ridurre l'impatto negativo di detta frammentazione, attraverso forme associative come fusioni ed unioni di comuni, convenzioni e consorzi.

2.2 Il Piano di Riordino Territoriale del 2013

Lo Statuto regionale del Veneto, enunciato nella legge regionale statutaria 1/2012, anticipa degli elementi che poi verranno ripresi del Piano di Riordino Territoriale del 2013.

1. Al fine di favorire la migliore funzionalità nell'esercizio dei compiti comunali e più elevati livelli di qualità e di efficienza nell'erogazione dei servizi, di realizzare dinamiche di sviluppo armonico dei territori, di conseguire obiettivi di contenimento della spesa pubblica e di ottenere i migliori risultati nella programmazione finanziaria e di bilancio, la legge regionale:

- a) promuove e disciplina forme di esercizio associato delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni, particolarmente di piccole dimensioni o situati nelle zone montane o economicamente svantaggiate, incentivando in via prioritaria le fusioni;
- b) prevede i casi di esercizio obbligatoriamente associato di funzioni e servizi;
- c) stabilisce i procedimenti, anche sostitutivi, da attuare in caso di mancato rispetto dell'obbligo di cui alla lettera b).

2. La legge e i bandi regionali che prevedono erogazioni di risorse ai comuni per interventi od opere stabiliscono priorità per le domande presentate in forma associata o coordinata per dimensioni territoriali ottimali" (L. statutaria regionale 1/2012).

Il PRT del Veneto, nonché l.r 18/2012, ha previsto un criterio minimo di popolazione che i comuni devono rispettare, ma se questa variabile non può essere raggiunta sarà necessario adottare determinate misure per poter esercitare le proprie funzioni. La Regione ha previsto che i comuni veneti con una popolazione inferiore ai 5000 abitanti, ma superiore a 1000, o nel caso delle aree

omogenee tra i 1000 e i 3000 abitanti, sono obbligati a svolgere le proprie competenze e funzioni in forma associata. Le forme di esercizio associato previste dal Veneto sono le unioni e fusioni di comuni, convenzioni, consorzi e le comunità montane, istituite fra comuni del territorio montano e pedemontano.

Con il Piano di Riordino Territoriale del 2013, il Veneto ha voluto fare un tentativo di superamento del suo tradizionale modo di regolazione passando perciò da uno sviluppo non guidato ad uno sviluppo guidato. Tradizionalmente il Veneto è una regione che è stata influenzata dalla cosiddetta “subcultura bianca” in cui vi era una forte presenza della Democrazia Cristiana. Questo ha avuto influenze per quanto riguarda lo stile amministrativo che è tipicamente aggregativo e non interventista, il quale prevede una preferenza per interessi particolari e non generali, ma soprattutto considera l’ambito politico maggiormente come luogo di scambio in cui manca un coordinamento da parte dell’istituzione politica.

Questo paragrafo tratterà tematiche riguardanti le modalità di esercizio associato attuate dalla Regione Veneto con il PRT del 2013, partendo dall’unione e fusione di comuni, passando per le unioni montane, fino ad arrivare a parlare delle convenzioni.

2.2.1 Fusioni di comuni

Le fusioni di comuni sono una forma di esercizio associato delle funzioni che può essere simile all’unione di comuni. La differenza fra le due è che con la fusione due o più comuni si fondono formando un unico ente pubblico, mentre i comuni iniziali cessano di esistere.

Il Veneto nel suo Piano di Riordino Territoriale del 2013 ha menzionato le fusioni di comuni nell’art. 1 della l. r. 18/2012 dettando che la Regione “valorizza ed incentiva la costituzione di gestioni associate tra i comuni, promuovendo, in particolare, lo sviluppo delle unioni e delle convenzioni, nonché la fusione di comuni” (L.r. 18/2012, art. 1, c. 1).

Affinché vi possa essere una fusione di comuni è necessario che quest’ultimi appartengano alla stessa provincia. Inoltre ad essere determinante è la volontà dei cittadini e degli amministratori dei comuni interessati che saranno coloro che danno inizio e orientano l’intero iter procedurale, tramite un referendum.

Una volta sentita la volontà delle parti interessate, spetta alla Regione, tramite legge regionale, disporre l’istituzione del nuovo ente pubblico.

Dal 2013 in Veneto ci sono state 12 fusioni di comuni che hanno portato alla soppressione di 29 comuni, dunque il numero di comuni in Veneto è diminuito di 17 unità.

Tra le più importanti ci sono la fusione di Barbarano Mossano e poi la fusione che ha istituito il comune di Borgo Veneto.

Il primo è nato dalla fusione degli ex comuni vicentini di Barbarano Vicentino e Mossano i quali sono stati soppressi, con legge regionale 5/2018.

Borgo Veneto invece è stato istituito sempre nel 2018 a seguito della fusione fra i comuni di Saletto, Santa Margherita d'Adige e Megliadino San Fidenzio.

In generale è possibile dire che la fusione fra due o più comuni è una vera e propria strategia di riordino territoriale. Innanzitutto è evidente che questo strumento può portare ad un risparmio nelle spese di struttura, in quanto la soppressione di comuni e la conseguente istituzione di un ente locale nuovo ed unico permette l'utilizzo di un solo edificio municipale per lo svolgimento delle proprie funzioni. In secondo luogo, più comuni messi insieme hanno una capacità finanziaria maggiore, la quale permette di erogare beni e servizi per la comunità quantitativamente e qualitativamente più efficienti ed efficaci. Infine bisogna considerare che più grande è il comune, maggiore è il suo peso istituzionale perciò a dei comuni di piccola dimensione conviene fondersi in modo da ottenere una maggiore capacità di rappresentanza, sia a livello regionale che nazionale. Tuttavia, questa forma di esercizio associato delle funzioni presenta degli svantaggi. Un esempio è la questione riguardante l'identità comunale: va tenuto in considerazione che ogni comune ha la propria storia e tradizioni perciò esiste il rischio di una perdita di identità, che ha come effetto una resistenza da parte dei cittadini ad accettare tale fusione. Oltre a ciò, i costi per attuare questa misura sono elevati e risultano necessari investimenti iniziali per l'armonizzazione di spese relative alla struttura, ai servizi e alle infrastrutture.

2.2.2 Unioni di comuni

Una forma di esercizio associato delle funzioni intercomunali è l'unione di comuni, che non deve essere confuso con la fusione di comuni perché per unione s'intende una specie di collaborazione che si instaura fra due o più comuni. Un'altra differenza fra queste due misure riguarda il destino degli enti comunali che si uniscono, infatti la fusione prevede la soppressione dei comuni che vi erano in precedenza, mentre con l'unione i comuni non vengono soppressi, ma rimangono vigenti come entità comunali a sé stanti e ciò che cambia nella loro situazione è il fatto che le proprie funzioni vengono svolte in forma associata. Si tratta di un ente dotato di personalità giuridica.

La Regione Veneto, oltre alle fusioni di comuni di cui si è parlato nel precedente sotto paragrafo, prevede anche tra le varie forme associate intercomunali proprio le unioni di comuni, indicando anche una serie di regole che devono necessariamente essere rispettate affinché si costituisca una unione. Nell'art. 4 della l.r. 18/2012 sottolinea che il, al fine di un riordino del territorio il Veneto adotta questo strumento a patto che vengano rispettate determinate regole:

Art 2. Ciascun comune può far parte di una sola unione.

3. Lo statuto dell'unione di comuni individua la sede e le funzioni svolte dall'unione, le competenze degli organi, le modalità per la loro costituzione e funzionamento, nonché la durata dell'unione, comunque non inferiore a dieci anni. Lo statuto definisce altresì le procedure per lo scioglimento dell'unione e per il recesso da parte dei comuni partecipanti e i relativi adempimenti, inclusa la definizione dei rapporti tra l'unione e il comune uscente, nonché gli effetti, anche sanzionatori e risarcitori, del recesso di un comune prima della scadenza del termine di durata dell'unione.

4. 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.

5. L'unione di comuni, per l'esercizio delle funzioni e dei servizi affidati dai comuni, opera, di norma, con personale distaccato, comandato o trasferito da detti enti.

6. Salvo che lo statuto non disponga diversamente o diverso accordo tra gli enti interessati, in caso di scioglimento dell'unione o di cessazione di funzioni affidate dai comuni, il personale distaccato o comandato rientra, con provvedimento dell'ente di provenienza, nella disponibilità di detto ente.

7. In caso di cessazione di funzioni affidate dai comuni, l'unione può stipulare accordi con l'ente di provenienza per il mantenimento presso l'unione del personale comandato o trasferito. (L.r. 18/2012, art. 4).

Come si può notare ogni singolo comune può prendere parte soltanto ad una sola unione. Inoltre devono essere poi individuate la sede e le funzioni che l'unione deve svolgere, oltre che le modalità per lo scioglimento dell'unione e la cessazione delle funzioni dei comuni. Queste funzioni sono naturalmente quelle che all'inizio appartenevano ai comuni, la cui titolarità ora spetta all'unione. L'obiettivo di tale strumento è sempre lo stesso: favorire l'erogazione di beni e servizi alla comunità, cosa che da soli i vari comuni coinvolti non sarebbero stati in grado di garantire.

Dopo il Piano di riordino Territoriale del 2013 in Veneto sono state attuate diverse unioni di comuni: 8 in provincia di Padova, 7 a Verona, 5 a Vicenza, 3 a Venezia e 1 sia a Belluno sia a Rovigo.

Qui sotto viene riportata una tabella con dati risalenti al 2015 relativi alle unioni di comuni attuate in Veneto.

Tabella 1 Le Unioni dei comuni in Veneto (2015)

Unioni di Comuni	Provincia	Numero Comuni	Pop. residente 1/1/2015	Superficie kmq	Funzioni associate
Basso Feltrino Setteville	BL	2	6.113	82,44	9
Colli Euganei	PD	3	7.017	56,66	10
Conselvano	PD	2	13.011	39,04	10
Federazione dei Comuni del Camposampierese	PD	11	100.643	225,87	2
Medio Brenta	PD	3	36.566	47,66	2
Megliadina	PD	6	11.012	90,14	11
Padova Nordovest	PD	3	19.741	65,31	2
Patriarcati	PD	2	30.802	36,51	2
Retenus	PD	4	19.952	75,04	6
Eridano	RO	4	8.683	71,83	3
Città della Riviera del Brenta	VE	4	37.314	128,29	1
Fossalza di Portogruaro e Tegli Veneto	VE	2	8.369	43,19	2
Miranese	VE	6	122.718	150,91	2
Dall'Adige al Fratta	VR	5	12.180	84,62	6
Adige Guà	VR	5	22.705	111,85	4
Destra Adige	VR	4	11.334	66,11	9
Roveré, Velo e San Mauro	VR	3	3.497	66,64	2
Sant'Anna d'Alfaedo - Erbezzo	VR	2	3.332	76,12	1
Verona Est	VR	5	27.287	102,36	3
Veronese Tartaro Tione	VR	2	4.593	42,93	3
Alta Val Leogra	VI	2	9.334	70,33	8
Basso Vicentino	VI	4	12.747	75,64	11
Caldogno Costabissara e Isola Vicentina	VI	3	28.873	55,56	2
Colli Berici - Val Liona	VI	2	3.063	27,84	3
Terre del Retrone	VI	3	30.753	43,04	2
Totale Unioni di Comuni	25	92	591.649	1.935,93	116
% sul totale Veneto		15,89%	12,01%	10,53%	

Fonte: Messina P. (2016), pp. 52-53

Tuttavia nella realtà dei fatti la questione dell'inefficienza dei piccoli comuni, i quali sono stati obbligati ad esercitare in modo associato le loro funzioni e competenze, non è stata del tutto risolta. L'obiettivo di tali misure era quello di intervenire nella situazione attuale per fare in modo che determinati comuni, una volta uniti, potessero esercitare tutte le funzioni e competenze comunali. Invece Patrizia Messina nel suo libro "Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del

Veneto” del 2016, ha sottolineato che “I limiti delle Unioni nel Veneto è che sono molto piccole e gestiscono poche funzioni. Sono per più un terzo sotto i 10.000 abitanti, sono costituite per i due terzi di 2-3 comuni. Le funzioni gestite in forma associata in 15 unioni sono al massimo 2-3. Solo in 5 casi le Unioni gestiscono tutte le funzioni. In molti casi i costi dell’Unione hanno superato i benefici” (Messina P. 2016, p.52).

Uno dei casi più importanti di unione di comuni in Veneto è quella riguardante il caso del Camposampierese, un’area omogenea che comprende ben 11 comuni che si sono associati in un’unione denominata “Federazione dei Comuni del Camposampierese”. La peculiarità è che in questo caso i comuni coinvolti hanno deciso spontaneamente di unirsi, siccome avevano una popolazione superiore ai 5000 abitanti.

2.2.3 Comunità montane

Le comunità montane sono enti locali di secondo livello istituiti con l’obiettivo di affrontare specifiche sfide e favorire lo sviluppo di determinate aree montane. Il Testo unico sugli enti locali (TUEL) inquadra le comunità montane come delle associazioni intercomunali proprio come le unioni di comuni, infatti i singoli comuni che vi prendono parte delegano alla comunità montana l’esercizio delle loro funzioni. Inoltre i comuni coinvolti appartengono a zone montane o parzialmente montane, ma la peculiarità rispetto alle unioni è l’assenza dell’obbligo per i comuni di essere parte della stessa area omogenea, infatti i comuni montani che formano queste comunità possono far parte di province diverse.

A livello nazionale sono state istituite con la legge 1102/1971 il cui art. 1 enuncia:

Le disposizioni della presente legge sono rivolte a promuovere, in attuazione degli articoli 44, ultimo comma, e 129 della Costituzione, la valorizzazione delle zone montane favorendo la partecipazione delle popolazioni, attraverso le Comunità montane, alla predisposizione e alla attuazione dei programmi di sviluppo e dei piani territoriali dei rispettivi comprensori montani ai fini di una politica generale di riequilibrio economico e sociale nel quadro delle indicazioni del programma economico nazionale e dei programmi regionali” (L. 1102/1971, art. 1).

La Regione Veneto nel suo Piano di Riordino Territoriale del 2013 ha previsto come forma di gestione associata, oltre alle unioni e fusioni di comuni, le comunità montane. In realtà il Veneto già con la l.r 19/1992 “Norme sull’istituzione e il funzionamento delle Comunità montane” aveva individuato nel territorio ben 19 di esse.

Tuttavia prima del 2012 “i comuni avevano la facoltà, e non l’obbligo, di gestione associata attraverso le comunità montane. Infatti, erano poche le comunità montane che gestivano funzioni e servizi delegati volontariamente da parte dei Comuni. Le comunità montane continuarono ad essere percepite perciò, non tanto come ambiti di gestione associata, ma come enti locali a se stanti, dotati di funzioni proprie attribuite con legge dello Stato o conferite dalle Regioni per svolgere funzioni specifiche inerenti la montagna, per le quali ricevevano finanziamenti statali e regionali diretti” (Messina, 2016, p. 54).

Alla luce di tale problema lo Stato ha tagliato i finanziamenti alle comunità montane con il dl 95/2012 affidando alle regioni di riordinarle e finanziarle proprio come viene fatto con le unioni di comuni.

La Regione Veneto ha recepito la normativa statale approvando la l.r. 40/2012 denominato “norme in materia di unioni montane”, con cui le comunità montane sono state trasformate proprio in unioni montane. Fra le novità apportate vi è l’obbligo di esercizio associato per tutti i comuni di aree montane e pedemontane che hanno una popolazione inferiore ai 3000 abitanti. I dati relativi al 2016 evidenziano 19 unioni montane già istituite e 2 che sono ancora da costituire, come riportato nella tabella 2.

Tuttavia la legge regionale in questione, ovvero l.r. 40/2012, non ha risolto completamente i problemi relativi alle unioni montane. Patrizia Messina nel suo libro “Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto” del 2016, ha individuato alcuni limiti riguardo a questa modalità di esercizio associato delle funzioni: “Il limite della Lr 40/2012 è quello di non ridisegnare gli ambiti territoriali, che in alcuni casi non rispecchiano i confini orografici e, soprattutto, non considerano le interdipendenze funzionali e i flussi di mobilità sul territorio. Per questa ragione spesso i comuni, soprattutto della fascia pedemontana, non si riconoscono nell’ambito territoriale dell’unione montana e stipulano convenzioni con Comuni esterni alla stessa per adempiere all’obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali, cosa possibile a norma della legge statale e della Lr 49/2012. Un altro limite è che, spesso, i comuni vedono nell’unione montana l’erede della comunità montana, un ente funzionale a se stante, per molti anni finanziato dallo Stato, che giustificava la sua esistenza per l’esercizio delle funzioni montane, al quale non riconoscono le competenze per gestire le funzioni comunali” (Messina, 2016, p. 55).

Tabella 2 - Unioni montane in Veneto (2015)

Unioni Montane costituite	Provincia	N. Comuni	Pop. residente 1/1/2015	Superficie kmq
Agordina	BL	16	19.647	658,48
Alpago	BL	5	9.854	170,59
Cadore Longaronese Zoldo	BL	6	9.589	322,92
Val Belluna	BL	6	32.293	363,88
Bellunese - Ponte nelle Alpi	BL	2	44.120	205,36
Centro Cadore	BL	8	15.646	553,44
Comelico e Sappada	BL	6	8.725	343,08
Valle del Boite	BL	5	9.819	409,64
Feltrina	BL	13	58.101	622,47
Grappa	TV	7	21.461	121,8
Prealpi Trevigiane	TV	10	62.802	204,34
Monfenera Piave Cesen	TV	3	21.624	103,65
Baldo-Garda	VR	9	26.499	330,78
Alto Astico	VI	8	11.921	191,04
Astico	VI	6	21.189	91,8
Marosticense	VI	4	22.217	60,95
Pasubio-Alto vicentino	VI	7	66.351	229,8
Spettabile Reggenza dei 7 comuni	VI	8	21.127	466,2
Valbrenta	VI	7	53.663	166,07
Totale	19	136	536.648	5.616,29
% sul totale Veneto		23,49%	10,89%	30,54%
Unioni Montane da costituire				
C.M. Agno Chiampo (commissariata)	VI	10	77.124	248,88
C.M. della Lessinia (commissariata)	VR	18	78.013	580,74

Fonte: Messina, 2016, pp. 54-55

In sintesi si può affermare che le unioni montane sono state istituite in quanto rappresentano un importante strumento per lo sviluppo di aree montane e pedemontane, la cui istituzione e finanziamento viene regolato dalla Regione tramite legge regionale. In Veneto le unioni montane sono state viste come uno strumento di riordino del territorio soprattutto nell'area bellunese con ben 19 unioni montane costituite soltanto fino al 2015. Tuttavia in Veneto "non è stato ancora compiuto il salto culturale che dovrebbe portare gli amministratori comunali a vedere nell'unione montana la rete attraverso la quale gestire in forma associata le funzioni fondamentali dei comuni, sulla base di un modello di governance condiviso" (Messina, 2016, p.55).

2.2.4 Convenzioni

La convenzione è uno strumento di esercizio associato delle funzioni che, a differenza delle unioni di comuni, non ha personalità giuridica. Si tratta di un insieme di accordi formali che possono essere stipulati da diverse entità amministrative come comuni, province e regioni, perciò è uno strumento che ha natura contrattuale. Questi accordi hanno l'obiettivo di affrontare numerose sfide riguardanti i settori dell'urbanistica, servizi pubblici, trasporto, cultura, ambiente ed istruzione.

La regione Veneto ha inserito la convenzione fra le forme di gestione associata delle funzioni, come enunciato dall'art. 5:

1. L'esercizio associato di cui all'articolo 3 può essere attuato mediante stipulazione di una convenzione che preveda anche la costituzione di uffici comuni operanti con personale distaccato dagli enti partecipanti o la delega di funzioni e servizi, da parte degli enti partecipanti all'accordo, a favore di uno di essi che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.
2. La convenzione di cui al comma 1 stabilisce le funzioni e i servizi oggetto dell'esercizio associato, le modalità di svolgimento degli stessi anche mediante rinvio a regolamenti degli enti partecipanti, la durata, le modalità di consultazione degli enti contraenti, i rapporti finanziari, i reciproci obblighi e garanzie, l'ente che assume la responsabilità dell'esercizio associato e presso il quale, a seguito della costituzione dell'ufficio comune o per effetto della delega, è operante la struttura amministrativa competente all'esercizio delle funzioni e dei servizi.
3. Salvo che la convenzione non disciplini diversamente, nel caso di recesso l'ente recedente resta obbligato per le obbligazioni assunte e per le spese deliberate prima del recesso" (L.r. 18/2012, art. 5).

Inizialmente la convenzione veniva stipulata su base volontaria ed aveva un carattere monofunzionale. "Questo ha prodotto in Veneto gestioni associate a geometria variabile, in cui ciascun comune negoziava di volta in volta forme di collaborazione per specifici servizi con comuni diversi. Questo ha prodotto un'elevata frammentazione gestionale e complicato le relazioni istituzionali, a fronte di risparmi relativi e vantaggi limitati per i cittadini" (Messina, 2016, p.56).

Risulta dunque molto difficile fare una stima di tutte le convenzioni che si sono formate in Veneto, in quanto la regione è a conoscenza soltanto di quelle che hanno richiesto, e per cui è stato erogato, un contributo per l'esercizio delle funzioni.

Tuttavia secondo alcuni dati forniti dalla Direzioni Enti Locali della regione Veneto relativi al 2014, erano state stipulate 64 convenzioni fra 312 Comuni e 85 fra Unioni montane e 132 comuni.

Un ulteriore problema è che in Veneto sono state stipulate convenzioni solo con l'obiettivo di ottenere i contributi regionali previsti. Quando questi sono terminati o si sono sciolte o hanno

continuato a vivacchiare causando un aumento di costi amministrativi. “È quello che sta accadendo anche oggi fra molti comuni, che aggirano l’obbligo di gestione associata stipulando convenzioni sulla carta e lasciano tutto come sta, salvo complicare ancor più la gestione amministrativa” (Messina, 2016, p.56).

“In futuro, potranno essere stipulate convenzioni per tutte le funzioni fondamentali, con enti rientranti nella provincia e nell’ambito individuato dalla Regione, per un bacino almeno di 4.500 abitanti o per almeno 5 comuni, con un responsabile unico per ciascuna funzione (Messina, 2016, p.56).

Inoltre è stato previsto che le convezioni hanno tre anni di tempo per raggiungere risultati significativi da un punto di vista di efficacia ed efficienza nella gestione, ma se tali risultati non vengono raggiunti queste avranno l’obbligo di trasformarsi in unioni.

2.3 Il nuovo Piano di Riordino Territoriale (PRT) del 2023

Il Veneto si trova a vivere una situazione piuttosto delicata concernente gli enti locali, infatti nel 2021 la Regione organizzata in questo modo:

Tabella 3 - Comuni veneti per classe demografica

Provincia	Fino a 1.000	Da 1.001 a 3.000	Da 3.001 a 5.000	Totale fino a 5.000	Da 5.001 a 10.000	Da 10.001 a 20.000	Da 20.001 a 50.000	Più di 50.000	Totale Comuni	Media abitanti per Comune
Belluno	17	26	8	51	6	2	2	0	61	3.257
Padova	2	21	24	47	30	18	6	1	102	9.110
Rovigo	4	27	10	41	3	5	0	1	50	4.578
Treviso	1	13	16	30	37	19	7	1	94	9.339
Venezia	0	3	5	8	10	17	8	1	44	19.021
Verona	5	27	20	52	22	18	5	1	98	9.429
Vicenza	10	26	26	62	29	16	6	1	114	7.475
Totale	39	143	109	291	137	95	34	6	563	8.611

Fonte: Regione Veneto, 2023, p. 15

Come si evince dalla tabella, i comuni in Veneto sono ben 563, ma il dato più preoccupante riguarda la loro demografia, in quanto sono presenti 291 comuni con una popolazione sotto i 5000 abitanti, mentre 182 ne hanno addirittura meno di 3000. Se si considera che i comuni in Veneto devono amministrare circa il 15% della popolazione veneta, avere un territorio occupato in prevalenza da enti territoriali di piccole dimensioni, può essere parecchio rischioso.

Tuttavia il Veneto ha dato prova di una certa dinamicità, difatti la legislazione statale “ha fornito nuovo impulso ai processi di fusione: in Regione sono stati celebrati 25 referendum di fusione dal 2013 al 2020 con il coinvolgimento di 63 Comuni, l’istituzione di 12 nuovi Comuni con la contestuale “estinzione” di ben 29 Comuni, la quasi totalità dei quali (28) sotto i 5.000 abitanti” (Regione Veneto, 2023, pp. 15-16).

In questi 10 anni di applicazione del Piano di Riordino Territoriale del 2013, in Veneto si è registrata una diminuzione del numero di Unioni di comuni essenzialmente per due motivi: il primo riguarda la conclusione positiva di diversi progetti di fusione fra comuni che erano già associati in un’Unione, mentre il secondo motivo riguarda ulteriori fattori come l’incertezza sulle modalità e tempi di attuazione della normativa statale che hanno di fatto creato una titubanza negli enti locali, i quali hanno limitato sempre di più il ricorso a forme di gestione associata delle funzioni.

L’obiettivo del nuovo PRT del Veneto è racchiuso in una foto, che non è altro che il logo scelto dalla Regione per il nuovo documento programmatico del territorio.

Figura 2 - Logo PRT 2023 Regione Veneto



Fonte: Regione Veneto, 2023, p. 1

Lo scopo della Regione Veneto è dunque quello di riordinare il territorio regionale cercando di raggiungere un massimo di 500 comuni, creare ben 21 Ambiti Territoriali Sociali (ATS) e l’istituzione di 7 province. Quest’ultima voce lascia un po’ perplessi se si considera che nel 2014 vi è stata la Legge Delrio che aveva come obiettivo principale la soppressione delle province in favore delle città metropolitane. È come se si volesse fare un passo indietro e tornare al sistema delle province.

Per quanto riguarda invece gli ATS, la Regione ha enunciato che: “In attuazione della normativa nazionale, Legge n. 328/2000 e D.Lgs. n. 147/2017, la Regione del Veneto, con DGR n. 1191 del 18.08.2020, ha riconosciuto gli Ambiti Territoriali Sociali, quali soggetti di programmazione per il comparto sociale, sanitario e delle politiche per il lavoro. La delimitazione geografica territoriale dei 21 Ambiti Territoriali Sociali coincide con quella delle Aree ULSS presenti in Veneto prima della riforma sanitaria regionale adottata con L.R. n. 19/2016” (Regione Veneto, 2023, p. 23).

Entrando più nel dettaglio il nuovo PRT del Veneto vuole innanzitutto individuare un ambito di governance adeguato per l’esercizio associato delle funzioni e per raggiungere tale scopo la regione ha previsto determinati criteri guida:

1. Semplificazione dei livelli di governo
2. Modularità della zonizzazione (Incorporare ambiti più piccoli in quelli più grandi)
3. Flessibilità della zonizzazione (le forme associative potranno svilupparsi in modo differente)
4. Unica governance tramite l’integrazione tra gli ambiti di gestione e di programmazione.

2.3.1 La metodologia

Il nuovo Piano di Riordino Territoriale veneto si è basato su una metodologia bottom up, che prevede un processo che parte dal basso per andare verso l’alto. Tradotto in termini più pratici sono stati organizzati degli incontri con i Sindaci dei comuni veneti per ascoltare il loro punto di vista, essendo i principali portatori di interessi in questo caso specifico. Sono stati organizzati workshop inclusivi in modo tale da comprendere quali sono le criticità del precedente PRT del 2013. Sono stati organizzati ben 21 incontri in cui venivano sottoposte alcune domande chiave che dovevano fungere da stimolo per le parti coinvolte. Queste domande stimolo sono essenzialmente 4, ognuna riguardante una tematica differente, infatti la prima chiede un parere alle parti interessate sul processo di semplificazione e razionalizzazione, la seconda riguarda le unioni di comuni e unioni montane, la terza è sulle fusioni, mentre la quarta riguarda le province.

“Domanda stimolo 1

La Regione punta alla semplificazione e alla razionalizzazione dei livelli di governance attraverso l’individuazione di un ambito territoriale «contenitore» adeguato. Sei d’accordo o non sei d’accordo e perché? Ci sono azioni prioritarie per raggiungere questo obiettivo?

Domanda stimolo 2

La Regione, con il nuovo PRT, intende promuovere la costituzione, l’ampliamento ed il rafforzamento delle Unioni di Comuni e delle Unioni Montane. Quali strumenti inserire e/o confermare nel PRT per agevolare queste iniziative?

Domanda stimolo 3

La Regione intende, con il nuovo PRT, incentivare i percorsi di fusione di Comuni. Quali sono le resistenze principali alle fusioni? Cosa potrebbe fare la Regione per incentivare i percorsi di fusione?

Domanda stimolo 4

La Provincia potrebbe essere il livello idoneo per posizionare funzioni sovracomunali o deleghe regionali. Pensate che la Provincia possa essere il livello idoneo per la gestione di funzioni sovracomunali ad alta professionalità? (ad es. CUC, politiche UE, Avvocatura, Procedure concorsuali, Sistema Informativo e banche dati)?” (Regione Veneto, 2023, p. 38).

Tale approccio ha reso possibile la mappatura delle posizioni e percezioni della Comunità degli amministratori, per orientare in modo consapevole l'attività successiva di redazione del PRT” (Regione Veneto, 2023, p. 37).

Era inoltre previsto che al termine delle attività le parti venissero sottoposte ad un questionario di gradimento.

In termini di numeri di partecipanti, si è registrata la partecipazione di oltre 200 Sindaci per un totale del 40% di adesione sui 563 comuni presenti nel territorio veneto.

2.3.2 Fusioni di comuni

Il Piano di Riordino Territoriale del 2013 aveva considerato la fusione fra due o più comuni come uno strumento volto a superare la frammentazione amministrativa presente nel territorio regionale. Non è esatto considerare la fusione come una forma di gestione associata, ma va considerata una formula istituzionale che crea un nuovo ente al posto dei comuni costitutivi.

La Regione per incentivare il ricorso a tale strumento aveva previsto numerosi aiuti economici e sistemi di supporto in grado di aiutare i comuni coinvolti nel raggiungimento di tutti i propri adempimenti. Sono inoltre previste forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

Il problema però è che il Veneto si è limitato ad incentivare queste forme di associazionismo intercomunale, lasciando ai comuni stessi la facoltà e l'autonomia di scegliere se associarsi o meno. Questa questione, connessa poi al fatto che nei singoli comuni vi è la paura di perdere la propria identità a causa dell'annessione con un comune la cui storia è basata su ideali totalmente differenti, ha posto degli ostacoli nella realizzazione degli obiettivi previsti dal PRT del 2013. Patrizia Messina nel suo libro “Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto” ha riportato dei dati relativi alle fusioni di comuni attuate in Veneto risalenti al 2016:

In Veneto sono state fatte 6 fusioni: 2 negli anni '90 (Porto Viro nel 1994 e Due Carrare nel 1995) e 2 negli ultimi anni nel 2014 (Quero-Vas nel 2013 e Longarone-Castellavazzo nel 2014). Nel 2014 sono state bocciate 3 fusioni al referendum, mentre nel gennaio 2016 i

referendum popolari hanno sancito nel Bellunese la fusione dei comuni di Farra, Puos e Pieve d'Alpago, dando vita al Comune di Alpago, e dei comuni di Forno e Zoldo Alto dando vita al Comune di Zoldo (Messina, 2016, p.64).

Il nuovo documento della Regione Veneto relativo al nuovo Piano di Riordino Territoriale del 2023 evidenzia che “I Comuni interessati da fusioni in Veneto, nel periodo compreso tra i primi anni novanta e il 2020, sono stati 33, con l’istituzione di 14 nuovi Comuni” (Regione Veneto, 2023, p. 66). La Regione con il nuovo PRT del 2023 si impone un obiettivo a riguardo: raggiungere quota 500 comuni entro il 2030. Si tratta di un enorme passo avanti per il raggiungimento di una maggiore sostenibilità istituzionale in modo tale che i comuni veneti siano in grado di erogare in efficacemente servizi in favore della comunità. Si nota che l’obiettivo del Veneto è “impostare una strategia regionale su un tema, quale quello delle fusioni, che certamente viene a toccare elementi identitari e di appartenenza, propri di un territorio amministrativamente frammentato quale quello veneto, ma che necessita di essere affrontato con pragmatismo, superando visioni di parte o meramente campanilistiche, basandosi invece su analisi di dati scientifici e scenari di fattibilità futuri” (Regione Veneto, 2023, p. 68).

Il Veneto si è impegnato ad effettuare un’analisi accurata dei comuni nel territorio regionale adottando determinati criteri quali spopolamento, invecchiamento e gestione finanziaria legata alla performance. Da questa analisi è scaturito che vi sono ben 130 comuni per cui è auspicabile un percorso di fusione. In questo contesto la Regione si presenta come la promotrice dell’intero iter di fusione per supportare i comuni target ad iniziare questo percorso. Il tutto senza cancellare la storia e le tradizioni dei comuni costitutivi di ogni singola fusione.

Oltre ai sopra citati incentivi finanziari previsti dal PRT del 2013, l’intervento di supporto del Veneto si baserà su tre linee direttrici:

“In primo luogo si procederà attraverso un intervento normativo sulle leggi regionali vigenti, che si traduca in particolare nella revisione del quorum di partecipazione attualmente vigente, portandolo ad una quantificazione che coniughi nel miglior modo la rappresentatività del corpo elettorale chiamato a votare. Tale quantificazione verrà fissata nella partecipazione del 30% degli aventi diritto per la validità del referendum di fusione (ridotta al 25% qualora la quota degli aventi diritto iscritti all’Anagrafe italiani residenti all’estero AIRE sia superiore al 20% degli aventi diritti al voto). Si interverrà poi rafforzando il supporto a livello regionale per la predisposizione di uno studio di fattibilità realmente strutturato secondo le peculiarità dei Comuni oggetto della fusione e mirato ad evidenziare le peculiarità dei territori e l’impatto della fusione sul loro assetto economico e

produttivo. Infine, si garantirà una ulteriore azione di supporto, che metta in condizione i Comuni proponenti, di redigere ed attivare un progetto di Comunicazione e di partecipazione civica, teso ad illustrare efficacemente le ragioni della fusione, rivolto ai cittadini, alle categorie economiche, produttive e sociali” (Regione Veneto, 2023, p. 75).

Quest’ultimo aspetto è particolarmente rilevante per serve per superare quelle situazioni di timore delle popolazioni degli enti costitutivi legati ad una perdita d’identità, storia e tradizioni.

2.3.3 Unioni di comuni

La legge 18/2012, considerava le unioni di comuni come una delle principali forme di gestione associata da adottare obbligatoriamente da comuni con una popolazione inferiore a 5000 abitanti, mentre era facoltativo per i comuni con un’estensione demografica maggiore.

La Regione, proprio come previsto per le fusioni, aveva messo a disposizione dei comuni interessati ad associarsi con altri enti locali in unioni di comuni degli incentivi finanziari per poter sviluppare il loro progetto e permettere un trasferimento di funzioni verso il nuovo ente. Il problema è che alcune unioni venivano create per accaparrarsi questi finanziamenti limitandosi poi a vivacchiare senza effettivamente agire per lo scopo per cui era stata creata.

Altro problema riguarda la dimensione delle unioni nate in questo periodo di attuazione del Piano di Riordino Territoriale del 2013. Venivano costituiti enti tendenzialmente di piccole dimensioni, basti pensare che circa un terzo di tutte le unioni aveva costituito enti con una popolazione al di sotto dei 10000 abitanti.

Il Veneto con il nuovo PRT del 2023 ha precisato che la Regione intende sostenere i processi di unione, in quanto per tutti quei comuni che intendono associarsi ad altri, rappresenta una grande opportunità di cambiamento e rafforzamento del proprio governo locale.

Viene messo in risalto il ruolo determinante dei Sindaci, grazie ai quali è possibile costruire una visione strategica per il futuro in modo tale da cogliere le aspettative ed i bisogni della comunità e del territorio per trasformarli in azioni politiche e modelli di sviluppo. “Si tratta di far crescere la cultura del “fare insieme” per “fare meglio”, senza perdere la propria identità, ma mettendo a fattor Comune le risorse umane, strumentali e di cultura amministrativa di cui ciascun Ente dispone. Per far questo la Regione si avvale della collaborazione di Anci Veneto, di Centri Studi e delle Università del Veneto, promuovendo così la condivisione delle informazioni e delle buone pratiche” (Regione Veneto, 2023, p. 61).

Oltre alla volontà di sensibilizzare i comuni veneti circa questo tema, il nuovo Piano di Riordino Territoriale viene sviluppato con l'obiettivo di puntare su "l'implementazione di alcune modalità operative che favoriscano il rafforzamento dell'attività dell'Unione di Comuni secondo una logica di responsabilità e di disponibilità verso il bene Comune" (Regione Veneto, 2023, p. 61).

A tal proposito la Regione ha promosso l'idea di agire tramite:

- L'adozione e l'approvazione di un Piano strategico e di un Documento programmatico che individui le azioni che l'Ente si prefigge di intraprendere in una prospettiva di medio-lungo periodo.
- L'attivazione di un sistema di monitoraggio e controllo della performance dell'Ente e l'adozione di un modello organizzativo che individui una figura di coordinamento, formalmente incaricata, per agevolare i processi di consolidamento e di sviluppo dell'Ente.
- L'individuazione, nello statuto dell'Ente, della durata della carica del Presidente non inferiore ai tre anni, così da permettere una programmazione economico-finanziaria e funzionale almeno di medio periodo e l'attribuzione di specifiche deleghe, possibilmente coerenti con le funzioni gestite in Unione, ai Sindaci che sono membri della Giunta dell'Unione.
- La costituzione di tavoli di coordinamento permanenti su specifiche funzioni trasferite all'Unione, che vedano la presenza del sindaco delegato alla funzione specifica e degli assessori comunali con delega coerente (Regione Veneto, 2023, p. 61).

In sintesi è possibile affermare che il Veneto intende adottare determinate iniziative per promuovere ed incentivare le unioni di comuni con lo scopo di permettere ai comuni veneti di adempiere alle proprie funzioni e compiti.

2.3.4 Unioni montane

Le Unioni montane sono molto simili alle unioni di comuni, in quanto ad associarsi sono enti locali che appartengono ad un'area omogenea di montagna. Inizialmente sono nate come Comunità montane, ma con la legge regionale 40/2012 sono diventate unioni. L'assetto istituzionale delle Unioni montane presenta dinamicità, come si evince dal fatto che sono state commissionate due comunità montane, ovvero Agno Chiampo e Lessinia, ed estinte unioni montane istituite con la detta l.r. 40/2012 (Marosticense e Monfenera Piave Cesen).

Agno Chiampo può essere considerato un esempio rilevante nel passaggio da comunità ad unione montana, infatti in accordo con i comuni che ne facevano parte, essa è diventata un'unione montana. Purtroppo però per Agno Chiampo i comuni di Valdagno e Recoaro Terme hanno deciso di staccarsi e aderire all'unione montana Pasubio Piccole Dolomiti.

Differente è stato il caso dell'estinzione delle unioni montane di Marosticense e Monfenera Piave Cesen. Con riguardo a questi due casi, "i Comuni che appartenevano alla UM Marosticense, le

cosiddette “funzioni montane” sono transitate alla Provincia competente, sulla base di quanto dispone la L.R. 40/2012. Per l’Unione montana Monfenera Piave Cesen, invece, i Comuni di Vidor e Valdobbiadene sono stati riaggregati alla Unione montana Prealpi Trevigiane e il Comune di Pederobba alla UM del Grappa dalle quali si erano rispettivamente separati” (Regione Veneto, 2023, p. 63).

Le unioni montane hanno una configurazione “contraddistinta da una polarizzazione degli assetti organizzativi che vedono, da una parte, enti Comunitari che hanno saputo cogliere l’opportunità di seguire la strada dell’esercizio associato; dall’altra ci sono enti che mantengono un ruolo più legato alle funzioni montane, perseguendo una continuità con le vecchie Comunità montane” (Regione Veneto, 2023, p. 65).

Le politiche regionali che il Veneto intende adottare nell’ambito delle unioni montane sono focalizzate verso l’incentivazione di forme di gestione associata, in quanto soltanto basandosi un dimensionamento associativo congruo si possono gestire nel migliore dei modi le funzioni relative all’area montana veneta. A questo proposito la regione intende adottare politiche che migliorino la governance degli enti locali di montagna.

È importante precisare che ai singoli comuni di una specifica unione montana non è consentito esercitare il diritto di recesso, dall’unione stessa. Questo può avere effetti negativi nelle composizioni territoriali delle varie unioni.

Il recesso è consentito soltanto se il comune recedente si aggrega in un secondo momento ad un’altra unione montana.

2.3.5 Convenzioni

Come è stato specificato nel sottoparagrafo 2.2.4, le convenzioni sono forme associative, stipulate tra comuni, prive di personalità giuridica, ma hanno soltanto una natura meramente contrattuale. Rappresenta uno strumento differente rispetto a fusioni e unioni di comuni e unioni montane, in quanto sono sostanzialmente degli accordi che vengono stipulati fra comuni, per cui la Regione nel proprio Piano di Riordino Territoriale prevede anche determinati incentivi finanziari che gli enti locali coinvolti possono ottenere.

A tal proposito il nuovo PRT del 2023 prevede determinate condizioni per poter accedere a questi contributi: innanzitutto i comuni devono appartenere ad un territorio contermine, oltre che alla stessa provincia o città metropolitana. Altra condizione riguarda il limite demografico imposto ai comuni che deve essere di minimo 5000 abitanti. In realtà è prevista una deroga a questo limite,

infatti esso può essere inferiore a patto che la convenzione sia stipulata da almeno 3 comuni montani. Inoltre la durata dei conferimenti non potrà essere inferiore ai cinque anni.

I contributi regionali non vengono affidati ad ogni singola convenzione che si crea. Esistono forme di convenzione che non possono usufruire di questi incentivi e fra queste troviamo quelle stipulate tra un comune e un'unione montana. L'obiettivo è quello di evitare la sovrapposizione tra forme associative.

Nel caso di scioglimento di una forma associativa come unioni di comuni o montane o del recesso di uno dei comuni da essa prima del termine di cinque anni dall'assegnazione, è previsto che una parte di questi contributi siano restituiti alla Regione. Un discorso a parte invece va fatto per le convenzioni la cui caratteristica peculiare è quella di non avere personalità giuridica, ma soltanto natura contrattuale. È proprio per questo motivo che "lo scioglimento della Convenzione prima della scadenza del termine dei cinque anni, non comporta la restituzione del contributo qualora gli enti beneficiari documentino la continuità della gestione associata" (Regione Veneto, 2023, p. 88).

2.4 Ruolo delle IPA nella governance della Regione Veneto

Nei due paragrafi precedenti ci si è focalizzati sull'analisi degli interventi di riordino territoriale adottati dal Veneto con il PRT del 2013, ponendo poi l'attenzione sulle misure che la Regione intende mettere in campo nel nuovo Piano di Riordino per fronteggiare nuove sfide e nuove esigenze del territorio.

Con riferimento alle politiche di sviluppo locale bisogna focalizzare l'attenzione anche sugli strumenti di programmazione che sono stati adottati e più nello specifico ci si riferisce alle Intese Programmatiche d'Area (IPA) e ai Gruppi di Azione Locale (GAL).

Fra questi due strumenti quello utilizzato generalmente sono le IPA: grazie alle Intese Programmatiche d'Area il Veneto dà la possibilità ai territori di sviluppare la propria strategia di sviluppo del territorio che sia coerente con la programmazione regionale e che metta d'accordo i vari attori istituzionali, economici e sociali. In Veneto nel 2013 erano presenti 25 IPA, 16 delle quali composte da soggetti già promotori di Patti Territoriali.

"L'Istituto dell'IPA si propone di tracciare una linea di continuità con l'esperienza della programmazione negoziata in Veneto, ponendosi come una declinazione sui generis del Patto Territoriale, volto a promuovere tale modello anche in altre realtà sub-regionali dotate di un elevato

grado di omogeneità dal punto di vista socio-economico e delle necessità di intervento” (Bolgherini, Messina, 2016, p. 81).

I Gruppi di Azione Locale (GAL) sono entità che operano principalmente nell’ambito dello sviluppo rurale promuovendone anche lo sviluppo economico. Sono caratterizzati da un’operatività per aree di attività, le quali possono comprendere più comuni o Regioni. I GAL sono un esempio di come la partecipazione delle comunità locali e una cooperazione tra enti pubblici e privati possano contribuire a promuovere lo sviluppo sostenibile delle diverse aree rurali.

“Per converso, è stato segnalato un impatto negativo prodotto dalla coincidenza/sovrapposizione territoriale dei GAL e delle IPA, nel momento in cui i due strumenti hanno sollecitato diverse proposte progettuali su temi simili dallo stesso bacino di soggetti locali. I casi di perfetta o sostanziale coincidenza dei GAL e Pia-R con le rispettive IPA mostrano quindi interessanti punti di forza nella capacità di integrazione intersettoriale della progettualità, ma anche casi di ridondanza progettuale, tutt’altro che strategica, quando manca la capacità (o la volontà) di coordinamento dei diversi tavoli” (Bolgherini, Messina, 2016, p.83).

Risulta dunque necessario costruire nuovi partenariati locali che tengano conto di questa sovrapposizione e che al tempo stesso ne aumenti l’efficacia.

Le Intese Programmatiche d’Area sono state istituite in Veneto con la legge regionale 35/2001, nella quale l’art. 25 comma 1 enuncia:

“La programmazione decentrata si attua attraverso le Intese Programmatiche d’Area (IPA) che rappresentano gli ambiti territoriali di riferimento per la partecipazione alla programmazione regionale delle realtà locali, allo scopo di promuovere, attraverso il metodo della concertazione e nel quadro della programmazione comunitaria, nazionale e regionale, lo sviluppo locale sostenibile delle aree interessate” (L.r. 35/2001, art. 25, c. 1).

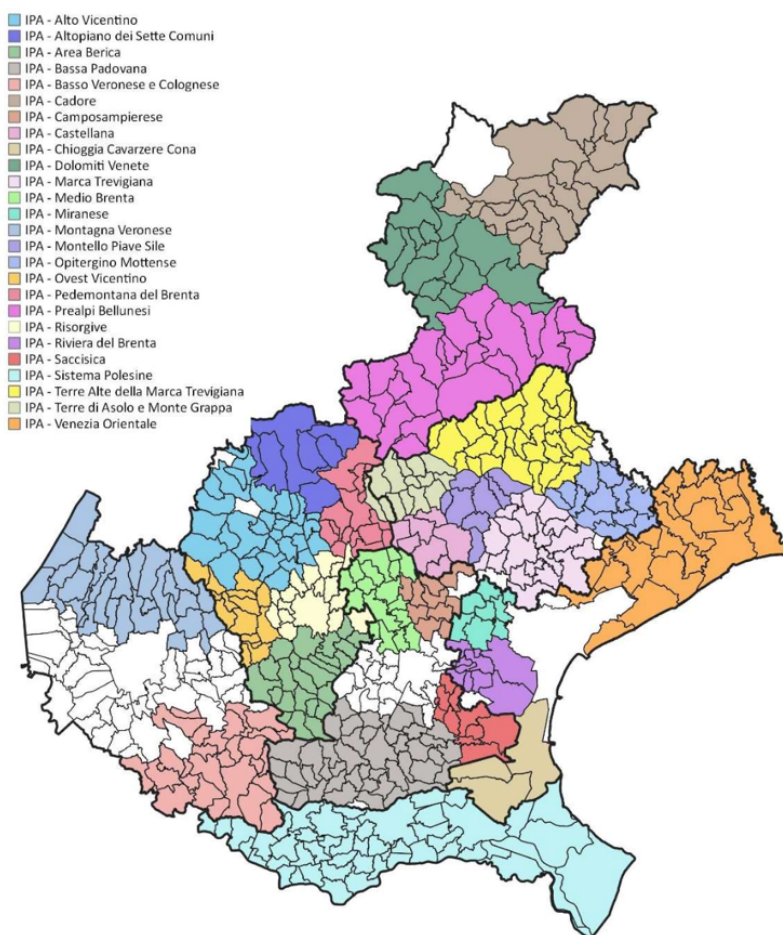
Come si evince le IPA agiscono per promuovere lo sviluppo locale tramite un metodo: la concertazione. Si tratta di un processo di dialogo, consultazione e negoziazione che coinvolge le parti sociali portatori d’interessi. L’obiettivo è trovare una soluzione condivisa su questioni di interesse comune.

La Regione grazie alle IPA offre agli enti locali la possibilità di partecipare alla programmazione regionale perché, grazie a questi strumenti di concertazione, si può favorire la crescita del territorio. Il Veneto ha inoltre previsto delle linee di orientamento e degli investimenti finanziari per sostenere economicamente l’attività delle Intese Programmatiche d’Area (IPA), come ha riconosciuto l’Assessore al Bilancio e alla Programmazione della Regione Francesco Calzavara nel comunicato 995

del 28 aprile 2022: “Nell’ambito del Piano di Riordino Territoriale, che ho il piacere di seguire personalmente mediante incontri con i sindaci dei Comuni del territorio regionale, risultano uno strumento di significativa aggregazione anche le IPA – Intese Programmatiche d’Area – che potranno, qualora dotatesi di opportune forme organizzative, diventare interlocutori diretti dell’Amministrazione regionale. A tal fine, per l’esercizio 2022 la Regione del Veneto ha individuato delle risorse di bilancio (500.000,00 euro) atte a sostenerle” (regione.veneto.it, 2022).

In sintesi le Intese Programmatiche d’Area fungono da supporto per gli enti locali, in quanto permettono loro di partecipare alla programmazione regionale e strutturare il processo di riordino territoriale, identificando le aree critiche che necessitano di pianificazione strategica e attuando i progetti volti ad un riordino del territorio. Svolgono inoltre un importante ruolo nella partecipazione delle comunità locali alle decisioni che riguardano lo sviluppo del territorio.

Figura 3 - Le IPA del Veneto (2023)



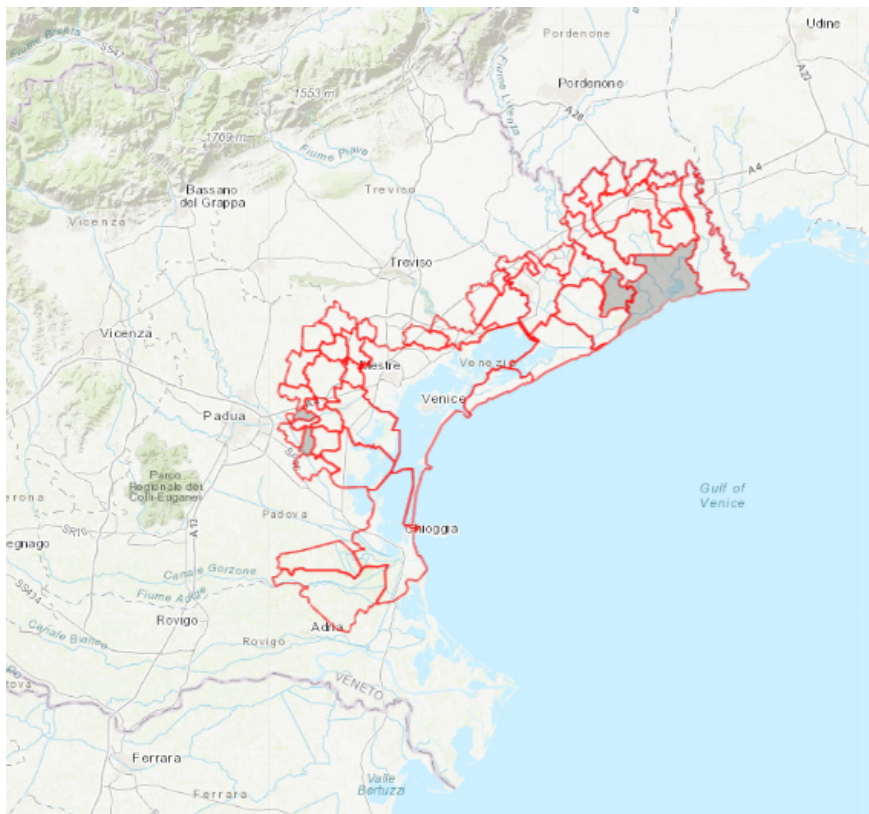
Fonte: Regione Veneto, 2023, p. 29

2.5 La Città Metropolitana di Venezia

Il tema delle città metropolitane (CM) è stato trattato nel capitolo 1, e più precisamente nel paragrafo 4, in cui si è posta l'attenzione in particolar modo sulla legge 56/2014, nota come Legge Delrio. La legge aveva previsto la soppressione delle province in favore delle sopracitate città metropolitane, anche se nella realtà dei fatti questo non è accaduto. Solo determinate zone d'Italia hanno visto attuarsi tale misura. Alle città metropolitane venivano inoltre affidate le funzioni che spettavano in precedenza alle province. Si è dunque passati ad un unico livello di governo locale con le città metropolitane che si sono affermate come enti di secondo livello di derivazione comunale. Questo ha portato i Sindaci a ricoprire la massima carica nel governo di prossimità e al tempo stesso avere un ruolo centrale nel governo di area vasta.

Lo statuto regionale del Veneto all'art. 14 riconosce che "la Regione favorisca lo sviluppo del sistema dei servizi e delle infrastrutture di rango metropolitano, con particolare riferimento a reti della mobilità, piattaforme portuali e aeroportuali, logistica, ricerca e università, poli fieristici, poli sanitari e istituzioni culturali di interesse regionale" (L. statutaria regionale 1/2012, art. 14).

Figura 5 Cartina Città Metropolitana di Venezia



Fonte: metropolitano.it, 2019

Il consiglio metropolitano e i vari organi comunali di Venezia sono stati eletti il 9 agosto 2015, però la data di soppressione della provincia di Venezia in favore dell'omonima città metropolitana è il 31 agosto del medesimo anno. "Si è recato a votare il 9 agosto più dell'80% degli aventi diritto, al di là delle dichiarazioni di scetticismo di qualcuno. Questa percentuale conferma dunque l'interesse per il nuovo ente, così come lo conferma l'assenza di iniziative in direzione dell'uscita dal territorio metropolitano, che pur le norme consentono" (Messina, 2016, p. 198).

Come si può notare Venezia è in ritardo di un anno rispetto alle altre città metropolitane italiane che si sono insediate nel 2014, avendo recepito repentinamente la Legge Delrio. In realtà questo ritardo può aver giovato Venezia perché ha avuto la possibilità di imparare dall'esperienza delle altre città metropolitane già istituitesi l'anno precedente.

2.5.1 Città metropolitana di Venezia e Regione Veneto

I rapporti tra la Regione e la Città Metropolitana di Venezia sono cruciali per la vita e per l'esercizio delle funzioni attribuite a quest'ultima. Oltre alle funzioni fondamentali, devono essere riconosciute alla CMV, spetta poi alla Regione Veneto l'arduo compito di scegliere quali altre funzioni riconoscere a Venezia e alle altre province (sono rimaste anche dopo l'entrata in vigore della legge Delrio). L'obbligo di attribuire funzioni a province e città metropolitane grava sulla Regione che deve adempiere a tale compito nel minor tempo possibile in quanto si tratta di una tematica di assoluta urgenza.

In caso di mancata adozione delle leggi regionali previste dall'accordo sancito nella Conferenza Unificata dell'11 settembre 2014, la Regione inadempiente è tenuta a versare alle Città metropolitane e alle Province del proprio territorio somme corrispondenti alle spese da ciascuna sostenute per l'esercizio delle funzioni non fondamentali oggetto della regolazione regionale. Le somme in questione sono determinate mediante decreto del Ministro per gli Affari regionali. (DL 78/2015, art. 7, c. 9-quinquies).

Questo discorso iniziale sembra lasciar intendere che vi è soltanto un obbligo in capo alle Regioni nel rapporto con la città metropolitana di Venezia. In realtà il loro rapporto va al di là del singolo obbligo della Regione. La CMV per esercitare le proprie funzioni deve necessariamente cooperare con l'ente regionale.

"Ad oggi la legislazione regionale ignora l'esistenza della CMV nel suo territorio. Il procedimento di adozione del programma regionale di sviluppo (le modalità della concertazione sono affidate a delibere di Giunta) ignora che la CMV è tenuta ad approvare un proprio piano strategico e che tra i suoi compiti vi è lo sviluppo economico del suo territorio. Non si prevede che la CMV venga sentita o consultata nella redazione del programma. Possiamo pure dimenticarci del programma regionale

di sviluppo, anche per la sua vaghezza, e guardiamo invece alla programmazione che effettivamente opera, quella collegata ai finanziamenti europei e ai relativi regolamenti” (Messina, 2016, p. 202). Come si evince, Patrizia Messina nel suo libro “Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto” ha messo in luce il fatto che a livello regionale non sia previsto che la città metropolitana di Venezia abbia competenze nel riordino del proprio territorio, infatti se si analizzano gli interventi normativi del Veneto in ambito di riordino territoriale, dalla l.r. 11/2004 al PRT del 2013, si noterà che non vi è alcun riferimento al Piano Territoriale Metropolitan (PRM). Il problema sta nel fatto che vi è una incompatibilità tra la legge urbanistica del Veneto e le previsioni della legge 56/2014 con riferimento alla funzione metropolitana di pianificazione territoriale.

L’ambito di riordino territoriale è soltanto uno dei problemi riguardanti la città metropolitana di Venezia vista come ente di governo locale. L’obiettivo dell’azione degli enti locali è quello di offrire servizi pubblici alla comunità e per farlo si avvalgono di bacini di governo. La legge Delrio aveva previsto che questa fosse una funzione fondamentale da attribuire alle città metropolitane, quindi l’ente di governo responsabile di tale funzione è proprio la CM. Però la legislazione regionale del Veneto prevede che ad essere responsabili di questi bacini di governo per i servizi pubblici sono dei Consigli di bacino che in poche parole sono associazioni intercomunali mediante convenzione, ma non è presente alcun riferimento alla città metropolitana di Venezia come ente di governo responsabile dei bacini di governo dei servizi pubblici.

“Il legislatore si è probabilmente reso conto della contraddizione da esso stesso creata quando da un lato ha affidato le funzioni di governo dei servizi di interesse generale alla città metropolitana, e dall’altro ha imposto per ciascun settore di servizi pubblici la creazione di enti di governo a dimensione d’ambito rappresentativi dei comuni interessati” (Messina, 2016, p. 204).

La critica che si sta muovendo nei confronti della Regione Veneto è che se con la Legge Delrio una provincia si è trasformata in città metropolitana, le funzioni che prima appartenevano all’ente provinciale ora devono appartenere alle CM. L’ente rappresentativo dei comuni responsabile dei bacini di governo dei servizi pubblici di cui parla la legislazione del Veneto c’è già e il suo nome è città metropolitana.

2.6 Le Province

Storicamente le Province hanno avuto un ruolo di ente intermedio fra Regione e comuni ed erano responsabili di funzioni amministrative che riguardavano la gestione delle infrastrutture e dei servizi pubblici a livello provinciale. Essendo un ente pubblico che ricopre una posizione intermedia, ad

essa erano state attribuite molteplici funzioni segno dell'importanza acquisita nel tempo, con particolare riferimento al Testo unico degli enti locali e alla riforma costituzionale del 2001. Però alcune di queste competenze si sovrapponevano con quelle di Regione e comuni, perciò per risolvere questo problema si è arrivati a livello statale all'emanazione della l. 56/2014. L'adozione della legge Delrio aveva come scopo la riduzione delle competenze provinciali in modo tale da trovare una soluzione al problema di cui si è parlato in precedenza. In buona sostanza questa riforma ha diminuito non soltanto le funzioni delle province, ma ha ridotto addirittura la loro presenza nel panorama amministrativo italiano.

Con la legge 56/2014 il riordino delle funzioni viene affidato alla Regione. Però tramite accordo con lo Stato, è stato deciso che le funzioni provinciali che vengono affidate alle Regioni sono differenti da regione a regione.

Nel caso del Veneto va poi precisata una peculiarità che riguarda una delle sue province: sono previste disposizioni specifiche per il caso della Provincia di Belluno sia dallo statuto regionale veneto sia dalla legge Delrio. Di seguito si riporta l'art. 15 comma 5 dello Statuto regionale:

La Regione, ferma la salvaguardia delle esigenze di carattere unitario, conferisce con legge alla Provincia di Belluno, in considerazione della specificità del suo territorio transfrontaliero e interamente montano nonché abitato da significative minoranze linguistiche, forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria in particolare in materia di politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle attività economiche, agricoltura e turismo. La Provincia di Belluno, d'intesa con le autonomie locali, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e sulla base di appositi accordi, provvede a sua volta a conferire ai Comuni o alle loro forme associative quelle funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario a livello provinciale. (L. statutaria regionale 1/2012, art. 15, c. 5).

Nella realtà dei fatti però ciò che era stato previsto dalle disposizioni statali e regionali non è stato propriamente rispettato. "Dato il pesante effetto dei tagli praticati al sistema delle Province e alla stessa Regione Veneto non sembra quindi che abbiano potuto ricevere al momento alcuna concreta attuazione; esse pertanto, stante la mancanza di trasferimenti statali di risorse, si configurano più che altro come mere affermazioni di bandiera che difficilmente potranno compensare la Provincia di Belluno rispetto allo squilibrio derivante dalla propria posizione geografica di confine con una autonomia speciale, come quella della confinante Provincia autonoma di Trento, che invece ha ottenuto dallo Stato, anche nell'ultimo periodo, ben altra considerazione" (Messina, 2016, p. 43). La difficile situazione delle province ha spinto il Veneto ad adottare nuove misure di riordino territoriale per porre fine a tale problema. Per ridefinire il ruolo delle province e della città

metropolitana di Venezia, la regione Veneto ha stipulato un accordo, recepito con deliberazione della Giunta regionale 550/2019, con l'Unione delle Province del Veneto (UPI) e l'Associazione Regionale dei Comuni (ANCI) affermando che "Regione del Veneto, ANCI Veneto e UPI Veneto ritengono imprescindibile la presenza di un ente intermedio, nell'assetto istituzionale della Repubblica, tra Regione e Comuni e che pertanto le Province e la Città Metropolitana, in conformità all'art. 114 della Costituzione, vanno rafforzate nella loro autonomia amministrativa, organizzativa e finanziaria, escludendo ogni ipotesi di soppressione o di nuovi progetti di revisione costituzionale in tal senso. La Regione sarà parte attiva del nuovo processo di riordino, in considerazione sia della legislazione regionale esistente con riferimento alle materie rientranti nella competenza concorrente e residuale della Regione, sia del ruolo di programmazione e di governo del sistema degli Enti locali, che la Regione da anni esercita, entro il quadro delineato dalla legislazione nazionale. La stagione di riforme della passata legislatura, che ha visto fortemente inciso l'assetto istituzionale delle Province, il loro ruolo e i rapporti tra i diversi livelli di governo è stata foriera di limiti e incertezze che richiedono significativi interventi legislativi di modifica" (Dgr 550/2019).

In questo testo viene evidenziato che le province, essendo considerate istituzioni costitutive della Repubblica e garantite dalla Costituzione, devono essere riconosciute per il loro ruolo di ente intermedio tra Regione e comuni.

Bisogna poi affrontare la questione relativa alle funzioni provinciali. Il documento di aggiornamento del Piano di Riordino Territoriale del Veneto parla di "funzioni amministrative gestionali" che si riferiscono ad un'amministrazione condivisa tra provincia e città metropolitana, le quali svolgono un ruolo di coordinamento delle autonomie locali nella pianificazione del territorio.

Ci sono poi le funzioni fondamentali che sono assimilabili ai compiti fondamentali delle aree vaste. Il conferimento di queste funzioni è previsto che spetta ancora alle Regione.

Però "Il cuore della nuova missione istituzionale delle Province dovranno essere, inoltre, le funzioni trasversali di supporto ai Comuni così, come indicate dalla legge Delrio (assistenza tecnica, raccolta dati, statistica, sistemi informativi, avvocatura, uffici Europa, centrali di committenza, stazioni uniche appaltanti, gestione unitaria di procedure selettive e concorsi), per ridurre la spesa e realizzare economie di scala negli acquisti e negli appalti pubblici locali, migliorando e rendendo più efficace l'erogazione dei servizi anche in un'ottica di semplificazione amministrativa" (Regione Veneto, 2023, p. 82).

Si può dunque notare che l'orientamento della Regione Veneto riguardo al ruolo delle province è in linea con l'orientamento statale che si sta creando in quest'ultimo periodo. Il moto delle ultime

spinte politiche è uno soltanto: ritorno alle province. Sono in atto una serie di interventi normativi tramite disegni di legge presentati dai partiti di ambo le frazioni, sia destra che sinistra. “Mirano al ripristino del sistema di elezione diretta del Presidente e del Consiglio di tali Enti, ristabilendo altresì il ruolo e le competenze delle Giunte. Tali proposte di riforma normativa si spingono fino alla ridefinizione ed al riordino, a livello normativo, delle funzioni fondamentali di tali enti” (Regione Veneto, 2023, p. 81).

CONCLUSIONI

Il Piano di Riordino Territoriale si presenta come uno strumento in grado di favorire lo sviluppo e l'organizzazione di un territorio di una determinata area geografica.

L'istituzione di un PRT a livello nazionale ha l'obiettivo di porre fine alla frammentazione amministrativa dovuta da un elevato numero di comuni rispetto all'estensione demografica nazionale. È una necessità nata soprattutto negli ultimi anni per rimediare alla crisi finanziaria che l'Italia si trova ad affrontare. Purtroppo però lo Stato italiano è stato fin troppo criticato per le sue azioni e troppo spesso paragonato ad altri Paesi dell'UE fra cui la Francia. In realtà nemmeno i francesi si trovano a vivere una situazione finanziaria molto tranquilla. Se si critica l'Italia per l'elevato numero di comuni, bisogna considerare che in Francia "i Comuni detengono poteri deliberativi ed esecutivi molto limitati, mentre non esistono limiti di dimensione territoriale o di numero di abitanti, e ciò può aiutare a spiegare l'elevata numerosità dei Comuni, 36.658 (di cui 212 oltremare) nel gennaio 2015, di cui l'80% ha meno di 1.000 abitanti residenti" (Messina, 2017, p. 1068). Quindi piuttosto di frammentazione amministrativa sarebbe giusto parlare di sbriciolamento amministrativo francese. Questo numero immenso di comuni si divide poi in 101 Dipartimenti che sono l'equivalente delle province italiane. Il destino dei Dipartimenti francesi ha preso una strada parallela a quella intrapresa in Italia, infatti si vuole togliere loro sempre più importanza e svuotarli delle loro competenze e funzioni.

Le Regioni invece hanno avuto inizio contemporaneamente sia in Francia che in Italia, infatti sono state istituite all'inizio degli anni '70 in tutti e due i Paesi. A partire dal 2014 in Francia le Regioni sono state potenziate sotto il profilo del riordino territoriale "dotando le collettività territoriali di maggiori competenze nell'ambito delle politiche pubbliche di sviluppo, favorendo così il processo di europeizzazione e della governance multilivello" (Messina, 2017, p. 1069).

L'intervento più importante di sviluppo del territorio in Francia riguarda il livello comunale dove è presente una situazione di debolezza dovuta alla grande frammentazione amministrativa con conseguente necessità di tagliare la spesa pubblica troppo elevata. Per fronteggiare questo problema in una prima fase si puntato su una riduzione del numero dei comuni tramite fusioni intercomunali, ma in una seconda fase l'azione amministrativa del Paese si è indirizzata maggiormente verso forme di collaborazioni intercomunali chiamate EPCI (Établissement Public de

Coopération Intercommunales). “Al 1° gennaio 2018, la Francia conta 35.353 Comuni raggruppati in 1.263 EPCI. Il 99,9% del territorio risulta essere coperto da EPCI e 4 soltanto risultano essere i Comuni “isolati”, per un totale di soli 6.359 abitanti” (Messina, 2017, p. 1073).

Nel caso italiano invece vi sono circa 8000 comuni che, nonostante abbiano dimensioni differenti, hanno tutti le medesime funzioni non essendoci un ordinamento differenziato, perciò comuni di piccole dimensioni si trovano ad esercitare le stesse competenze di comuni di grandi dimensioni, i quali hanno logicamente una capacità amministrativa superiore.

A tal proposito si è arrivati ad intervenire in ambito di riordino territoriale attuando “da un lato, l’obbligo della gestione associata di servizi e funzioni per i piccoli Comuni; dall’altro, il riordino delle Province, trasformate in enti di secondo livello, e la costituzione delle Città metropolitane (su basi provinciali), con la reintroduzione di controlli sulla spesa delle Regioni” (Messina, 2017, p. 1077).

Fra le misure apportate dalle Regioni, e in particolare dal caso studio ovvero la Regione Veneto spiccano le fusioni o unioni di comuni, convenzioni, consorzi ed unioni montane per quanto riguarda l’area geografica di montagna. Adottare queste misure non è mai semplice perché bisogna fare i conti con una possibile rigidità da parte della comunità al cambiamento. Non è facile per le persone accettare una fusione con un ente locale con una storia e cultura differente dalla propria perché tutto ciò potrebbe causare una perdita d’identità. Però cosa accadrebbe se comuni di piccole dimensioni continuassero a rimanere slegati e per conto proprio? Una risposta certa è la loro perenne incapacità di produrre beni e servizi in modo efficiente ed efficace risultando impossibilitati ad adempiere alle proprie funzioni e competenze e quindi un ente locale i cui sforzi nel fronteggiare i bisogni della popolazione saranno vani.

Il capitolo secondo è dedicato interamente ad un’analisi analitica sul Piano di Riordino Territoriale del 2013 e sul PRT approvato nel 2023. Quello che risulta ovvio chiedersi è se la legge regionale 18/2012 ha cambiato drasticamente la situazione oppure se i suoi effetti sono stati decisamente limitati. Nella tabella che segue viene indicata la situazione del Veneto prima della l.r. 18/2012, poi la situazione dopo l’attuazione di quest’ultima e infine la situazione al momento dell’attuazione del nuovo PRT del 2023.

Tabella 4 Evoluzione comuni in Veneto

Periodo	N. comuni	N. Fusioni	N. Unioni	N. Unioni montane
Prima della L.r 18/2012	581	2: Porto Viro (1994) Due Carrare (1995)	26 comprendenti 99 comuni (10,6% superficie del territorio)	19 comprendenti 171 comuni (36,3% superficie del territorio)
Dopo il I PRT (2015)	579	4 (fra cui le 2 degli anni '90): -Quero-Vas (2013) -Longarone- Castellavazzo (2014)	25 comprendenti 92 comuni (10,5% superficie del territorio)	19 comprendenti 136 comuni (30,5% superficie del territorio)
2023	563	12 (fra cui le 4 nominate in precedenza): -Alpago -Borgo Valbelluna -Val di Zoldo -Borgo Veneto -Pieve del Grappa -Barbarano Mossano -Colceresa -Lusiana Conco -Val Liona -Valbrenta	14 comprendenti 51 comuni (6,4% superficie del territorio)	18 comprendenti 131 comuni (30% superficie del territorio)

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati di Messina et al. (2016)

Dalla tabella 4 si nota che il numero di comuni dal periodo antecedente al 2012 al 2023 è diminuito di circa 20 comuni, ma il problema è che le forme associate istituite hanno coinvolto prevalentemente piccoli comuni, infatti si nota che le unioni hanno coinvolto un elevato numero di comuni i quali corrispondevano soltanto a poco più del 10% della superficie del territorio veneto. Non vi è stata un'annessione alla cinta urbana dei comuni capoluoghi della Regione, perciò se i piccoli comuni da soli non riuscivano a gestire tutte le loro funzioni, associandosi ad altri piccoli comuni la situazione non sembra essere cambiata, ma persiste una sostanziale difficoltà nella gestione di tali funzioni. Da questi dati si evince che la legge di riordino territoriale del Veneto non ha rivoluzionato granché nelle politiche di riordino territoriale della Regione. Il nuovo Piano di Riordino Territoriale del 2023 si presenta con l'intento di diminuire il numero di comuni da 563 a 500, una diminuzione sicuramente importante, ma se il Veneto si agirà come nel decennio precedente, difficilmente questo obiettivo verrà realizzato. Il problema è che in Italia, a differenza della Francia, ci sono le Regioni e dopo la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione queste hanno ottenuto maggiori competenze in ambito di riordino territoriale. È facile ipotizzare

che avendo 20 Regioni, si otterranno 20 politiche di riordino diverse fra di loro. Non esiste un progetto comune che parte dallo Stato volto a riordinare l'intero territorio nazionale. In Francia i comuni sono stati incentivati ad unirsi alle cosiddette "aires urbaines" perché lo Stato francese ha previsto che più piccolo era un comune e meno competenze poteva avere. Questa misura ha disincentivato i piccoli comuni a stare da soli e li ha incentivati ad entrare a far parte delle aree metropolitane, considerate in Francia come delle succursali dello Stato centrale che esercitavano funzioni attribuite loro proprio dallo Stato.

In Italia purtroppo che sia un piccolo comune o un comune di grandi dimensioni, le competenze attribuite sono le medesime, perciò un piccolo comune si sente disincentivato ad unirsi ad altri comuni perché dovrebbe rinunciare ad alcune delle sue competenze iniziali. Se però anche le Regioni italiane attuassero una misura simile a quella francese, ci sarebbe una maggiore speranza di far accettare positivamente ai piccoli comuni l'esercizio associato delle funzioni, i quali non vorranno legarsi a comuni di piccole o medie dimensioni, ma a comuni capoluoghi la cui capacità amministrativa è superiore a quella di qualsiasi altro comune nel territorio regionale.

È possibile, arrivati a questo punto, provare a rispondere alla domanda di ricerca presentata nell'introduzione della presente tesi. Ci si chiedeva quale fosse il vero scopo delle politiche di riordino territoriale sollevando un dubbio a riguardo: servono unicamente per tagliare costi e avere una maggiore capacità finanziaria oppure vengono istituite con un obiettivo più importante che è quello di favorire lo sviluppo sostenibile di un determinato territorio e permettendo perciò agli enti locali di produrre beni e servizi migliori?

Da un punto di vista etico la prima opzione non è nemmeno ipotizzabile. Mai si potrebbe immaginare che gli enti locali vogliano associarsi unicamente per limitare le spese di gestione, perciò la risposta che si preferisce dare è che gli enti pubblici agiscono per accrescere il proprio valore pubblico, ovvero il livello di benessere di una comunità amministrata.

La risposta ideale però non può essere accettata dall'autore di questa tesi perché da un punto di vista pratico la situazione assume connotati differenti. È bene precisare che gli enti locali devono erogare beni e servizi quantitativamente e qualitativamente efficienti ed efficaci e le varie forme di associazionismo intercomunale sono volte a migliorare la capacità dei comuni di far fronte alle esigenze e bisogni della comunità politica. Non bisogna però dimenticare che sono aziende pubbliche che, pur non avendo uno scopo di profitto, necessitano di una certa liquidità per poter erogare dei servizi. Non è plausibile pensare ad un'azienda pubblica che non presti attenzione alla situazione delle proprie casse. Perciò è ovvio che corrette politiche di sviluppo del territorio volte a

favorire una gestione intercomunale delle funzioni portino inevitabilmente ad agevolazioni economiche nei confronti dei comuni. Per non parlare poi degli incentivi finanziari derivanti dalla Regione e dallo Stato per l'adozione di queste misure di associazionismo intercomunale.

Qual è dunque la risposta più corretta alla domanda di ricerca? Si può affermare che le politiche di sviluppo del territorio hanno l'obiettivo di migliorare l'erogazione di beni e servizi per favorire la crescita del benessere pubblico, ma tutto ciò non è possibile se la situazione economico finanziaria degli enti locali non lo permette. Perciò tali policy di riordino territoriale devono consentire incentivi economici e un taglio della spesa pubblica affinché essi possano adempiere alle proprie funzioni e competenze. Uno sviluppo del territorio è possibile soltanto se la Regione adottando tali policy tiene in considerazione tutte e due queste opzioni. Sono come due ruote dello stesso carro, perciò se ne manca una delle due, il carro non può essere utilizzato per lo scopo per cui è stato creato.

RINGRAZIAMENTI

Ritengo necessario per considerare conclusa questa tesi ringraziare tutte le persone che hanno avuto un ruolo fondamentale nel mio intero percorso di studi.

Ringrazio innanzitutto la mia relatrice, la professoressa Patrizia Messina, che è sempre stata molto disponibile quando avevo dei dubbi riguardo la stesura della tesi e quando era necessario cambiare o implementare delle parti per ottenere il miglior risultato possibile.

Vorrei poi ringraziare la mia fidanzata Francesca per il suo supporto costante nei momenti di difficoltà sia nella stesura della tesi sia durante tutti e tre gli anni universitari. Considero la sua presenza un regalo divino venuto dal cielo senza la quale sarei perso. Francesca grazie per esserci sempre stata, la tua presenza è molto importante per me. Non voglio e non vorrò mai rinunciare a te.

Il ringraziamento più grande di tutti devo però farlo alla mia famiglia senza la quale non sarei la persona che sono oggi e senza la quale non sarei qui. Tutti gli sforzi che avete fatto per darmi una vita migliore, per permettermi di studiare e arrivare ad essere qui oggi, non li dimenticherò mai. La vostra presenza è come ossigeno per me, senza non vivrei. Se sono qui oggi è soprattutto grazie a voi.

Infine un ringraziamento tanto strano quanto importante e doveroso voglio dedicarlo alla mia gatta Isotta che è sempre stata presente in ogni singolo momento. Quando c'erano le lezioni telematiche era vicino al computer con me, quando studiavo per gli esami era sempre lì con me (a volte anche sopra gli appunti) e in questi ultimi mesi durante la stesura della tesi, dov'era lei? Sempre vicino a me.

BIBLIOGRAFIA

- Antonini L. (2016), "Le Province tra riforme, Corte costituzionale e realtà dei fatti. La paradossale vicenda dell'anello debole del sistema istituzionale italiano e il caso Veneto", in P. Messina et al., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press, pp. 31-44
- Bassetto M. (2016), "Un modello di programmazione decentrata allo sviluppo locale: il caso delle Ipa in Veneto", in P. Messina et al., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press, pp. 65-83
- Bolgherini S. (2015), *Navigando a vista Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna: Il Mulino.
- Bolgherini S., Messina P. (2014), (a cura di), *Oltre le province Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova: Padova University Press.
- Calderoli R. (2022), *Lombardia 2030*, Hangar Bicocca, Milano.
- Lanzalaco L. (2009), "Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili", in P. Messina (a cura di) *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova: Cleup, pp. 177-190
- Messina P. (2017), *Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto*, "Istituzioni del Federalismo", 4, pp. 1057-1090.
- Salvato M. (2016), "Le forme di gestione associata intercomunali in Veneto", P. Messina P. et al., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press, pp. 45-64
- Vigneri A. (2016), "La Città metropolitana nella legge Delrio. Il caso di Venezia" in P. Messina et al., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press, pp. 177-207

SITOGRAFIA

- IlSole24Ore (2023), *La seconda vita delle Province. Ecco le proposte dei partiti, uniti per farle rinascere* <https://www.ilssole24ore.com/art/la-seconda-vita-province-ecco-proposte-partiti-uniti-farle-rinascere-AEpv9YWC>
- INSEE (2017), 2017, *Définitions - Zonage en aires urbaines / ZAU*, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1435>
- INSEE (2023), *Intérêt et limites du zonage en aires urbaines*, Cartographies numériques <https://cartonumerique.blogspot.com/2018/11/zonage-aires-urbaines.html>
- metropolitano.it (2019), "WebMapp Venezia: la Città Metropolitana a portata di mano" <https://www.metropolitano.it/webmapp-citta-metropolitana-di-venezia/>
- regione.veneto.it (2022), "Comunicato n. 995" <https://www.regione.veneto.it/article-detail?articleId=13577779>
- Today.it (2023), *Perché tornano le province*, <https://www.today.it/politica/perche-tornano-province.html>

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Repubblica Italiana, *Costituzione della Repubblica italiana*, 1 gennaio 1948

Legge 3 dicembre 1971 n. 1102, “Nuove norme per lo sviluppo della montagna”

Legge 8 giugno 1990 n. 142 art. 9, “Ordinamento delle autonomie locali”

Disegno di Legge 20 agosto 2013 n. 1542, “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”.

Legge 7 aprile 2014, n.56, “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” (Legge Delrio).

Camera dei Deputati, Servizio studi XVIII legislatura, Città metropolitane e province, 2022
<https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104880.pdf>

Decreto Legge 19 giugno 2015 n. 78, “Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali”, art. 7, c. 9-quinquies

Regione del Veneto, Legge statutaria regionale 17 aprile 2012 n. 1, “Statuto del Veneto”

Regione del Veneto, Legge regionale 29 novembre 2001 n. 35, “*Nuove norme sulla programmazione*”

Regione del Veneto, Legge regionale 27 aprile 2012 n. 18, “Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali”.

Regione del Veneto, Deliberazione Giunta regionale 9 maggio 2019 n. 550, “Schema di Documento condiviso sui criteri per il riordino istituzionale delle Province”

Regione del Veneto (2023), *Documento definitivo PRT 2023*. Venezia
<https://www.regione.veneto.it/web/enti-locali/definizione-e-ambiti>