

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

MASTER IN GOVERNO DELLE RETI DI SVILUPPO LOCALE



L'ASSOCIAZIONISMO INTERCOMUNALE
TRA I COMUNI DELLA PROVINCIA DI
TREVISO NELL'AREA DELLA "SINISTRA
PIAVE": OGGI E DOMANI

Relatore: Prof. MAURO SALVATO

Corsista: AMELIA ZAGO
matricola N. 1111452

S O M M A R I O

INTRODUZIONE.....	pag. 5
-------------------	--------

Capitolo 1

IL QUADRO NORMATIVO

1.1. Decentramento amministrativo e forme associative: un percorso travagliato ...	pag. 9
1.1.1 Alcuni dati statistici su comuni, unioni e fusioni	pag. 15
1.2. Le regole dettate dalle norme nazionali	pag. 18
1.2.1 Alcune criticità della normativa nazionale.	pag. 22
1.3. Le regole dettate dalle norme della Regione Veneto	pag. 24
1.3.1 Alcune criticità della normativa regionale.	pag. 28

Capitolo 2

LO STATO ATTUALE DEL CONTESTO – LE COLLABORAZIONI ESISTENTI

2.1. Metodologia della rilevazione	pag. 33
2.2. Descrizione del contesto	pag. 35
2.3. Il quadro delle attuali gestioni associate fra i Comuni	pag. 40
2.3.1. Funzione a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo.....	pag. 42
2.3.2. Funzione b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale ...	pag. 48
2.3.3. Funzione c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente.....	pag. 53
2.3.4. Funzione d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale	pag. 54
2.3.5. Funzione e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi	pag. 56
2.3.6. Funzione f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi.....	pag. 57
2.3.7. Funzione g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione	pag. 58
2.3.8. Funzione h) edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizz. e gestione dei servizi scolastici	pag. 62

2.3.9. Funzione i) polizia municipale e polizia amministrativa locale.....	pag. 63
2.3.10. Funzione l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'ambito delle funzioni di competenza statale	pag. 69
2.3.11. Funzione l-bis) servizi in materia statistica.....	pag. 71
2.3.12. Altri servizi gestiti in forma associata	pag. 72
2.3.13. Altre tipologie di programmazione e gestione	pag. 74
2.3.14. Rappresentazione grafica delle reti di relazione tra i comuni	pag. 83

Capitolo 3

LA POSSIBILE EVOLUZIONE DEL CONTESTO – LE COLLABORAZIONI FUTURE

3.1. Il quadro delle future gestioni associate.....	pag. 87
3.1.1. Fusioni e Unioni di Comuni.....	pag. 87
3.1.1.1 Unione Montana Prealpi Trevigiane	pag. 88
3.1.1.2 Ipotesi Unione Comuni Quartier del Piave - Feletto.....	pag. 92
3.1.2. Convenzioni per la gestione associata di funzioni e servizi.....	pag. 95

Capitolo 4

IL PUNTO DI VISTA DEGLI ATTORI

4.1. Metodo d'indagine e dimensioni indagate.....	pag. 97
4.1.1. La polarizzazione di flussi e relazioni: Conegliano e Vittorio V.....	pag. 99
4.1.1.1. Intervista al Sindaco di Conegliano	pag. 99
4.1.1.2. Intervista al Sindaco di Vittorio Veneto	pag. 101
4.1.2. Esperienze di gestione associata: Pieve di Soligo e Refrontolo.....	pag. 103
4.1.2.1. Intervista al Sindaco di Pieve di Soligo	pag. 103
4.1.2.2. Intervista al Sindaco di Refrontolo	pag. 107
4.1.3. Un ruolo possibile per l'Unione Montana Prealpi Trevigiane	pag. 110
4.1.3.1. Intervista al Presidente dell'Unione Montana Prealpi Trevigiane e Sindaco di Tarzo	pag. 110

CONCLUSIONI.....	pag. 115
ABBREVIAZIONI	pag. 121
BIBLIOGRAFIA	pag. 123
SITOGRAFIA.....	pag. 123

INTRODUZIONE

L'evoluzione del contesto economico, politico e sociale a livello globale ha assunto, in un breve lasso di tempo, un dinamismo tale da innescare dinamiche dirompenti sugli assetti istituzionali e sulle relazioni tra i vari livelli di governo.

In particolare le politiche per la costruzione di uno spazio comune europeo dell'«Europa delle regioni», *in primis* dal punto di vista economico, hanno forzatamente costituito un elemento esogeno di spinta alla riconfigurazione istituzionale dei vari livelli di governo. La grave crisi economica ha poi accentuato la necessità di ridefinire le competenze degli enti pubblici e le relazioni, sia tra gli attori istituzionali sia tra essi e gli altri attori del contesto.

L'Italia degli 8.047¹ comuni (e ben più campanili), mediamente di piccole dimensioni, si è così trovata ad affrontare la necessità di provvedere al riordino dei livelli di governo e delle competenze attribuite a ciascun livello, oltre che alla riconfigurazione delle modalità di erogazione dei servizi pubblici locali. In una situazione come quella attuale i comuni italiani, così come strutturati, stanno incontrando notevoli difficoltà nell'espletare le loro funzioni fondamentali, sia a livello programmatico che gestionale.

Gli attori istituzionali del contesto veneto², caratterizzato da un particolare modo di regolazione dello sviluppo locale e di cultura di governo locale, sono storicamente più avvezzi a uno stile amministrativo locale non interventista, con uno scarso ruolo dell'attore politico locale nelle reti di *governance* e con prevalenza di autoregolazione comunitaria. Il contesto veneto, inoltre, appare ancora caratterizzato da una significativa frattura tra la città e la campagna che

¹ ISTAT – dato aggiornato al 31/01/2015

² MESSINA P. (2012), *Modi di regolazione dello sviluppo locale – Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, Padova, Padova University Press.

risulta essere molto urbanizzata ed industrializzata. Si riscontra inoltre la difficoltà dell'attore pubblico di coordinarsi in forme associate su un'area più vasta che valichi i confini dei singoli comuni, con una struttura perlopiù informale delle reti interistituzionali, che tendono a essere ancora chiuse e scarsamente collegate. Il Veneto paga l'eredità di localismi forti e, nello stesso tempo, di un regionalismo debole. Inoltre un ulteriore elemento critico per il modo di regolazione veneto deriva dal fatto che le politiche europee richiedono una grande capacità delle regioni di programmare e di coordinare politiche territoriali integrate, in un complesso sistema allargato di *governance* multilivello e multi-attore, ma l'attore pubblico ha sinora ricoperto un ruolo marginale, con una scarsa propensione alla programmazione di area vasta per una città diffusa. Come detto, in Veneto risulta infatti ancora non sanata la frattura tra la città e la campagna urbanizzata, mentre le politiche europee prestano sempre maggiore attenzione alle aree urbane.

Scopo di questo elaborato, tenuto conto della vigente normativa a livello nazionale e regionale brevemente delineata nel capitolo I, è quello di fornire un quadro aggiornato delle attuali gestioni associate di funzioni e servizi fra i ventotto Comuni facenti parte dell'Area della Sinistra Piave, in particolare quella corrispondente al territorio ricompreso nell'ambito di competenza dell'ULLS7. Dopo la descrizione del contesto oggetto di indagine, verranno pertanto riportati i risultati della rilevazione effettuata, con aggiornamento alla data del 31.10.2015. Nel capitolo II sarà altresì riportato un breve quadro di altre tipologie di reti intercomunali di programmazione e gestione articolate su area vasta (IPA, GAL, distretti di polizia locale, distretti socio-sanitari, bacini di gestione etc.) che comprendono i territori dei ventotto comuni.

Nel capitolo III sarà invece proposto un quadro delle possibili future gestioni associate, sulla base della documentazione e delle testimonianze raccolte.

Nell'ultimo capitolo dell'elaborato, infine, sarà riportato il punto di vista di alcuni attori particolarmente rappresentativi del contesto, appositamente intervistati al fine di indagare alcune dimensioni ritenute significative per la comprensione delle dinamiche e degli sviluppi futuri. La sintesi delle interviste proposte si è focalizzata sui seguenti punti: il ruolo dei due maggiori enti storicamente polarizzatori di flussi e relazioni nell'area della Sinistra Piave (Conegliano e Vittorio Veneto), l'esperienza dei due Comuni che hanno già intrapreso un percorso associativo (Pieve di Soligo e Refrontolo), anche alla luce dell'ipotesi di costituzione di una Unione dei Comuni del Quartier del Piave – Feletto e, infine, il possibile ruolo dell'Unione Montana delle Prealpi Trevigiane nella progressiva gestione associata di funzioni e servizi.

CAPITOLO 1

IL QUADRO NORMATIVO

1.1. Decentramento amministrativo e forme associative: un percorso travagliato

L'ordinamento locale italiano è stato caratterizzato fino agli anni '90 del secolo scorso da un'elevata frammentazione degli enti locali, senza che fossero presi in considerazione i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella definizione delle loro strutture amministrative. Con il D.P.R. 616/77 prende il via il processo di decentramento amministrativo enunciato nell'art. 5 della Costituzione¹ e viene previsto il trasferimento di alcune funzioni dallo Stato alle Province, ai Comuni e alle Comunità Montane (servizi sociali, sviluppo economico, assetto e utilizzo del territorio, ordinamento e organizzazione amministrativa). Il medesimo D.P.R. conferisce alle Regioni il potere di delegare a Province e Comuni alcune funzioni amministrative di interesse locale.

Bisognerà però attendere la Legge 8 giugno 1990, n. 142 per un primo tentativo di attuazione del principio di autonomia degli enti locali. La Legge 142/1990, oltre a porre un argine all'eccessiva frammentazione dei comuni italiani, elevando a 10.000 il numero degli abitanti previsti per l'istituzione di nuovi comuni, rilancia le forme associative per la gestione di funzioni e servizi. La norma prevede incentivi statali e regionali in particolare per le forme di collaborazione quali i Consorzi, le Convenzioni, gli Accordi di programma e le Unioni di Comuni, queste ultime finalizzate a successive fusioni trascorsi 10 anni dalla loro costituzione. Secondo il disposto normativo le Regioni dovranno

¹ Art. 5 Costituzione «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento»

assumere un ruolo determinante nella disciplina dell'assetto territoriale, incentivando le forme di collaborazione tra gli enti territoriali. La previsione della fusione obbligatoria dei Comuni costituitisi in un'Unione ha però di fatto frenato il ricorso a questo istituto.

La successiva Legge 15 marzo 1997, n. 59, meglio conosciuta come "Legge Bassanini" con i relativi decreti attuativi, ha introdotto i principi di derivazione europea relativi alla sussidiarietà, alla differenziazione e all'adeguatezza nella ripartizione delle funzioni amministrative tra Stato ed enti locali e nel conseguente assetto territoriale. Viene ribadito il ruolo determinante delle Regioni nel processo di individuazione delle funzioni degli enti locali e nel coordinamento delle autonomie. Nel tentativo di incentivare le forme associative, viene meno l'obbligo della fusione per i comuni che intraprendano il percorso della costituzione di Unioni.

Il tentativo di revisione delle funzioni attribuite e dell'assetto delle autonomie locali, operato con la L. 142/1990 e la L. 59/1997 non porta però ai risultati sperati e l'eccessiva frammentazione del tessuto degli enti locali viene riconfermata. La Legge 3 agosto 1999, n. 265 nota come "Napolitano-Vigneri", punta allora a dare maggiore impulso alla cooperazione tra enti incentivando forme associative non finalizzate obbligatoriamente alla fusione. La Legge 265/1999 delega inoltre il Governo a emanare un Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, in modo da adeguare tutto il *corpus* normativo esistente alla sempre più impellente necessità di riforma.

Il D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali - TUEL, disciplina compiutamente al Capo V le forme associative possibili per lo svolgimento di funzioni e servizi da parte dei Comuni. I principi fondamentali del decreto in materia di forme associative, i cui contenuti di

dettaglio saranno illustrati in un successivo paragrafo, riguardano il ruolo delle regioni nell'individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni al fine di favorire variegata forme associative, lasciando ai comuni la più ampia libertà nella scelta delle forme e delle metodologie. Il TUEL inoltre attribuisce alle Unioni di comuni una maggiore autonomia organizzativa, proprio per incentivare l'adesione a tale istituto individuato come livello intermedio di governo locale. È cosa nota che la previsione normativa non ha ancora purtroppo sortito, a distanza di anni, gli effetti sperati sull'assetto istituzionale locale.

L'anno successivo la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha apportato le ormai ineludibili modifiche al Titolo V della Parte II della Carta costituzionale, relativo all'assetto istituzionale e alle funzioni degli Enti locali in una direzione di autonomismo e federalismo. Il novellato art. 118 della Costituzione stabilisce che le funzioni amministrative siano attribuite ai Comuni, comunque nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza a suo tempo introdotti dalla Legge Bassanini nel 1997. La cooperazione interistituzionale quale forma di governo del territorio assume in questo modo rilievo costituzionale. Per garantire il rispetto di tali principi appare quindi ora indispensabile il ruolo delle Regioni nella definizione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni preannunciato dal D.lgs. 267/2000. La Legge costituzionale 3/2001 inoltre affianca alle Regioni, alle Province e ai Comuni la Città metropolitana quale ente territoriale intermedio. Bisognerà attendere ancora due anni per la Legge 5 giugno 2003, n. 131 che va a dettare disposizioni per l'adeguamento della Repubblica alla riforma costituzionale del 2001. In particolare essa rafforza il potere statutario e regolamentare degli enti locali in materia di organizzazione e svolgimento delle funzioni e regola il percorso per il passaggio effettivo di competenze fra Regioni, Province e Comuni, nel rispetto

dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Il sigillo costituzionale al percorso di riforma del governo locale e dell'esercizio delle funzioni e dei servizi, però, non sortisce ancora gli effetti sperati in termini di effettiva riorganizzazione degli assetti istituzionali e di auspicato, nonché necessario, coordinamento tra gli stessi.

Negli anni successivi il sistema di governo locale e dell'esercizio delle funzioni e dei servizi è stato oggetto di numerose norme, perlopiù dettate dall'emergenza economica e finanziaria e con l'intento prevalente di ridurre le spese degli enti locali e i costi della politica. Non a caso molti provvedimenti sono contenuti nelle leggi finanziarie, ora leggi di stabilità.

Il Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", integralmente sostituito da un successivo decreto legge nel 2012 fissa le regole e i tempi, poi prorogati (come consuetudine), per l'esercizio obbligatorio in forma associata, attraverso convenzioni o unioni, delle funzioni fondamentali da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane². Il medesimo decreto individua sei funzioni fondamentali dei comuni³, modificate nel 2012 generando in tal modo non poche difficoltà per i comuni che avevano già provveduto ad avviare gestioni associate delle funzioni in questione⁴, anche perché la non nuova classificazione non trova

² Art. 14 comma 28 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78

³ La Legge 42/2009 art.21, c. 3 individuava le seguenti funzioni, correlandole al bilancio: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale.

⁴ SPESSOTTO V. (2014), "Aggregazioni comunali e fusioni. Situazione e criticità in provincia di

corrispondenza nella struttura del bilancio dei comuni.

Il Decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, meglio conosciuto come “Salva Italia”, interviene pesantemente sull’assetto istituzionale e sulle funzioni delle Province, limitandole all’indirizzo e coordinamento dell’attività dei comuni senza però aver potuto procedere all’effettivo riordino delle Province quali enti intermedi di area vasta. Nel Decreto viene inoltre richiamata la possibilità per i comuni di istituire Unioni per l’esercizio di compiti o funzioni amministrative ad invarianza di spesa.

L’anno successivo il decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, meglio conosciuto come *Spending review 2*, ha previsto un vero e proprio riordino delle province e delle loro funzioni, disponendo altresì la soppressione di alcune di esse con l’istituzione delle relative Città metropolitane. Alle province, quali enti con funzioni di area vasta, spettano le competenze in materia di indirizzo e coordinamento delle attività dei comuni, pianificazione territoriale provinciale di coordinamento e di tutela e valorizzazione dell’ambiente, pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale e gestione delle strade provinciali, nonché programmazione provinciale della rete scolastica ed edilizia scolastica per le scuole secondarie di secondo grado. Il Decreto stabilisce che siano trasferite ai comuni, unitamente alle risorse e ai beni necessari, le restanti funzioni già attribuite dallo Stato alle province nelle materie di esclusiva competenza statale. La successiva Legge di stabilità 2013 ha differito di un anno l’attuazione di quanto previsto dal D.L. 95/2012. Il medesimo decreto legge all’art. 19 stabilisce le funzioni fondamentali dei Comuni, modificandole rispetto a quanto stabilito nel 2010⁵, e le modalità di esercizio associato di funzioni e servizi.

Treviso”, op.cit., p. 41

⁵ Cfr. pag. 12

La Legge 7 aprile 2014, n. 56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”, meglio nota come “Legge Delrio”, interviene infine nuovamente sul riassetto dei livelli di governo locale. Le Città Metropolitane e le province sono esplicitamente definite quali “enti territoriali di area vasta”, di cui vengono specificate le funzioni fondamentali. La legge stabilisce inoltre le condizioni e le modalità per l’istituzione delle Unioni di Comuni, che vengono definite come “enti locali costituiti da due o più comuni per l’esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza”, ovvero enti territoriali di secondo grado con un’ampia gamma di funzioni da esercitare in forma associata. La legge stabilisce inoltre le regole per le fusioni dei comuni. Scopo prioritario di unioni e fusioni è quello di ottimizzare la gestione di funzioni e servizi comunali. Con la Legge Delrio il quadro degli assetti, delle funzioni dei governi locali e delle possibili forme associative risulta perlopiù compiuto, salva l’ulteriore definizione da parte delle regioni a cui compete l’individuazione degli ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni e la facoltà di delegare ulteriori funzioni. Appare ormai evidente che ai comuni spetta un ruolo centrale nel governo locale e che, alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, dovranno essere poste in essere forme associative e il necessario coordinamento interistituzionale ormai non più procrastinabili.

Tenuto conto dei rallentamenti subiti dall’intero processo di riordino istituzionale e della necessità di approntare eventuali correttivi per sostenere le autonomie locali a rispondere efficacemente al disegno di riforma, nel mese di ottobre 2015 la Commissione Affari costituzionali della Camera ha disposto lo svolgimento di un’indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali che dovrà concludersi entro il mese di dicembre 2015⁶.

⁶ Camera dei Deputati – Resoconto della seduta della I Commissione permanente del 6 ottobre

1.1.1 *Alcuni dati statistici su comuni, unioni e fusioni*

Al termine della breve disamina relativa al travagliato percorso in direzione del decentramento amministrativo e di necessarie forme associative tra i comuni pare utile riportare alcuni dati generali relativi al numero dei comuni italiani e al numero delle unioni di comuni e fusioni che al momento risultano attuate.

Tabella 1- Numero dei comuni italiani dal 1861 al 2015

Anno	Numero Comuni	Popolazione*	Popolazione media per comune
1861	7.720	22.171.946	2.872
1871	8.383	27.295.509	3.256
1881	8.260	28.951.546	3.505
1901	8.263	32.963.316	3.989
1911	8.324	35.841.563	4.306
1921	9.195	39.396.757	4.285
1931	7.311	41.043.489	5.614
1936	7.339	42.398.489	5.777
1951	7.810	47.515.537	6.084
1961	8.035	50.623.569	6.300
1971	8.056	54.136.547	6.720
1981	8.086	56.556.911	6.994
1991	8.100	56.885.336	7.023
2001	8.101	56.995.744	7.036
2011	8.092	59.433.744	7.345
2015	8.047	60.794.612	7.555

(*) Fonte ISTAT – dal sito <http://www.comuniverso.it>

A partire dalle riforme degli anni novanta il numero dei comuni italiani si è ridotto di appena 53 unità, e la consistenza media della popolazione per comune si è di poco elevata.

Tabella 2 - Numero delle Unioni di Comuni costituite

	Regione	Totale Comuni	Unioni di Comuni	Comuni aderenti	Adesione media	%
1	Valle d'Aosta	74	8	73	9,13	98,65
2	Emilia-Romagna	340	41	271	6,61	79,71
3	Sardegna	377	35	277	7,91	73,47
4	Toscana	279	23	144	6,26	51,61
5	Liguria	235	23	115	5,00	48,94
6	Sicilia	390	48	175	3,65	44,87
7	Puglia	258	24	115	4,79	44,57
8	Molise	136	8	50	6,25	36,76
9	Veneto	579	40	210	5,25	36,27
10	Lazio	378	21	106	5,05	28,04
11	Abruzzo	305	13	84	6,46	27,54
12	Piemonte	1.206	57	310	5,44	25,70
13	Marche	236	11	48	4,36	20,34
14	Campania	550	15	90	6,00	16,36
15	Calabria	409	12	65	5,42	15,89
16	Lombardia	1.530	63	240	3,81	15,69
17	Umbria	92	1	8	8,00	8,70
18	Basilicata	131	1	7	7,00	5,34
19	Friuli-Venezia Giulia	216	5	11	2,20	5,09
20	Trentino-Alto Adige	326	1	3	3,00	0,92
	Totale	8.047	450	2.402	5,34	29,85

Fonte: elaborazione Ancitel (2015) – dal sito <http://www.comuniverso.it>

Appare evidente che il numero medio di comuni italiani che aderisce alle Unioni è ancora sostanzialmente basso rispetto alle aspettative del legislatore a partire dalla Legge 8 giugno 1990, n. 142.

Tabella 3 - Numero delle fusioni di comuni realizzate

Regione	N. fusioni di comuni	N. comuni soppressi	Popolazione dei comuni soppressi	Popolazione media nuovi comuni
Piemonte	2	5	3.611	1.805
Lombardia	12	29	56.766	4.730
Veneto	4	8	29.186	7.296
Friuli-Venezia Giulia	3	6	11.542	3.847
Trentino-Alto Adige	4	16	14.843	3.710
Emilia-Romagna	4	12	51.897	12.974
Toscana	8	16	70.282	8.785
Marche	2	6	22.391	11.195
Campania	1	2	19.456	19.456
Totale	40	100	279.974	6.999

Fonti: dati ISTAT popolazione alla data di fusione e dati Ministero dell'Interno (1995-2015)

Nel periodo 1995-2011, secondo i dati ufficiali ISTAT, sono state registrate 9 fusioni tra 24 comuni⁷. Un numero assai limitato rispetto all'arco temporale e al numero complessivo dei comuni italiani, dovuto a un processo del tutto volontario previsto dalla norma. Dal 2011 al 2013 si sono registrate solamente tre fusioni, di cui una riguardante il comune veneto di Quero Vas. A partire da dicembre 2013 si registra invece un lieve incremento del numero delle fusioni, localizzate soprattutto in Lombardia ed Emilia Romagna. Alla data del 1° gennaio 2015 il numero dei comuni si assesta così a 8.047. A partire dal 1° gennaio 2016, inoltre, a seguito di procedure di fusione, nasceranno 20 nuovi comuni. I comuni coinvolti nel processo di fusione sono 57, di cui 49 in Provincia di Trento, 4 in Piemonte e 4 in Emilia Romagna⁸.

⁷ Fonte <http://www.centrodocumentazionecomuni.it/comuni-analytics/> - scheda n. 39

⁸ Fonte <http://www.comuniverso.it>

Risulta evidente che il ricorso all'istituto della fusione è ancora sporadico e che la frammentazione delle unità amministrative costituisce tuttora un problema per la gestione delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni, anche alla luce della ridotta adesione degli stessi alle Unioni di comuni.

1.2. Le regole dettate dalle norme nazionali

La breve disamina della normativa nazionale in materia di gestioni aggregate tra comuni contenuta nel presente paragrafo si limita agli istituti delle unioni e delle convenzioni, in quanto nel contesto territoriale oggetto di indagine non si annoverano comuni attualmente o potenzialmente interessati a processi di fusione. Un breve riferimento alle Unioni Montane troverà invece spazio nel paragrafo 1.3 del presente capitolo, poiché alcuni comuni facenti parte del contesto oggetto di indagine aderiscono a un'Unione Montana.

L'articolo 19 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario" stabilisce innanzitutto quali siano le funzioni fondamentali dei comuni che risultano essere le seguenti:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'ambito delle funzioni di competenza statale (*funzione non soggetta all'obbligo di esercizio in forma associata*⁹);
- l-bis) servizi in materia statistica.

Qualora l'esercizio delle funzioni sopra elencate preveda l'utilizzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione - ICT - le stesse devono essere parimenti esercitate in forma associata.

Successivi provvedimenti normativi hanno inoltre disposto l'obbligo di gestione in forma associata dei servizi relativi alle gare ed appalti pubblici, con la creazione di Centrali Uniche di Committenza ovvero Stazioni Uniche Appaltanti.

L'articolo 19 del succitato decreto legge stabilisce inoltre quali siano i limiti dimensionali dei comuni obbligati all'esercizio in forma associata delle suelencate funzioni fondamentali, ad esclusione di quella di cui alla lett. l, mediante unioni di comuni o convenzione:

- comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti
- comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane

Il decreto legge 78/2010 ha stabilito le seguenti scadenze temporali per adempiere all'obbligo di esercizio associato delle funzioni da parte dei piccoli comuni¹⁰:

⁹ Articolo 19 comma 1 lett. b) decreto legge 6 luglio 2012, n. 95

¹⁰ I termini inizialmente previsti, soggetti a successive proroghe, erano i seguenti: 31 dicembre 2011 per almeno due tra le funzioni fondamentali di cui alla legge 42/2009 e 31 dicembre 2012 per tutte le restanti funzioni fondamentali

- entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali
- entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali
- entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali

Il decreto legge 31 dicembre 2014, n. 192¹¹, con un tempismo tipico della propensione alla proroga dimostrata dal legislatore nazionale, ha procrastinato i termini sopra indicati al 31 dicembre 2015.

La lettura del Resoconto della seduta della I Commissione permanente della Camera dei Deputati del 6 ottobre 2015 in materia di indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali¹² lascia peraltro presagire un'ulteriore proroga del termine come da ultimo previsto per il 31 dicembre 2015.

La norma prevede inoltre che, in caso di decorso dei termini stabiliti, il Prefetto assegni agli enti obbligati inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere per non incorrere nell'esercizio del potere sostitutivo ovvero la nomina di un apposito Commissario¹³.

Per quanto riguarda le modalità di esercizio della forma associata, come detto, la norma fa riferimento in particolare a:

- Unioni di Comuni: la dimensione demografica minima delle Unioni di comuni viene fissata a 10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico minimo fissato dalla regione. Le disposizioni relative alle Unioni di comuni, enti locali dotati di propria personalità giuridica cui spetta potestà statutaria e regolamentare, sono contenute nell'art. 32 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – TUEL. Le funzioni comunali esercitate tramite Unione di comuni, unitamente alle relative risorse, risultano trasferite alle stesse e non solamente delegate. Ciascun comune può far parte di una sola Unione, ma l'Unione può stipulare convenzioni con altri

¹¹ Art. 4, comma 6-bis – conversione in legge 27 febbraio 2015, n. 11

¹² Cfr. nota 6 – pagina 19 del resoconto

¹³ Articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131

comuni o altre unioni. La durata dell'Unione e le procedure per l'eventuale scioglimento vengono stabilite dallo statuto.

- Convenzioni: l'articolo 30 del TUEL stabilisce in generale le condizioni e le modalità per la stipula di convenzioni tra comuni, prevedendo anche la possibilità di costituzione di uffici comuni cui affidare l'esercizio di funzioni ovvero la delega di funzioni a uno degli enti partecipanti. Le convenzioni per l'esercizio obbligatorio di funzioni fondamentali devono avere durata almeno triennale¹⁴. La norma precisa altresì che, qualora alla scadenza delle convenzioni non risulti comprovato il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza, i comuni convenzionati debbano obbligatoriamente esercitare le funzioni tramite unioni di comuni.

Le due forme previste per la gestione associata delle funzioni di competenza dei comuni presentano peculiarità assai differenti in quanto agli obiettivi di fondo che intendono perseguire.

Le unioni di comuni, in quanto più strutturate e stabili rispetto alla natura contrattualista e monofunzionale delle convenzioni, sembrerebbero essere la forma privilegiata dal legislatore al fine di conseguire gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento delle spese sostenute dai comuni. Tanto che le unioni di comuni vengono esonerate dagli obblighi di cui al patto di stabilità interno e subiscono minori ristrettezze relativamente alla dotazione delle risorse umane. La normativa prevede inoltre l'erogazione di appositi contributi per l'avvio e il funzionamento. Le unioni di comuni costituiscono una forma associativa polifunzionale stabile e strutturata, dotata di una propria struttura di governo e pienamente titolare delle funzioni ad essa trasferite. I comuni che aderiscono ad un'unione continuano a sussistere, ma il baricentro della *governance* istituzionale si sposta verso l'ente strumentale. Scopo dell'unione di comuni è quella di ottimizzare l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi resi ai cittadini, senza un incremento complessivo dei costi sostenuti

¹⁴ Articolo 19, comma 31-bis del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95

dai comuni che ne fanno parte sia per le indennità degli amministratori che per il personale.

Le convenzioni invece hanno una natura contrattualistica con base del tutto volontaria e facilità di recesso. Poiché l'istituto della convenzione non prevede il trasferimento delle funzioni, ciascun ente contraente conserva generalmente in capo l'obbligo di assumere tutti i provvedimenti di competenza degli organi preposti relativamente alla funzione gestita in forma associata (delibere, determine). La norma prevede che ciascun comune possa stipulare convenzioni con più comuni per la gestione associata di diverse funzioni o servizi, determinando con ciò l'esistenza di gestioni a geometria assai variabile. Per i comuni capofila, nel caso di gestione associata di funzioni, sono state di recente previste alcune deroghe dai vincoli del patto di stabilità interno relativamente agli oneri sostenuti per l'esercizio delle funzioni oggetto di convenzione¹⁵.

Va detto che la convenzione e l'unione di comuni, ancorchè al momento possano essere considerate forme alternative per la gestione associata di funzioni e servizi, rappresentano in realtà passaggi ideali successivi, in quanto la gestione in convenzione può costituire una fase di transizione graduale verso la più strutturata forma dell'unione di comuni almeno per i comuni obbligati¹⁶.

1.2.1 Alcune criticità della normativa nazionale

Prima della disamina delle regole vigenti a livello regionale in materia di gestioni associate di funzioni e servizi da parte dei comuni, appare opportuno proporre brevemente alcune considerazioni su elementi che maggiormente concorrono ad acuire sostanziali criticità per l'effettiva applicazione del *corpus* normativo di riordino istituzionale. Tali elementi sono stati dedotti dalla lettura di numerosi articoli ed interventi apparsi su giornali e riviste specializzate nel corso

¹⁵ Legge di stabilità per il 2015 (articolo 1, comma 489, lettera e) della legge n. 190/2014)

¹⁶ Alcune considerazioni più specifiche sulle forme di gestione associata, con riferimento sia ai comuni obbligati che a quelli non obbligati, verranno riportate nella parte del presente elaborato relativa all'analisi della situazione attuale e futura delle gestioni associate nell'area della "Sinistra Piave" (capitoli II e III).

degli ultimi anni, oltre che essere stati avvalorati anche nel corso delle interviste ad alcuni attori particolarmente rappresentativi del contesto indagato, oggetto del capitolo IV del presente elaborato.

In estrema sintesi, i punti che si sono rivelati ad ora particolarmente critici risultano essere i seguenti:

- eccessivo affastellamento e notevole sovrapposizione di disposizioni normative;
- individuazione delle funzioni fondamentali, in un primo tempo determinate dal decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 e successivamente modificate dal decreto legge 6 luglio 2012, n. 95. Per i comuni che avevano già attuato gestioni associate di funzioni sulla base del dettato normativo del 2010, la nuova determinazione delle funzioni fondamentali ha creato non poco scompiglio per reinquadrare le stesse all'interno delle nuove disposizioni, oltre che per ricondurle alle missioni e programmi previsti dal nuovo ordinamento contabile approvato nel 2011¹⁷, il quale costituisce peraltro la base per la formulazione dei Documenti Unici di Programmazione – DUP dei comuni. Sempre a proposito dell'individuazione delle funzioni fondamentali, il legislatore ha dichiarato come non soggetta ad obbligo di gestione associata la funzione “1) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'ambito delle funzioni di competenza statale”, salvo poi istituire l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente quale base dati subentrante, gradualmente, alle anagrafi della popolazione residente e dei cittadini residenti all'estero tenute dai comuni¹⁸. Funzione questa che, peraltro, si basa sostanzialmente su massiccio uso di ICT e che ben si presta al superamento della dimensione strettamente locale, anche in previsione dell'attuazione del

¹⁷ Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”

¹⁸ Decreto del Presidente della Repubblica 17 luglio 2015, n. 126

Sistema Pubblico di Identificazione Digitale - SPID;

- scadenze previste dalla legge per l'obbligo delle gestioni associate di funzioni e servizi che si sono dimostrate assai poco ordinarie e perentorie, favorendo in tal modo l'attendismo da parte degli amministratori locali;
- mancanza di effettive sanzioni in caso di inottemperanza delle disposizioni normative;
- scarsa attenzione delle disposizioni normative al ruolo dei comuni non obbligati all'interno del complessivo ridisegno degli assetti istituzionali.

1.3. Le regole dettate dalle norme della Regione Veneto

Sulla scorta di quanto previsto dal decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, la Regione Veneto è intervenuta con la legge regionale 27 aprile 2012, n. 18 nella disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, per quanto di sua competenza. In particolare il decreto legge 78/2010 stabilisce infatti che le regioni provvedano ad individuare, previa concertazione con i comuni, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni. Alla regione viene pertanto affidata la definizione dei livelli di *governance* locale di programmazione e gestione dei servizi.

La L.R., a proposito delle forme associative, stabilisce che il limite demografico minimo per l'insieme dei comuni obbligati alla gestione associata delle funzioni fondamentali, sia per le Unioni che per le gestioni in convenzione, sia fissato in 5.000 abitanti, salvo particolari deroghe per i comuni montani e alloggiati, variando pertanto il limite minimo previsto dalla normativa nazionale.

Ai fini della definizione del Piano di riordino territoriale la L.R. 18/2012 individua innanzitutto quattro aree geografiche omogenee:

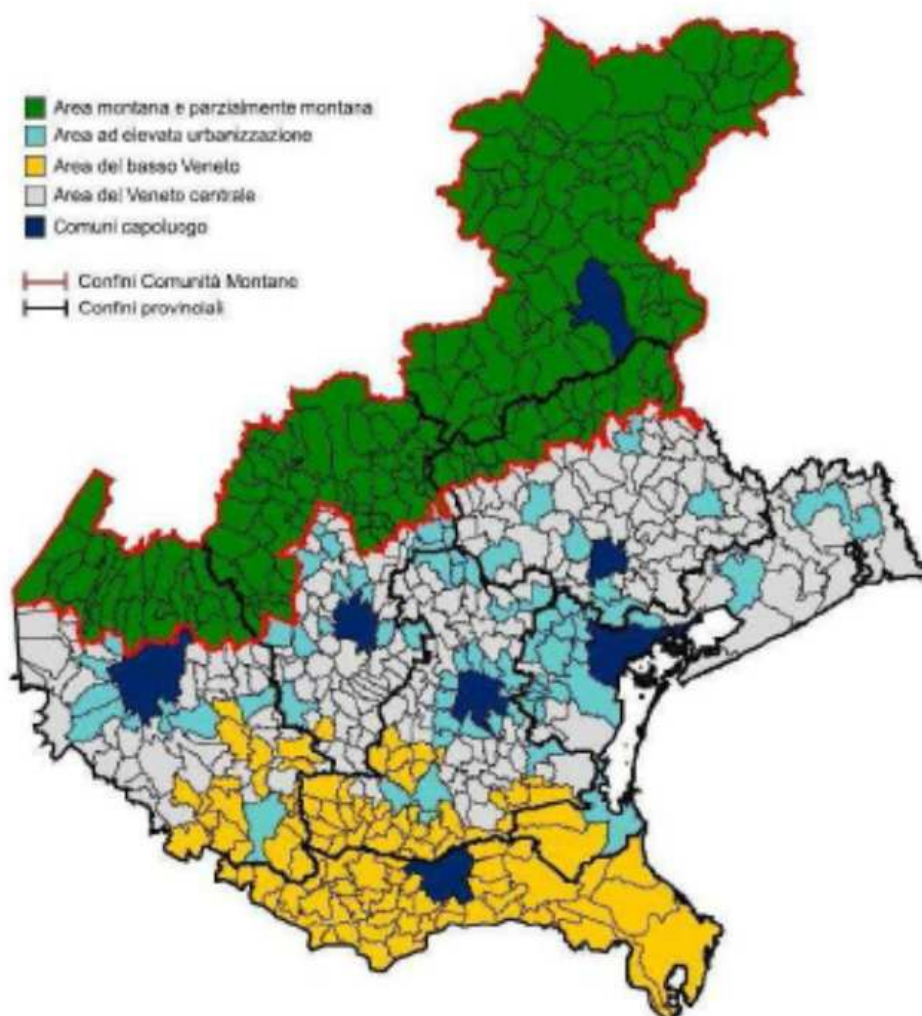
- a) area montana e parzialmente montana;

- b) area ad elevata urbanizzazione;
- c) area del Basso Veneto;
- d) area del Veneto Centrale.

Nella pagina seguente viene riportata la cartografia di riferimento delle suddette aree geografiche omogenee.

Fig. 1 – *Aree geografiche omogenee L.R. 18/12*

Fonte: Allegato A legge regionale 27 aprile 2012, n. 18



L'art. 8 della L.R. 18/2012 stabilisce inoltre che la Giunta Regionale predisporrà un piano di riordino territoriale, previa concertazione con i comuni, per la definizione della dimensione territoriale ottimale con riferimento ad ambiti territoriali adeguati per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi, sulla base delle aree geografiche come sopra riportate. L'obiettivo principale della definizione della dimensione territoriale ottimale è quello di assicurare l'effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi espletati dai comuni.

I criteri individuati dalla Regione per la formulazione delle proposte da parte dei comuni risultano essere i seguenti:

- a) appartenenza alla medesima area geografica omogenea;
- b) appartenenza dei comuni alla medesima provincia;
- c) contiguità territoriale;
- d) dimensioni associative con riferimento ai seguenti valori demografici:
 - 1) area montana e parzialmente montana: almeno 3.000 abitanti¹⁹;
 - 2) area ad elevata urbanizzazione: almeno 20.000 abitanti;
 - 3) area del Basso Veneto: almeno 8.000 abitanti;
 - 4) area del Veneto Centrale: almeno 10.000 abitanti.

La legge regionale²⁰ in esame stabilisce inoltre i criteri di accesso agli incentivi e la tipologia di contributi messi a disposizione al fine di incentivare le forme associative, distinguendoli in contributi correnti per il sostegno delle spese di funzionamento, contributi in conto capitale per le spese di investimento ed eventuali contributi straordinari in caso di fusioni di comuni.

Il procedimento concertativo per la definizione del Piano di Riordino territoriale promosso dalla Regione ha avuto inizio nel settembre 2012 e si è

¹⁹ Il limite inizialmente previsto di 5.000 abitanti è stato modificato dal comma 1 art. 38 della legge regionale 2 aprile 2014, n. 11

²⁰ Artt. 9 e 10 della legge regionale 27 aprile 2012, n. 18

concluso ad inizio 2013.

Da evidenziare che, nel corso del processo di definizione del Piano di Riordino territoriale, la Regione Veneto ha provveduto a disciplinare con apposito provvedimento normativo lo svolgimento dell'esercizio associato di funzioni nei comuni montani, determinando nel contempo la definizione della dimensione ottimale degli ambiti territoriali dell'area geografica omogenea montana e parzialmente montana. La legge regionale 28 settembre 2012, n. 40 stabilisce che l'Unione di comuni costituita in territorio montano è denominata Unione montana e che la stessa costituisce in via prioritaria la forma per l'esercizio associato di funzioni e servizi, compreso l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali. Le Unioni montane vanno quindi a sostituire le Comunità montane a suo tempo previste dalla legge regionale 3 luglio 1992, n. 19 con l'obiettivo di salvaguardare e valorizzare le specificità dei territori montani. A seguito dell'approvazione della nuova normativa sulle Unioni montane la Regione del Veneto ha attivato un ulteriore e specifico processo concertativo con i comuni delle aree montane e pedemontane, anch'esso finalizzato alla definizione del Piano di Riordino territoriale.

Chiusa la procedura concertativa, sulla base delle proposte pervenute alla Regione anche da parte dei comuni non obbligati, la Giunta Regionale con propria deliberazione n. 1417 del 6 agosto 2013 approva definitivamente il Piano di Riordino territoriale per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni. Il Piano sarà oggetto di successivi aggiornamenti, con cadenza almeno triennale.

Il Piano di Riordino territoriale, riportato nell'allegato B alla succitata D.G.R.n. 1417/2013, con l'obiettivo di semplificare i livelli di governo, individua innanzitutto quattro ambiti adeguati di riferimento per l'esercizio delle funzioni di programmazione e di gestione:

- ambito provinciale/metropolitano (di area vasta)

- ambito delle ULSS/IPA²¹ (ambito adeguato di programmazione)
- ambito dei distretti di settore – socio sanitari, di protezione civile, di polizia locale - (ambito gestionale adeguato)
- ambito minimo per aree omogenee di cui all’art. 8 della L.R. 18/2012 (ambito funzionale)

Gli ambiti adeguati di riferimento devono rispettare il criterio di modularità, ossia il più grande deve contenere gli ambiti minori, assicurando l’integrazione tra ambiti di programmazione e ambiti di gestione. All’interno degli ambiti gestionali le forme associative potranno differenziarsi, nel rispetto dei limiti demografici e dei parametri individuati dal Piano. La Regione prevede una gradualità nella realizzazione degli obiettivi di ridefinizione dei livelli di *governance* proposti nel piano, da conseguire nel corso del triennio. Il Piano inoltre individua l’Unione di comuni come forma associativa preferenziale dell’ambito gestionale adeguato e precisa che le convenzioni possono comunque in via transitoria agevolare il passaggio alla forma più strutturata dell’Unione.

Il Piano di riordino presenta inoltre, a corredo della definizione degli ambiti territoriali ottimali, un’analisi delle potenziali economie di scala conseguibili con l’aggregazione delle frammentate realtà gestionali e l’incremento dimensionale delle stesse. In particolare la classe demografica territoriale più economica risulta essere quella compresa tra i 15.000 e i 20.000 abitanti.

Il Piano di riordino esplicita infine le tipologie, i criteri di assegnazione e i destinatari di apposite linee di finanziamento finalizzate a incentivare e sostenere l’avvio di gestioni associate di funzioni e servizi.

1.3.1. Alcune criticità della normativa regionale

Come proposto al termine del par. 2 del capitolo I con riguardo alla

²¹ Intese Programmatiche d’Area di cui all’art. 25 della legge regionale 29 novembre 2001, n. 35

normativa nazionale, prima di passare al successivo capitolo che affronterà il tema specifico oggetto del presente elaborato, appare opportuno proporre brevemente alcune considerazioni sugli elementi che sembrano maggiormente costituire una criticità per la realizzazione dell'effettivo riordino dei livelli di governo nel territorio della Regione Veneto. Alcuni interessanti spunti a tal proposito possono essere rinvenuti proprio nella relazione al Piano di riordino territoriale approvato con D.G.R. n. 1417/2013 (allegato A).

In estrema sintesi, i punti che rivelano criticità particolari risultano essere i seguenti:

- la L.R. 18/2012 non ha stabilito l'obbligatorietà della partecipazione di tutti i comuni del Veneto al processo di riordino della *governance* territoriale. A seguito del procedimento concertativo²² sono pervenute alla Regione solamente n. 114 comunicazioni di riscontro riguardanti 230 comuni (compresi 79 comuni montani) su un totale di 579 comuni, per una percentuale di comuni rispondenti pari al 39,72%. Dei 230 comuni che hanno fornito riscontro al processo concertativo 173 risultano obbligati alle gestioni associate delle funzioni fondamentali, pari al 61,5% sul totale dei 281 comuni veneti obbligati. La semplice lettura dei dati relativi alla partecipazione al processo di organizzazione territoriale da parte dei comuni evidenzia la scarsa propensione al coinvolgimento nei processi programmatici di ambito sovralocale. La concertazione in sede separata per l'individuazione degli ambiti territoriali per i comuni montani o parzialmente montani comporta inoltre il rischio di sovrapposizione e ulteriore frammentazione di un quadro che dovrebbe essere integrato e complessivo per l'intero territorio regionale;
- solamente 16 delle 23 proposte associative per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni comunali rispettano i parametri demografici previsti per ciascuna area

²² Cfr. pag. 3 dell'allegato B alla DGR 1417/2013

geografica omogenea²³, evidenziando il problema dell'eccessiva proliferazione e frammentazione delle forme associative.

- alcuni comuni soggetti all'obbligo associativo, inoltre, si sono trovati in una situazione di isolamento territoriale, essendo essi contigui a comuni non obbligati che non hanno dimostrato disponibilità a forme di aggregazione²⁴. La Regione, dato atto della criticità della situazione, si è attivata con le Prefetture del Veneto per la ricerca di una soluzione al problema con il contributo dei competenti organi dello Stato. La Regione non ha però sinora attivato ulteriori percorsi vincolanti per tutti i comuni, anche non obbligati, al fine di coinvolgere attivamente nel processo tutte le realtà amministrative locali.
- il territorio veneto è caratterizzato dalla proliferazione di ambiti di settore a livello sub provinciale, «scarsamente sovrapponibili a livello di *governance* e di integrazione tra programmazione e gestione di funzioni e servizi a livello locale²⁵», elemento questo particolarmente critico frutto della scarsa integrazione tra i diversi ambiti di intervento in fase di programmazione dei relativi livelli di *governance*.

Appare inoltre utile esprimere un'ultima considerazione circa le vigenti norme regionali in materia di governo del territorio. La Regione Veneto con la L.R. 23 aprile 2004 n. 11 "*Norme per il governo del territorio*", ha tracciato ormai più di dieci anni fa un quadro completo dei principi e degli strumenti in materia di pianificazione territoriale. La norma regionale prevede che «il governo del territorio si attua attraverso la pianificazione territoriale del comune, della provincia e della Regione. I diversi livelli di pianificazione sono tra loro coordinati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e coerenza». I livelli in cui si articola la pianificazione territoriale sono, in buona sostanza, oltre al Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) e al Piano Territoriale Provinciale di Coordinamento (PTPC) per le macro aree, i Piani di Assetto del

²³ Cfr. allegato A alla DGR 1417/2013

²⁴ Cfr. pag. 4 dell'allegato B alla DGR 1417/2013

²⁵ Cfr. pagina 4 della DGR 1417/2013

Territorio Intercomunali (PATI), i Piani di Assetto del Territorio (PAT) e i Piani degli Interventi (PI) a livello comunale. Una delle grandi novità introdotte dalla legge regionale 11/2014 è rappresentata proprio dalla previsione dei PATI che, pur essendo al momento facoltativi o limitati ad aree tematiche della pianificazione territoriale, aprono la strada a nuove modalità di programmazione che superano i confini amministrativi dei singoli comuni, rappresentando un'occasione di nuova *governance* del territorio con la creazione di reti territoriali diffuse. Il 17 settembre 2015 è stata presentata alla Presidenza del Consiglio regionale, per il successivo esame da parte della II Commissione, una proposta di legge quadro in materia di governo del territorio e paesaggio. Si auspica che la nuova programmazione del governo del territorio tenga in debito conto l'evoluzione del quadro di riassetto istituzionale territoriale, anche in riferimento agli ambiti territoriali adeguati e omogenei di programmazione individuati dal Piano di Riordino Territoriale.

Nel successivo Capitolo II, alla luce degli obblighi disposti dalla normativa nazionale e regionale, si cercherà di analizzare lo stato attuale delle gestioni associate di funzioni e servizi, contestualizzandolo specificatamente nell'ambito territoriale adeguato e omogeneo di programmazione corrispondente all'area di competenza dell'Azienda ULSS N. 7 "Sinistra Piave", ricadente nell'ambito territoriale nord orientale della Provincia di Treviso.

CAPITOLO 2
LO STATO ATTUALE DEL CONTESTO – LE COLLABORAZIONI
ESISTENTI

2.1 Metodologia della rilevazione

Al fine di proporre un quadro sufficientemente esaustivo delle reti intercomunali per la gestione di funzioni e servizi attualmente attivate nel territorio corrispondente a quello dei 28 comuni facenti parte dell'ULSS 7 "Sinistra Piave", si è proceduto, innanzitutto, ad inviare ai Sindaci delle amministrazioni interessate un'apposita richiesta di dati e informazioni.

I dati generali richiesti, riferiti all'adesione a reti intercomunali, sono quelli riportati nel seguente prospetto:

ADESIONE A RETI INTERCOMUNALI

Reti intercomunali	Si/No	Note
Appartenenza ad un'Unione Montana (indicare % di territorio montano nel campo note)		
Adesione IPA		
Adesione GAL		
PATI (se si indicare nel campo note con quali altri Comuni)		
Deleghe sociali volontarie all'ULSS 7 (se si indicare quali nel campo note)		
Adesione al Distretto di Polizia Locale (se si indicare nel campo note con quali altri comuni e l'ente capofila)		
Bacino gestione rifiuti solidi urbani	specificare:	
Bacino risorse idriche	specificare:	
Consorzio di bonifica	specificare:	
Altri ambiti di settore	specificare:	

Sono stati inoltre richiesti ulteriori dati specificatamente riferiti alle funzioni

e servizi gestiti in forma associata con altri comuni o enti pubblici. I dati richiesti sono quelli riportati nel seguente prospetto:

SERVIZI GESTITI IN FORMA ASSOCIATA CON ALTRI COMUNI O EE.PP.

Funzione [1]	Servizio [1]	Forma di gestione associata [2]	EE.PP. associati [3]	Criteri di contribuzione [4]	Decorrenza e scadenza [5]

Note per la compilazione

[1] Fare riferimento alla classificazione delle funzioni e servizi ex art. 19, c. 27, DL 95/2012 conv. in L. 135/12

[2] Specificare se convenzione, unione o altre forme di gestione associata con altri comuni o con altri EE.PP.

[3] Specificare l'ente capofila

[4] Criteri in base ai quali viene ripartita la spesa fra i partner

[5] Indicare da quando è iniziata la gestione associata e quando scade o se è a tempo indeterminato.

Hanno risposto fornendo prontamente i dati richiesti 12 amministrazioni su 28. Dopo aver appurato telefonicamente, con contatti con i singoli comuni, l'impossibilità di ricevere dagli stessi quanto richiesto in tempi rapidi si è proceduto a reperire la documentazione necessaria a ricostruire il quadro delle gestioni associate direttamente sui siti delle amministrazioni interessate. In particolare si è trovato traccia degli atti deliberativi e delle convenzioni poste in essere nella sezione "Provvedimenti" di Amministrazione Trasparente ovvero sugli albi *online*.

Per quei comuni per i quali non è stato possibile recuperare direttamente le informazioni sui siti internet, poiché la sezione di Amministrazione Trasparente o l'albo *online* non le riportavano, si è proceduto con un controllo incrociato con i

dati di altri comuni e con altre informazioni reperite nelle sezioni riguardanti il funzionamento dei servizi e degli uffici ovvero contenute nei siti delle altre amministrazioni comunali o degli enti interessati.

Per i dati reperiti, che verranno dettagliatamente riportati nel par. 3 del presente capitolo, verranno proposte alcune rappresentazioni grafiche del territorio preso in esame realizzate con il *software* QGIS, oltre che specifici grafici finalizzati a visualizzare i flussi di relazioni esistenti nelle reti attivate per l'esercizio di gestioni associate.

2.2 Descrizione del contesto

L'area oggetto di indagine è costituita dal territorio dell'Azienda ULSS N. 7 "Sinistra Piave", da considerare quindi, ai sensi del Piano di riordino territoriale, quale ambito territoriale adeguato e omogeneo di programmazione.

Il territorio dell'Azienda si estende per 710,13 kmq¹ e comprende 28 comuni²: Cappella Maggiore, Cison di Valmarino, Codognè, Colle Umberto, Conegliano, Cordignano, Farra di Soligo, Follina, Fregona, Gaiarine, Godega di Sant'Urbano, Mareno di Piave, Miane, Moriago della Battaglia, Orsago, Pieve di Soligo, Refrontolo, Revine Lago, San Fior, San Pietro di Feletto, Santa Lucia di Piave, San Vendemiano, Sarmede, Sernaglia della Battaglia, Susegana, Tarzo, Vazzola e Vittorio Veneto. L'area ospita una popolazione complessiva di 216.625 abitanti³.

L'attività dell'Azienda sanitaria risulta articolata sulla base di due distretti socio-sanitari, il Distretto nord e il Distretto sud, con sedi ubicate rispettivamente a Vittorio Veneto e a Conegliano che sono i maggiori centri dell'area e ospitano

¹ Fonte: dati statistici dell'Azienda ULSS 7 reperiti sul sito: www.ulss7.it.

² Allegato A alla L.R. 14 settembre 1994, n. 56

³ Fonte ISTAT – dato aggiornato al 1° gennaio 2015

altresì strutture ospedaliere. Sono inoltre presenti presidi zonali a Pieve di Soligo per la zona nord e a Vazzola per la zona sud. Le due aree distrettuali, da considerare quali ambiti territoriali adeguati gestionali, secondo le indicazioni del Piano di riordino territoriale, hanno la competenza territoriale e la dimensione demografica⁴ come di seguito riportato:

- distretto nord: abitanti complessivi 100.082
comprende 16 comuni: Cappella Maggiore, Cison di Valmarino, Colle Umberto, Cordignano, Farra di Soligo, Follina, Fregona, Miane, Moriago della Battaglia, Pieve di Soligo, Refrontolo, Revine Lago, Sarmede, Sernaglia della Battaglia, Tarzo e Vittorio Veneto
- distretto sud: abitanti complessivi 116.543
comprende 12 comuni: Codognè, Conegliano, Gaiarine, Godega di Sant'Urbano, Mareno di Piave, Orsago, San Fior, San Pietro di Feletto, San Vendemiano, Santa Lucia di Piave, Susegana e Vazzola.

Sono ricompresi nei territori dei due distretti socio-sanitari molti comuni di piccole dimensioni, con l'eccezione dei comuni di Conegliano e Vittorio Veneto che si denotano come centri di medie dimensioni. Fanno eccezione alcuni comuni contermini a Conegliano (Susegana, San Vendemiano, Santa Lucia di Piave) e Pieve di Soligo che, invece, si attestano su dimensioni di circa diecimila abitanti.

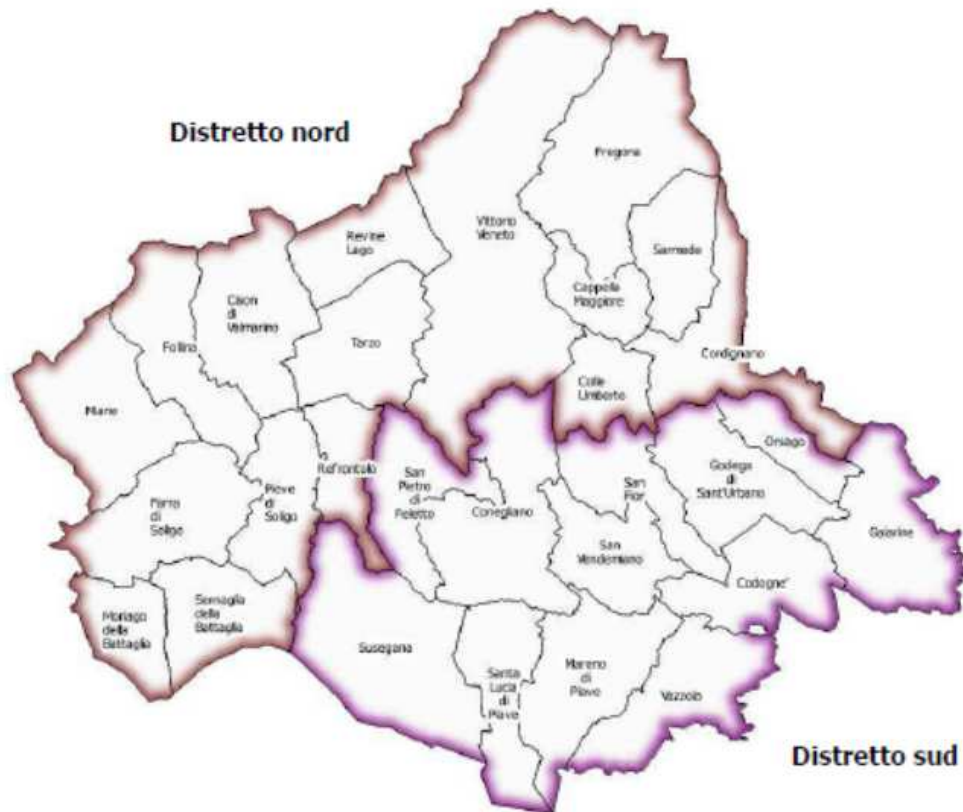
L'esatta consistenza demografica dei singoli comuni verrà successivamente riportata in dettaglio nel presente paragrafo, unitamente ad altri dati informativi.

Nella fig. 2, riportata nella pagina seguente, viene proposta una mappa dell'area di competenza dell'ULSS 7 con evidenziata la suddivisione territoriale dei due distretti socio-sanitari.

⁴ Cfr. nota n. 3

Fig. 2 – Area ULSS N. 7 e relativi distretti socio sanitari

Elaborazione QGIS



Si riportano nella pagina seguente i dati demografici relativi ai comuni ricompresi nell'ambito dei due distretti socio sanitari.

Nel distretto nord risultano essere presenti n. 4 comuni obbligati alla gestione associata delle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 2 della L.R. 18/2012. La dimensione demografica media dei comuni, con l'esclusione di Vittorio Veneto (28.408 ab.) e Pieve di Soligo (12.132 ab.) risulta pari a circa 4.250 abitanti.

Tabella 4 – Comuni del'AUSL N.7 – distretto nord

Comuni	Abitanti ⁵ al 01/01/2015	Obbligo gestione associata ⁶	Territorio montano⁷	Territorio parzialmente montano ⁸
Cappella Maggiore	4.710	NO		47,18%
Cison di Valmarino	2.700	SI	SI	
Colle Umberto	5.190	NO	NO	
Cordignano	7.045	NO		21,82%
Farra di Soligo	9.014	NO		50,66%
Follina	3.910	NO	SI	
Fregona	3.051	NO	SI	
Miane	3.372	NO	SI	
Moriago della Battaglia	2.749	SI	NO	
Pieve di Soligo	12.132	NO		29,64%
Refrontolo	1.764	SI		80,31%
Revine Lago	2.226	SI	SI	
Sarmede	3.121	NO		82,48%
Sernaglia d. Battaglia	6.244	NO	NO	
Tarzo	4.446	NO	SI	
Vittorio Veneto	28.408	NO		81,76%
Totale Distretto Nord	100.082			

Con l'eccezione di Colle Umberto, Moriago della Battaglia e Sernaglia della Battaglia, tutti gli altri comuni si trovano in territorio montano ovvero parzialmente montano, potendo così essere potenzialmente ricompresi nel territorio individuato come possibile ambito dell'Unione montana delle Prealpi Trevigiane. I comuni di Farra di Soligo, Moriago della Battaglia, Pieve di Soligo, Refrontolo e Sernaglia della Battaglia (complessivamente 32.000 ab. circa) fanno riferimento all'area tendenzialmente omogenea nota come "Quartier del Piave –

⁵ Fonte ISTAT

⁶ Art. 2 L.R. 18/2012

⁷ Reg (CE) 1257/99 art. 18 - All. A decreto 2 del 13/3/2015

⁸ Percentuale territorio - dati Sez. Reg. Agroambiente

Feletto”, mentre gli altri gravitano nell’area del “Vittoriese”.

Nel distretto sud il solo Comune di Orsago risulta obbligato alla gestione associata delle funzioni fondamentali ai sensi dell’art. 2 della L.R. 18/2012. La dimensione demografica media dei comuni, con l’esclusione di Conegliano (34.963 ab.), San Vendemiano (10.104 ab.) e Susegana (11.951 ab.) risulta pari a circa 6.650 abitanti.

Tabella 5 – Comuni del’AUSL N.7 – distretto sud

Comuni	Abitanti ⁹ al 01/01/2015	Obbligo gestione associata
Codognè	5.320	NO
Conegliano	34.963	NO
Gaiarine	6.122	NO
Godega di Sant’Urbano	6.054	NO
Mareno di Piave	9.637	NO
Orsago	3.877	SI
San Fior	6.993	NO
San Pietro di Feletto	5.334	NO
San Vendemiano	10.104	NO
Santa Lucia di Piave	9.187	NO
Susegana	11.951	NO
Vazzola	7.001	NO
Totale Distretto Sud	116.543	

Nessun comune fa parte di territorio montano ovvero parzialmente montano e, con l’eccezione del Comune di San Pietro di Feletto che, pur essendo compreso nel territorio del distretto socio-sanitario sud fa principalmente riferimento al “Quartier del Piave – Feletto”, la maggior parte dei comuni gravita nell’area del cosiddetto “Coneglianese”.

⁹ Fonte ISTAT

Nella tabella che segue sono riportati alcuni raffronti relativi alla popolazione e al numero di comuni rilevati nella Regione Veneto, nella Provincia di Treviso e nell'area oggetto d'indagine.

Tabella 6 – Raffronto numero comuni / numero comuni obbligati / popolazione

	N. totale comuni	Comuni obbligati	% Comuni obbligati	Popolazione comuni al 01/01/2015¹⁰	Popolazione comuni obbligati al 31.12.2011	% popolazione comuni obbligati
Regione Veneto	579	278	48,01	4.927.596	670.159	13,60
Provincia di Treviso	95	25	26,32	887.293	79.642	8,98
Territorio ULSS 7	28	5	17,86	216.625	13.316	6,15

2.3 Il quadro delle attuali gestioni associate fra i Comuni

Dopo aver delineato il contesto relativamente ai dati generali del territorio, si riporta nei sottoparagrafi seguenti l'esito della rilevazione circa lo stato delle gestioni associate di funzioni e servizi attualmente in atto. L'analisi, tenuto conto della definizione delle funzioni fondamentali aggiornata sulla base del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, risulta articolata secondo i seguenti criteri:

- per funzione nei casi in cui la gestione associata avviata riguardi l'intera funzione;
- per servizi nei casi in cui la gestione associata avviata riguardi singoli servizi comunque riconducibili a una specifica funzione;
- in un sottoparagrafo a sé stante nel caso in cui il servizio gestito in forma associata non sia direttamente riconducibile a una specifica funzione¹¹, ovvero si riferisca a una particolare normativa di settore non riconducibile per materia alle singole funzioni.

¹⁰ Fonte ISTAT

¹¹ Si richiama quanto evidenziato nel cap. I par 1.2.1

Per fornire una definizione possibilmente univoca dei servizi ricompresi nelle singole funzioni, tenuto conto del fatto che non si riscontra una perfetta corrispondenza tra le funzioni fondamentali come attualmente individuate dal legislatore e la tassonomia dei nuovi bilanci armonizzati¹², si è fatto riferimento alle indicazioni fornite dalla Regione del Veneto nel giornale giuridico “Il diritto della Regione” con la pubblicazione “La gestione associata di funzioni e servizi comunali – Manuale d’uso – Parte II”¹³. La pubblicazione in questione fornisce inoltre indicazioni sulla metodologia di valutazione delle *performance* e della gestione e sul processo di valutazione di costi e vantaggi che le amministrazioni potranno utilizzare *in itinere* ed *ex post* al fine di comprovare il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione delle funzioni e servizi in convenzione¹⁴.

Nella ricostruzione del quadro delle gestioni associate suddivise secondo le funzioni fondamentali si è dovuto necessariamente tenere presente che alcuni servizi sono disciplinati da leggi speciali. Ad esempio, per quanto riguarda l’ufficio del Segretario Comunale, si deve fare riferimento agli articoli 97 e 98 del TUEL¹⁵ che prevedono per tale ufficio la possibilità per i comuni di stipulare apposite convenzioni, così come previste dall’art. 30 del medesimo Testo Unico.

La normativa vigente in materia di contratti pubblici, ossia il cosiddetto

¹² D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”

¹³ Allegato a “Il diritto della Regione – il nuovo cittadino” – Numero 5-6/2012 pubblicato il 04.11.2013 reperibile all’indirizzo <http://diritto.regione.veneto.it>

¹⁴ Articolo 19, comma 31-bis del decreto legge 6 luglio 2012, n.95

¹⁵ Articolo 97, comma 1 del TUEL « Il comune e la provincia hanno un segretario titolare dipendente dall’Agenzia autonoma per la gestione dell’albo dei segretari comunali e provinciali, di cui all’articolo 102 e iscritto all’albo di cui all’articolo 98» e articolo 98, comma 2 del TUEL «I comuni possono stipulare convenzioni per l’ufficio di segretario comunale comunicandone l’avvenuta costituzione alla Sezione regionale dell’Agenzia»

“Codice degli appalti”¹⁶, stabilisce inoltre l’istituzione di Centrali Uniche di Committenza ovvero Stazioni Uniche Appaltanti¹⁷.

Oltre ai succitati servizi è necessario annoverare inoltre l’attivazione dello Sportello Unico Attività Produttive - SUAP introdotto dal D.P.R. m. 160/2010¹⁸, oltre ad altri servizi od organismi speciali che verranno di volta in volta evidenziati all’interno della funzione fondamentale attinente, se direttamente riferibili, ovvero nello specifico paragrafo 2.3.12. Si tratta infatti di funzioni o servizi, ancorchè non esattamente classificati quali fondamentali, che il comune deve obbligatoriamente attivare e per il cui esercizio è possibile stipulare apposite convenzioni di cui all’art. 30 del Testo Unico ovvero protocolli d’intesa.

Le convenzioni relative alla gestione in forma associata di servizi stipulate ai sensi dell’articolo 30 del TUEL saranno pertanto ricondotte, ove possibile, alla rispettiva funzione fondamentale strettamente attinente, al fine di fornire un quadro complessivo più esaustivo.

2.3.1. Funzione a) organizzazione generale dell’amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo

Seguendo le indicazioni fornite dalla Regione del Veneto nel succitato

¹⁶ Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”

¹⁷ Articolo 33, comma 3-bis del D.Lgs. 163/2006 «I Comuni non capoluogo di provincia procedono all’acquisizione di lavori, beni e servizi nell’ambito delle unioni dei comuni di cui all’articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56... *omissis*»

¹⁸ Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 “Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell’articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”

manuale¹⁹, possono essere fatti rientrare nella specifica funzione i seguenti servizi:

- organi istituzionali, segreteria;
- gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione;
- gestione delle entrate tributarie e dei servizi fiscali;
- procedure di acquisto mediante Centrale Unica di Committenza;
- personale e organizzazione;
- sistemi informativi;
- centro elaborazione dati;
- ufficio tecnico;
- gestione dei beni demaniali e patrimoniali;
- ufficio relazioni con il pubblico e comunicazione (servizi web).

Sulla base dell'esame della documentazione reperita al riguardo è stata predisposta la tabella 7 che risulta articolata secondo i suelencati servizi.

Non sono state ricomprese nella tabella le convenzioni stipulate nello specifico relativamente all'Ufficio del Segretario Comunale. Tale tipologia di servizio, che fa riferimento alle disposizioni di cui all'art. 98 del TUEL²⁰, in considerazione del fatto che era, e ancora a tutt'oggi è, basata sulla nomina obbligatoria di un Segretario presso ciascun ente, ha prodotto una moltitudine di convenzioni, spesso e volentieri di durata limitata e per ambiti territoriali affatto omogenei a causa della frequente mobilità dei funzionari, in quanto strettamente legate alla scelta operata dalle amministrazioni sulla base di un rapporto fiduciario con la singola persona, dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo

¹⁹ Cfr. nota 13

²⁰ Cfr. nota 15

dei segretari comunali e provinciali. La legge 7 agosto 2015, n. 124 “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, con i successivi decreti attuativi, interviene inoltre sull’assetto complessivo della dirigenza statale e locale, rivedendo la figura e il ruolo dei segretari comunali. Per i succitati motivi, come detto, tali forme di convenzioni non sono state riportate nell’elaborato.

Tab. 7 – Convenzioni per la gestione in forma associata con altri comuni o EE.PP. dei servizi relativi alla Funzione a) organizzazione generale dell’amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo

SERVIZIO	EE.PP. ASSOCIATI	CRITERI DI CONTRIBUZIONE	DECORRENZA E SCADENZA
Organi istituzionali segreteria (segreteria generale, protocollo, messi, ufficio contratti)	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione ufficio unico a Pieve di Soligo	Costi per personale e funzionamento sulla base della popolazione, altri costi in base ai servizi resi	01/01/2013 31/12/2016
Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione ufficio unico a Pieve di Soligo	Costi per personale e funzionamento sulla base della popolazione, altri costi in base ai servizi resi	01/01/2013 31/12/2016
Gestione entrate tributarie e servizi fiscali	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione ufficio unico a Pieve di Soligo	Costi per personale e funzionamento sulla base della popolazione, altri costi in base ai servizi resi	01/01/2013 31/12/2016
Procedure di acquisto tramite centrale unica di committenza (Stazione Unica Appaltante SUA o Centrale Unica di Committenza CUC)	SUA Conegliano Vittorio Veneto con costituzione di un ufficio unico a Vittorio Veneto per i primi due anni, a Conegliano per il biennio successivo	Le spese relative saranno a carico del Comune ospitante in rapporto al periodo di competenza	--/--/2015 --/--/2019 quattro anni dalla data di sottoscrizione
	SUA Provincia di Treviso (capofila) Cappella M., Colle Umberto, Codognè, Cordignano, Fregona, Gaiarine, Godega S.U., Mareno di P., Moriago della B., Orsago, Santa Lucia di P., San Fior, San Vendemiano, Sarmede, Sernaglia della B., Susegana, Tarzo, Vazzola	Costi di funzionamento sostenuti dalla Provincia, fatto salvo il rimborso delle spese vive sostenute per lo svolgimento delle attività (es. spesa per pubblicazione bandi)	01/09/2015 31/08/2020

Segue SUA - CUC	SUA - CUC Consorzio BIM Piave Treviso Unione Montana Feltrina (capofila) Cison di Valmarino Follina Miane Revine Lago	Per il 1° anno nessun costo gestione - costi pubblicazione bandi e contenzioso a carico comuni	01/07/2013 30/06/2018
	CUC Pieve di Soligo (capofila) Farra di Soligo San Pietro di Feletto Refrontolo	Per il primo anno spese ripartite secondo le procedure attivate per ciascun ente, successivamente spese di personale e gestione ripartite dalla Conferenza dei sindaci	26/02/2015 25/02/2018
	CUC Santa Lucia di Piave (capofila) Mareno di Piave Susegana con costituzione di un ufficio comune a Santa Lucia di Piave	I Comuni si impegnano a trovare soluzioni condivise e rispettose della vigente legislazione	01/01/2015 31/12/2017
Personale e organizzazione	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione ufficio unico a Pieve di Soligo	Costi per personale e funzionamento sulla base della popolazione, altri costi in base ai servizi resi	01/01/2013 31/12/2016
Personale (gestione paghe e supporto aspetto giuridico – OIV)	Santa Lucia di Piave Unione Montana Feltrina (capofila)	Condizioni applicate ai comuni dell'Unione Contribuzione variabile sulla base degli emolumenti erogati con cedolino Compenso per OIV a forfait	01/01/2013 A tempo indeterminato
Sistemi informativi e centro elaborazione dati	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione ufficio unico a Pieve di Soligo	Costi per personale e funzionamento sulla base della popolazione, altri costi in base ai servizi resi	01/01/2013 31/12/2016
	Tarzo (capofila) Revine Lago (<i>comune obbligato</i>) con costituzione ufficio unico a Tarzo	Costi ripartiti al 68% Tarzo 32% Revine Lago	01/04/2015 31/12/2020
Ufficio tecnico Edilizia privata (compreso SUE e SUAP)	Sarmede (capofila) Cappella Maggiore con costituzione di un ufficio unico a Sarmede	Costi per il personale e di funzionamento ripartiti tra i comuni per l'85% sulla base della popolazione residente e per il 15% in base alla dimensione territoriale	15/05/2014 14/05/2020

segue Ufficio tecnico edilizia	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione di un ufficio unico a Pieve di Soligo	Costi per personale e funzionamento sulla base della popolazione, altri costi in base ai servizi resi	01/01/2014 31/12/2018
Ufficio tecnico Lavori pubblici ed espropri (*)	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione di un ufficio unico a Refrontolo	Costi per personale e funzionamento sulla base della popolazione, altri costi in base ai servizi resi	01/01/2014 31/12/2018
Ufficio tecnico Manutenzioni e gestione del patrimonio (*)	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione di un ufficio unico a Refrontolo	Costi per personale e funzionamento sulla base della popolazione, altri costi in base ai servizi resi	01/01/2014 31/12/2018
Avvocatura civica	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione ufficio unico a Refrontolo	Costi imputati sulla base dei servizi resi	01/07/2012 31/12/2016
	Vittorio Veneto (capofila) Conegliano con costituzione di un ufficio unico a Vittorio Veneto	Spese per risorse umane, strumentali e organizzative a carico del Comune di Vittorio Veneto. Contribuzione di Conegliano in misura corrispondente alla fruizione dei servizi	In corso di approvazione da parte dei Consigli Comunali di Conegliano e Vittorio Veneto Durata quattro anni dalla data di sottoscrizione

(*) il servizio non risulta così specificatamente previsto dalle indicazioni fornite dalla Regione del Veneto nel giornale giuridico "Il diritto della Regione" con la pubblicazione "La gestione associata di funzioni e servizi comunali – Manuale d'uso – Parte II", ma è di fatto riconducibile all'insieme "Ufficio Tecnico"

Dalla tabella sopra riportata si evince che i comuni di Pieve di Soligo e Refrontolo, che risulta essere comune obbligato ai sensi della vigente normativa, hanno stipulato convenzioni per la gestione associata dell'intera funzione.

Rispetto al numero di convenzioni stipulate per la gestione associata delle procedure di acquisto tramite Centrale Unica di Committenza ovvero Stazione Unica Appaltante, invece, vale la pena ricordare che le stesse risultano condizionate dagli obblighi imposti dal c.d. "Codice dei contratti".

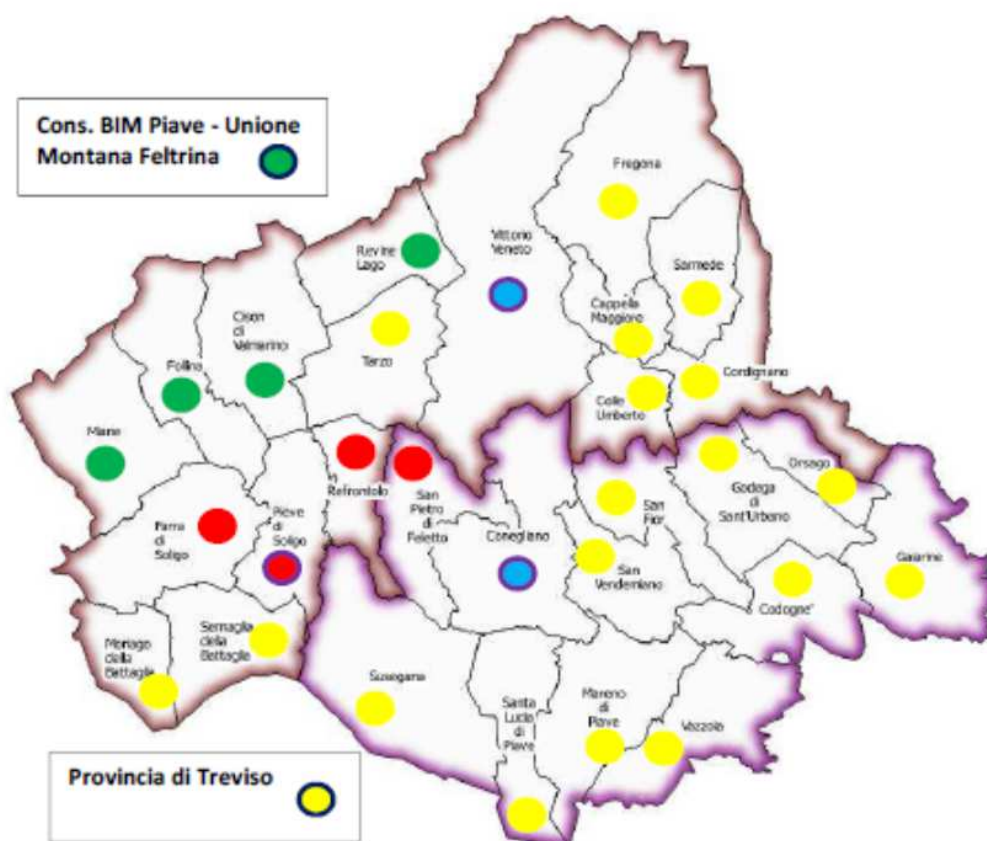
Relativamente agli altri servizi della funzione a) si rileva una ancor scarsa propensione alla gestione in forma associata degli stessi. Appare verosimile ipotizzare che una della cause possa essere rinvenuta anche nella scarsa

interoperabilità tra i sistemi informativi adottati dalle singole amministrazioni, fattore questo che richiederebbe consistenti investimenti a tal riguardo.

Nella fig. 3 che segue si è inteso evidenziare con maggiore immediatezza, rispetto all'area oggetto d'indagine, la collocazione geografica dei comuni che hanno stipulato convenzioni per la gestione associata di SUA o CUC, onde rappresentare visivamente la ancor persistente frammentazione territoriale nella gestione dello specifico servizio.

Fig. 3 *Comuni aderenti a convenzioni per la gestione associata del servizio di Stazione Unica Appaltante SUA o Centrale Unica di Committenza CUC (*)*

Elaborazione QGIS



(*) I comuni o altri EE.PP. individuati quali capofila delle convenzioni risultano cerchiati in blu

Giovi ricordare che la Provincia di Treviso, ente di secondo livello di area vasta, ha istituito una Stazione Unica Appaltante – SUA, con l'intento di divenire con la sua struttura il punto di riferimento per i comuni della provincia, con l'eccezione del comune capoluogo. Dei ventotto comuni appartenenti all'area, diciotto hanno aderito alla Stazione Unica Appaltante istituita dalla Provincia di Treviso.

2.3.2. Funzione b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale

Possono essere ricondotti alla funzione b), secondo i principi di derivazione comunitaria, tutti i servizi pubblici rivolti alla collettività a rilevanza economica, per i quali vige l'assoggettamento alla normativa europea sulla concorrenza. A riguardo dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, il D.L. 138/2011²¹ stabilisce che le regioni debbano organizzare lo svolgimento dei servizi provvedendo all'individuazione degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei e degli enti di governo degli stessi. La norma stabilisce inoltre che la dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali debba preferibilmente coincidere con il territorio provinciale, salvo diversa determinazione delle regioni. Le funzioni di organizzazione di questa tipologia di servizi, la forma di gestione, la determinazione delle relative tariffe, nonché l'affidamento della gestione, possono essere esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei individuati dalle regioni. Ne discende che tutti i comuni sono obbligati ad aderire ai Consigli di bacino individuati direttamente

²¹ Art. 3-bis del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo"

dallo Stato o dalla regione nell'ambito degli specifici ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei.

Con legge dello stato o della regione sono stati individuati i sottoelencati ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei:

- gestione dei servizi idrici: la L.R. Veneto 27 aprile 2012, n. 17 “Disposizioni in materia di risorse idriche” individua, tra gli altri, l'ambito territoriale ottimale “Veneto Orientale”, pressochè corrispondente al territorio della Provincia di Treviso²², cui aderiscono tutti i comuni appartenenti al territorio oggetto d'indagine;
- gestione della rete di distribuzione del gas naturale: il Ministero dello Sviluppo Economico con decreto 18 ottobre 2011 ha individuato i n. 72 comuni appartenenti all'Ambito Treviso 2 – Nord, tra i quali n. 27 comuni del territorio della “Sinistra Piave”, con l'eccezione del Comune di Gaiarine che rientra invece nell'ambito pordenonese;
- trasporto pubblico locale: la Regione del Veneto con DGR n. 2048 del 19 novembre 2013 ha individuato il bacino territoriale ottimale ed omogeneo di trasporto pubblico locale corrispondente al territorio della Provincia di Treviso. Con successiva DGR n. 1915 del 28 ottobre 2014 la gestione associata tramite convenzione ex art. 30 TUEL tra la Provincia di Treviso ed i comuni di Treviso, Asolo, Conegliano, Montebelluna e Vittorio Veneto, è stata designata quale Ente di governo del trasporto pubblico locale del Bacino territoriale ottimale e omogeneo di Treviso.

Per quanto riguarda invece l'individuazione del bacino territoriale riferito

²² Fanno parte dell'ATO “Veneto Orientale” 92 Comuni (di cui n. 87 in Provincia di Treviso, n. 2 in Provincia di Venezia, n. 2 in Provincia di Belluno e n. 1 in Provincia di Vicenza) - Fonte <http://www.aato.venetoriental.it>

all'organizzazione e alla gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi si fa riferimento alla funzione fondamentale f) di cui si tratterà al paragrafo 2.3.6.

Tra i servizi pubblici locali possono comunque essere annoverati anche i servizi di interesse generale non a rilevanza economica, destinati a soddisfare i bisogni espressi dalle comunità locali nelle materie non specificatamente indicate nelle funzioni individuate quali fondamentali. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle attività finalizzate allo sviluppo culturale e sociale della comunità o alla salvaguardia dell'ambiente, che non troverebbero adeguato spazio nell'attuale schematica definizione delle funzioni fondamentali.

In particolare, per il caso in esame, si terrà pertanto conto dei seguenti servizi:

- farmacie comunali
- gestione dei parcheggi;
- gestione illuminazione pubblica, strade comunali;
- gestione dei servizi idrici;
- gestione dei servizi del gas;
- gestione dei servizi energetici;
- difesa ambientale;
- biblioteche e beni culturali;
- trasporto pubblico locale;

Prima di procedere con la disamina delle convenzioni attivate per la gestione dei servizi suelencati, si precisa che i servizi relativi alla difesa ambientale, sulla base della previgente definizione delle funzioni fondamentali, erano stati inglobati nella funzione genericamente riferita alla gestione del territorio e dell'ambiente, successivamente ricondotta alla più specialistica

funzione “d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale”. Ration per cui alcuni comuni hanno attivato gestioni associate che inglobano sia la pianificazione urbanistica che la tutela ambientale.

Quanto rilevato nel corso della ricognizione e della ricollocazione delle convenzioni all’interno delle specifiche funzioni pare confermare le perplessità circa l’incoerenza e la sovrapposizione di provvedimenti normativi riguardanti la definizione delle funzioni fondamentali, nonché della difficoltà per la loro rappresentazione, in particolare nei documenti programmatori dei comuni.

Tab. 8 – Convenzioni per la gestione in forma associata con altri comuni o EE.PP. dei servizi relativi alla Funzione b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale

SERVIZIO	EE.PP. ASSOCIATI	CRITERI DI CONTRIBUZIONE	DECORRENZA E SCADENZA
Farmacie comunali	---	---	---
Gestione dei parcheggi	---	---	---
Gestione illuminazione pubblica, strade comunali	---	---	---
Gestione dei servizi idrici	Convenzione per la costituzione del Consiglio di bacino nell’Ambito Territoriale Ottimale Veneto Orientale Comune di Treviso (responsabile del coordinamento) Tutti i comuni	Quote di partecipazione determinate in millesimi in rapporto a popolazione residente rispetto alla popolazione totale ambito. Quota parte dei costi di funzionamento del Consiglio coperti dai proventi tariffari servizio	Durata anni 30 a partire dalla data di sottoscrizione
Gestione dei servizi del gas	Provincia di Treviso (ente delegato) Ambito territoriale distribuzione gas naturale Treviso 2 – Nord Tutti i comuni con l’eccezione del Comune di Gaiarine che ricade nell’ambito di Pordenone	Rapporti finanziari dettagliatamente regolati dall’art. 12 della convenzione	La convenzione ha efficacia a partire dalla data della sua sottoscrizione e durata sino alla scadenza del contratto concluso col gestore aggiudicatario
Gestione dei servizi energetici	---	---	---

Difesa ambientale (*)	Sarmede (capofila) Cappella Maggiore con costituzione di un ufficio unico a Sarmede	Costi per il personale e di funzionamento ripartiti tra i comuni per l'85% sulla base della popolazione residente e per il 15% in base alla dimensione territoriale	15/05/2014 14/05/2020
	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione di un ufficio unico a Pieve di Soligo	Costi per personale e funzionamento sulla base della popolazione, altri costi in base ai servizi resi	01/01/2014 31/12/2018
Biblioteche e beni culturali	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione ufficio unico a Pieve di Soligo	Costi per personale e funzionamento sulla base della popolazione, altri costi in base ai servizi resi	01/01/2013 31/12/2016
Trasporto pubblico locale	Provincia di Treviso (delegata quale ente di governo) Comune di Treviso Comune di Asolo Comune di Montebelluna Comune di Conegliano Comune di Vittorio Veneto	Erogazione delle risorse finanziarie necessarie per il contratto di servizio per lo svolgimento dei servizi minimi, erogate all'Ente di governo dalla Regione del Veneto. Gli enti convenzionati garantiscono la restituzione dell'IVA dovuta entro 30 gg. dalla richiesta dell'Ente di Governo	Dalla data di approvazione regionale (DGR 1915 del 28/10/2014) con medesima durata del contratto di servizio di affidamento della gestione servizi di trasporto pubblico locale di competenza del bacino

(*) Le convenzioni relative ai servizi per la difesa ambientale sono da riferire anche alla funzione d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale. I servizi relativi alla difesa ambientale, sulla base della legge 42/2009 art.21, c. 3 rientrano infatti nella lett. e) "funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato", corrispondenti peraltro agli schemi di bilancio di cui al DPR 194/1996 non ancora armonizzati ai sensi del D.Lgs. 118/2011.

Dall'esame di quanto esposto nella tabella si può rilevare che le convenzioni attualmente attivate si riferiscono prevalentemente a servizi la cui programmazione e gestione devono obbligatoriamente essere oggetto di gestione associata in un ambito di area vasta, con le eccezioni delle convenzioni stipulate per la gestione associata dei servizi inerenti la cultura (tra i comuni di Pieve di

Soligo e Refrontolo) per la gestione associata dei servizi ambientali (Pieve di Soligo - Refrontolo e Sarmede – Cappella Maggiore). Si può evincere altresì, soprattutto per quanto riguarda il trasporto pubblico locale, il ruolo dei Comuni di Conegliano e Vittorio Veneto quali centri catalizzatori di flussi nell'area della "Sinistra Piave".

2.3.3. Funzione c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente

Si tratta di una funzione a tutt'oggi di fatto non esercitata dai comuni, con l'eccezione dell'attivazione del servizio di estrazione di visure catastali per i cittadini. Un contenitore, pertanto, privo di qualsivoglia operatività e ancora in attesa dei necessari decreti attuativi di competenza del governo, ancorchè siano state attivate alcune convenzioni a tal riguardo, in particolare da parte dei comuni obbligati.

Tab. 9 – Convenzioni per la gestione in forma associata con altri comuni o EE.PP. dei servizi relativi alla Funzione c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente

SERVIZIO	EE.PP. ASSOCIATI	CRITERI DI CONTRIBUZIONE	DECORRENZA E SCADENZA
Servizi di cui alla specifica normativa art. 66 D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112	Moriago della Battaglia (capofila) (<i>comune obbligato</i>) Sernaglia della Battaglia	Non definiti poiché il servizio di fatto non è operativo	01/01/2013 31/12/2017
	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione di un ufficio unico a Pieve di Soligo	Costi per personale e funzionamento sulla base della popolazione, altri costi in base ai servizi resi	01/01/2014 31/12/2018

Come detto, l'attivazione di convenzioni con oggetto la gestione in forma associata della funzione pare essere una sorta di *escamotage* per assicurare il rispetto delle scadenze imposte dalla normativa in materia di gestione associata per i comuni obbligati.

2.3.4. Funzione d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale

La pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale e la pianificazione territoriale sovracomunale sono regolate dalla L.R. 11/2004, cui si è fatto cenno nel paragrafo 3.1 del capitolo I. Essa si esplica anzitutto attraverso l'adozione dei Piani di Assetto del Territorio (PAT) e dei Piani degli Interventi (PI) a livello comunale ma, come proposto dal legislatore regionale, può attuarsi anche attraverso forme di pianificazione sovracomunale e cioè i Piani di Assetto del Territorio Intercomunali (PATI), in accordo con la pianificazione generale della regione e delle province. Nel paragrafo 2.3.13, al fine di fornire un quadro sufficientemente esaustivo delle collaborazioni esistenti tra i comuni dell'area, verrà fornita una panoramica degli accordi intrapresi tra alcune amministrazioni comunali per l'adozione di appositi PATI.

Prima di riportare i dati circa le convenzioni stipulate ex art. 30 TUEL per la gestione associata della funzione oggetto del presente paragrafo, si precisa che per tutti i comuni interessati le medesime convenzioni si riferiscono anche alla gestione in forma associata del servizio "ambiente".

Tab. 10 – Convenzioni per la gestione in forma associata con altri comuni o EE.PP. dei servizi relativi alla Funzione d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale

SERVIZIO	EE.PP. ASSOCIATI	CRITERI DI CONTRIBUZIONE	DECORRENZA E SCADENZA
Pianificazione urbanistica (*)	Sarmede (capofila) Cappella Maggiore con costituzione di un ufficio unico a Sarmede	Costi per il personale e di funzionamento ripartiti tra i comuni per l'85% sulla base della popolazione residente e per il 15% in base alla dimensione territoriale	15/05/2014 14/05/2020

segue pianificazione urbanistica	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione di un ufficio unico a Pieve di Soligo	Costi per personale e funzionamento sulla base della popolazione, altri costi in base ai servizi resi	01/01/2014 31/12/2018
SIT – Sistema Informativo Territoriale	Conegliano (capofila) Colle Umberto Mareno di Piave San Vendemiano Santa Lucia di Piave Vazzola	Spese di investimento finanziate dalla regione per il 60% per il resto con quota proporzionale a carico di ciascun comune In corso di definizione riparto spese di gestione	Validità 5 anni a partire dall'attivazione del servizio 24/10/2012 23/10/2017
	Unione Montana Prealpi Trevigiane (ente delegato all'esercizio) Cappella Maggiore Cison di Valmarino Cordignano Follina Fregona Miane Moriago della Battaglia Pieve di Soligo Refrontolo Revine Lago San Pietro di Feletto Sarmede Sernaglia della Battaglia Tarzo Vittorio Veneto	Spese di investimento finanziate dalla regione per il 75% , per il resto con quota proporzionale a carico di ciascun comune Spese di gestione ripartite dalla Conferenza dei sindaci	31/05/2010 30/05/2015 In previsione della scadenza della convenzione alcuni comuni hanno aderito a un programma operativo attivato dal Consorzio BIM Piave di Treviso (in collaborazione con il Consorzio BIM Piave di Belluno) per i comuni consorziati ma aperto anche a agli altri comuni della Provincia di Treviso

(*) Le convenzioni relative alla pianificazione urbanistica sono da riferire anche ai servizi per la difesa ambientale di cui alla funzione b) "organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale". Cfr. nota alla tabella n. 8

Relativamente ai servizi della funzione d) si rileva una scarsa propensione alla gestione in forma associata dell'intera funzione, con l'eccezione dei comuni di Pieve di Soligo e Refrontolo e di Sarmede e Cappella Maggiore che hanno già intrapreso anche altri percorsi associativi.

I comuni dell'area sembrano prediligere, nella generalità, forme collaborative finalizzate alla sola gestione dei Servizi Informativi Territoriali (SIT), che richiedono consistenti investimenti in infrastrutture informatiche e

specifiche professionalità per la loro implementazione, ovvero alcune sporadiche esperienze di pianificazione territoriale intercomunale su specifici tematismi (Cfr. paragrafo 2.3.13).

2.3.5 Funzione e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi

Il sistema dei servizi in materia di protezione civile e di intervento a seguito di calamità è attualmente regolato dal decreto legge n. 59 del 15 maggio 2012, convertito dalla legge n. 100 del 12 luglio 2012 “Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile”, oltre che da specifici provvedimenti di competenza delle regioni. Ciascun comune è tenuto a dotarsi di un Piano di emergenza, che può essere adottato anche a livello intercomunale.

Nella tabella n. 11 sono riportate le convenzioni stipulate per la gestione associata della specifica funzione.

Tab. 11 – Convenzioni per la gestione in forma associata con altri comuni o EE.PP. dei servizi relativi alla Funzione e) attività in ambito comunale di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi

SERVIZIO	EE.PP. ASSOCIATI	CRITERI DI CONTRIBUZIONE	DECORRENZA E SCADENZA
Sistema di protezione civile e interventi a seguito di calamità naturali	Sernaglia della Battaglia (capofila) Moriago della Battaglia (<i>comune obbligato</i>) con costituzione di un ufficio unico a Sernaglia della Battaglia	Quota ripartizione spese determinata dalla Conferenza dei sindaci	01/01/2013 durata indeterminata
	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione di un ufficio unico a Pieve di Soligo	Costi per personale e funzionamento sulla base della popolazione, altri costi in base ai servizi resi	01/01/2014 31/12/2018

Alla data odierna i comuni di Sernaglia della Battaglia e Moriago della

Battaglia e di Pieve di Soligo e Refrontolo non hanno ancora adottato un piano intercomunale di protezione civile con funzione di coordinamento dei piani comunali, ma le rispettive convenzioni prevedono che in una fase successiva a quella transitoria di avvio del servizio associato si provveda in tal senso.

2.3.6 Funzione f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi

La funzione si riferisce sia alla forma di gestione dei servizi inerenti il ciclo dei rifiuti urbani che alle modalità di raccolta, smaltimento e recupero degli stessi. La funzione è inoltre riferita alle attività di accertamento e riscossione della tariffa relativa al servizio.

L'organizzazione e la gestione dei servizi integrati inerenti la funzione deve essere riferita ad ambiti ottimali, non sempre coincidenti con il territorio delle province, individuati dalla regione. La Regione del Veneto con D.G.R. n. 13 del 21 gennaio 2014 ha individuato nel territorio della Provincia di Treviso due bacini territoriali di gestione integrata dei rifiuti: il bacino "Sinistra Piave – TV1" per la parte nord della provincia e il bacino "Destra Piave – TV2" (ora denominato bacino "Priula") per il territorio posto più a sud, seguendo lo spartiacque costituito dal corso del fiume Piave. Nel Consiglio di bacino "Sinistra Piave - TV1" sono compresi n. 44 comuni con una popolazione complessiva di circa 306.000 abitanti. Partecipano al Consiglio di bacino con una convenzione ex art. 30 TUEL, n. 27 comuni appartenenti all'area oggetto dell'indagine, con l'eccezione del Comune di Susegana che ha invece aderito alla convenzione per l'istituzione del Consiglio di bacino "Priula - TV2" pur risultando il suo territorio geograficamente collocato sulla riva sinistra del fiume Piave.

Tab. 12 – Convenzioni per la gestione in forma associata con altri comuni o EE.PP. dei servizi relativi alla Funzione f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi

SERVIZIO	EE.PP. ASSOCIATI	CRITERI DI CONTRIBUZIONE	DECORRENZA E SCADENZA
Organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi	Costituzione e funzionamento Consiglio di Bacino “Sinistra Piave” TV1 Conegliano (ente responsabile del coordinamento) Tutti i comuni con eccezione di Susegana che aderisce al Consiglio di bacino “Priula”	Quote di partecipazione al consiglio di bacino determinate in rapporto all’entità della popolazione residente nel territorio di ciascun ente locale partecipante	Durata 20 anni dalla data di sottoscrizione (novembre - dicembre 2014)

L’adesione a una convenzione per la gestione associata della funzione è, di fatto, imposta dalla normativa.

2.3.7 Funzione g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall’articolo 118, quarto comma, della Costituzione

Il complesso sistema locale dei servizi sociali è gestito congiuntamente dalle USLL e dai comuni sulla base degli indirizzi programmatori regionali contenuti nel Piano socio-sanitario²³. La Regione del Veneto ha inoltre individuato i distretti socio-sanitari quali ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi.

La programmazione e la gestione associata dei servizi sociali dei comuni e sociosanitari delle Aziende ULSS si concretizza nei Piani di Zona che riprendono le seguenti aree di intervento individuate dalla Regione²⁴:

- famiglia, infanzia, adolescenza, minori in condizioni di disagio, giovani

²³ L.R. n. 23 del 29 giugno 2012 “Norme in materia di programmazione socio sanitaria e approvazione del Piano socio-sanitario regionale 2012-2016”

²⁴ D.G.R. n. 2082 del 3 agosto 2010

- persone anziane
- disabilità
- dipendenze
- salute mentale
- marginalità e inclusione sociale
- immigrazione

L'Assemblea dei Sindaci dell'ULSS7 ha approvato il Piano di zona 2011 - 2015, un documento programmatico con il quale i comuni associati e l'Azienda ULSS definiscono le politiche sociali e socio-sanitarie e il sistema integrato di interventi e servizi rivolti alla popolazione per ambiti territoriali coincidenti con i distretti sanitari.

A livello gestionale l'Azienda ULSS si fa carico prevalentemente delle prestazioni sanitarie ed infermieristiche, mentre i comuni erogano gli altri servizi. Il Piano di zona prevede però una delega gestionale all'Azienda sanitaria per alcune tipologie di servizi quali il Modulo Operativo Minori Unificato, il trasporto minori con disabilità all'Istituto "La Nostra Famiglia" di Conegliano, la residenzialità in tema di salute mentale, alcuni progetti dell'area immigrazione e interculturalità e l'erogazione di specifici contributi ad associazioni che operano nel campo sociale e socio-sanitario.

I servizi compresi nella funzione, in quanto differenziati e molto complessi, ben si prestano a essere gestiti in forma associata, assicurando così medesimi livelli di servizio all'interno dell'ambito territoriale dei distretti e dell'intero territorio dell'Azienda ULSS.

Nella tabella n. 13, oltre al sistema dei servizi sociali in senso lato (la gestione amministrativa, l'accesso e consulenza, il sostegno economico, gli interventi domiciliari e semi-residenziali e gli interventi residenziali), vengono

riportati anche il servizio degli asili nido comunali con l'esclusione invece delle deleghe all'ULSS7 per alcune tipologie di servizi finalizzati ad assicurare l'integrazione gestionale a livello territoriale.

Tab. 13 – Convenzioni per la gestione in forma associata con altri comuni o EE.PP. dei servizi relativi alla Funzione g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione

SERVIZIO	EE.PP. ASSOCIATI	CRITERI DI CONTRIBUZIONE	DECORRENZA E SCADENZA
Sistema dei servizi sociali: gestione amministrativa, accesso e consulenza, sostegno economico, interventi domiciliari e semi-residenziali, interventi residenziali	Sernaglia della Battaglia (capofila) Moriago della Battaglia (<i>comune obbligato</i>) con costituzione ufficio unico a Sernaglia della Battaglia	Costituzione di un apposito fondo per le spese dirette e spese del personale Quote servizi e contributi al comune capofila	01/01/2014 31/12/2019
	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione di un ufficio unico a Pieve di Soligo	Costi per personale e funzionamento sulla base popolazione, altri costi sulla base della competenza di spesa	30/12/2011 29/12/2016
	Vittorio Veneto (capofila) Tarzo con costituzione di un ufficio unico a Vittorio Veneto (*)	Costi per il personale al 91% Vittorio Veneto e 9% Tarzo, altri costi in base alla competenza di spesa	01/06/2015 31/05/2020
	Cappella Maggiore Sarmede Fregona	----	Gennaio 2015 scioglimento convenzione sottoscritta a gennaio 2012
Asili nido	Conegliano (gestore di n. 2 asili nido comunali) Santa Lucia di Piave	Il Comune di Conegliano mette a disposizione presso le proprie strutture n. 10 posti bambino (salvo ulteriori inserimenti) alle medesime condizioni dei residenti a Conegliano	01/09/2014 31/07/2016

(*) La convenzione stipulata si riferisce esplicitamente anche ai servizi inerenti la "Condizione giovanile"

Nell'ambito della funzione sono state attivate tre convenzioni per la

gestione associata da parte di comuni che hanno avviato anche altre gestioni associate di servizi.

Si evidenzia che la convenzione stipulata tra i comuni di Vittorio Veneto e Tarzo si riferisce specificatamente, oltre al sistema dei servizi sociali in generale, anche ai servizi in materia di “Condizione giovanile”, che rientrano a pieno titolo nella definizione delle aree di intervento individuate dalla Regione.

La convenzione stipulata tra Conegliano e Santa Lucia di Piave si riferisce, invece, alle sole condizioni di accesso, di iscrizione e di tariffe applicate per i due asili nido coneglianesi, agevolandone l'utilizzo per i bambini del comune contermine, senza riferimento alla gestione delle strutture stesse.

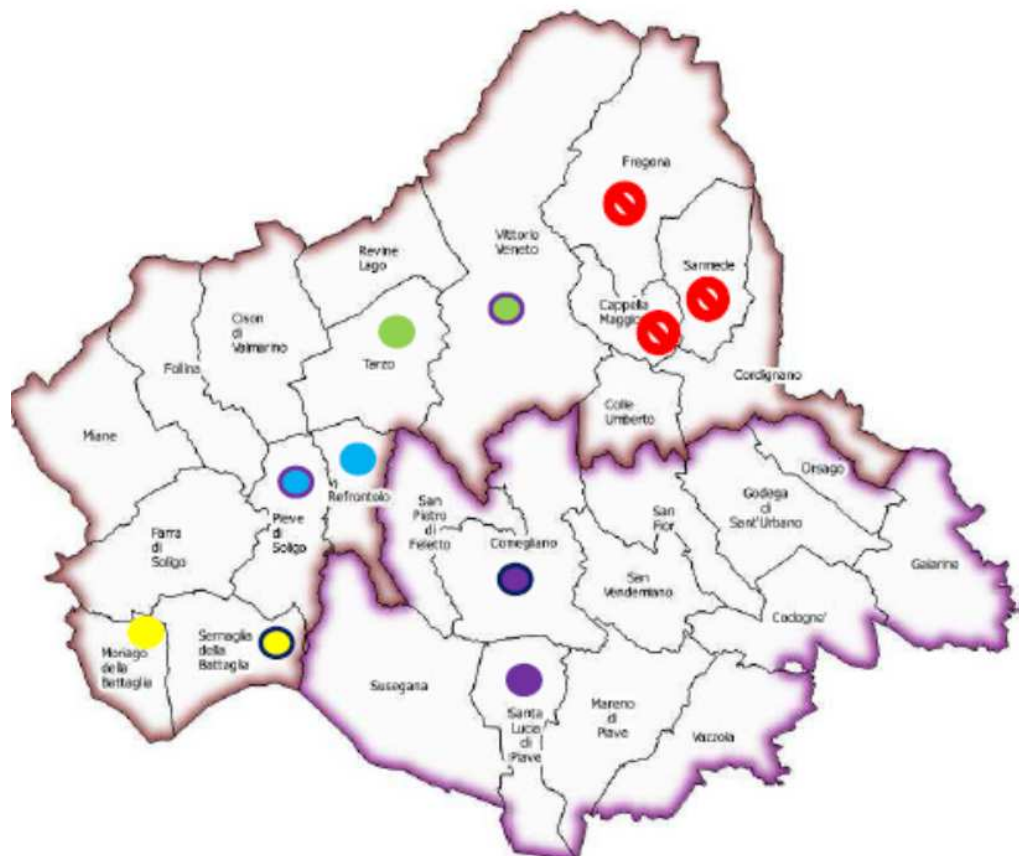
Da notare, inoltre, l'avvenuto scioglimento di una convenzione sottoscritta nell'anno 2012 tra i comuni di Cappella Maggiore, Fregona e Sarmede, di fatto non avviata dopo la sottoscrizione a causa di difficoltà organizzative circa la gestione degli sportelli per il pubblico²⁵.

La figura 4 nella pagina seguente restituisce una rappresentazione delle forme associative esistenti nell'area geografica in questione.

²⁵ Il Gazzettino – edizione di Treviso - venerdì 9 gennaio 2015 – riportata dichiarazione del Sindaco del Comune di Cappella Maggiore

Fig. 4 *Comuni aderenti a convenzioni per la gestione associata della funzione relativa al sistema locale dei servizi sociali (*)*

Elaborazione QGIS



(*) I comuni o altri EE.PP. individuati quali capofila delle convenzioni risultano cerchiati in blu. I segnali rossi indicano lo scioglimento di una convenzione

2.3.8 Funzione h) edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici

Nella funzione rientrano i servizi relativi alla manutenzione degli edifici scolastici oltre alla programmazione dell'assistenza scolastica, per quanto di competenza dei comuni, nonché altri servizi ausiliari quali la gestione dei buoni

per i libri di testo, il trasporto, le mense, i centri socio-educativi, i centri ricreativi estivi e l'assegnazione di borse di studio.

Nella tabella n. 14 sono state incluse le convenzioni che risultano attualmente attive nell'area.

Tab. 14 – Convenzioni per la gestione in forma associata con altri comuni o EE.PP. dei servizi relativi alla Funzione h) edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici

SERVIZIO	EE.PP. ASSOCIATI	CRITERI DI CONTRIBUZIONE	DECORRENZA E SCADENZA
Gestione edifici scolastici Refezione scolastica Buoni libri di testo Borse di studio	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione di un ufficio unico a Pieve di Soligo	Costi per personale e funzionamento sulla base della popolazione, altri costi in base ai servizi resi	01/09/2012 31/12/2016
Trasporto scolastico Centri estivi o altre attività parascolastiche	Follina (capofila) Cison di Valmarino (<i>comune obbligato</i>) Miane Revine Lago Tarzo	Riparto dei costi stabilito dalla Conferenza dei sindaci	02/04/2012 01/10/2017

Nell'intera area dell'ULSS7 risultano aver sottoscritto convenzioni per la gestione associata della funzione esclusivamente i comuni di Pieve di Soligo e Refrontolo e i comuni di Follina, Cison di Valmarino, Tarzo, Miane e Revine Lago collocati rispettivamente nell'area conosciuta come "Quartier del Piave" e nell'area nota come della "Vallata".

2.3.9 Funzione i) polizia municipale e polizia amministrativa locale

I servizi compresi nella funzione si riferiscono a svariati compiti attribuiti alla polizia locale dalla normativa statale²⁶ e regionale²⁷. Oltre alla tutela della

²⁶ Legge n. 65 del 7 marzo 1986 "Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale"

²⁷ Legge regionale n. 40 del 9 agosto 1988 "Norme in materia di polizia locale"

sicurezza della cittadinanza, degli spazi pubblici delle città e del territorio, la polizia locale è chiamata infatti a svolgere compiti di polizia giudiziaria, polizia amministrativa e polizia stradale. La Regione del Veneto ha provveduto inoltre a fissare in 1:1000 il rapporto tra il personale impiegato nel servizio e la popolazione residente. Un rapporto che, a causa delle ristrettezze finanziarie, nessun comune del Veneto è in grado di rispettare.

I servizi svolti all'interno della funzione i) polizia municipale e polizia amministrativa locale, in virtù della loro particolare natura, ben si prestano ad essere gestiti in forma associata, assicurando in tal modo una più costante presenza e vigilanza sul territorio e tangibili economie di scala rispetto alla gestione da parte dei singoli comuni .

La Regione del Veneto, con D.G.R. n. 1221 del 25 giugno 2012, ha infatti approvato il secondo Piano di zonizzazione per la gestione associata delle funzioni e dei servizi di Polizia locale in ambito regionale. Il territorio corrispondente all'ULSS N. 7 viene ripartito come indicato nella figura n. 5 sottoriportata.

Tab. 15 – Convenzioni per la gestione in forma associata con altri comuni o EE.PP. dei servizi relativi alla Funzione i) polizia municipale e polizia amministrativa locale

SERVIZIO	EE.PP. ASSOCIATI	CRITERI DI CONTRIBUZIONE	DECORRENZA E SCADENZA
Complesso dei servizi di formazione ruoli e contenzioso, polizia giudiziaria, polizia amministrativa, polizia annonaria, permessi denunce ecc., infortuni sul lavoro, tutela territorio, pattugliamento, contravvenzioni, viabilità e traffico, rilevazione incidenti stradali	Sarmede (capofila) Cappella Maggiore Fregona con costituzione di un ufficio unico a Sarmede	Costi per il personale e di funzionamento ripartiti tra i comuni per l'85% sulla base della popolazione residente e per il 15% in base alla dimensione territoriale Proventi delle infrazioni sulla base del luogo di accertamento	04/07/2012 03/07/2017
	Follina (capofila) Cison di Valmarino (<i>comune obbligato</i>) Miane Revine Lago (<i>comune obbligato</i>) con costituzione di un ufficio unico a Follina	Costi di gestione in base alla popolazione Costi personale sulla base delle decisioni della Conferenza dei Sindaci Proventi infrazioni sulla base luogo di accertamento	01/02/2015 31/01/2020
	Sernaglia della Battaglia (capofila) Moriago della Battaglia (<i>comune obbligato</i>)	Spese ripartite per il 78% Sernaglia della B. 22% Moriago della B. Proventi infrazioni sulla base luogo di accertamento	01/01/2013 31/12/2017
	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione di un ufficio unico a Pieve di Soligo	Costi da indicare nel piano annuale approvato dal Coordinamento dei sindaci e costi di gestione ripartiti sulla base della popolazione Entrate ripartite sulla base della popolazione	30/12/2011 29/12/2016
	Vittorio Veneto (capofila) Tarzo con costituzione di un ufficio unico a Vittorio Veneto	Costi da ripartire su determinazione annuale della Conferenza dei sindaci – proventi per il 70% al comune ove viene constatata l'infrazione, per il 30% a Vittorio Veneto	10/11/2013 09/11/2018
	Vazzola Cimadolmo (capofila) (*) San Polo di Piave Ormelle con costituzione di un ufficio unico a Cimadolmo	Costi ripartiti sulla base della popolazione residente	29/08/2015 28/08/2020

(*) i comuni di Cimadolmo, Ormelle e San Polo di Piave appartengono al territorio dell'Opitergino (AULS N. 9 di Treviso). I tre comuni risultano tutti obbligati alla gestione associata e sono compresi nel distretto di polizia locale TV2A

Dalla lettura dei dati riportati in tabella si evince che nell'area del cosiddetto "Vittoriese", rientrante nel distretto di polizia locale TV3A sono state stipulate tre convenzioni che riguardano nove comuni, di cui uno ipoteticamente compreso nel distretto TV3B (Miane). Nell'area del distretto TV3B corrispondente al "Quartier del Piave – Feletto" sono state invece stipulate due convenzioni che coinvolgono quattro comuni. Per quanto riguarda invece i comuni compresi nel distretto di polizia TV2B, ossia l'area del "Coneglianese", il solo comune di Vazzola ha stipulato una convenzione per la gestione associata della funzione con i comuni di San Polo di Piave, Cimadolmo e Ormelle il cui territorio risulta compreso nel distretto di polizia locale TV2A, corrispondente all'area meglio conosciuta come "Opitergino – Mottense".

Nella figura 6, riportata nella pagina, seguente viene ripresa la rappresentazione della zonizzazione stabilita dalla Regione relativamente ai distretti di polizia locale (cfr. fig. 5) con l'evidenziazione dei comuni interessati dalla gestione associata della funzione di polizia municipale e polizia amministrativa locale.

Si è rilevato, infine, che alcuni comuni dell'area hanno sottoscritto negli anni scorsi alcuni protocolli d'intesa nell'ambito degli specifici distretti di polizia locale. Tali protocolli risultano essere stati perlopiù finalizzati al conseguimento di contributi regionali a copertura di spese di investimento per adeguare le risorse strumentali in dotazione ai comandi di polizia locale.

2.3.10 Funzione l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'ambito delle funzioni di competenza statale

La funzione relativa ai servizi di stato civile, anagrafe della popolazione residente ed elettorale, ancorchè indicata tra le funzioni fondamentali, non risulta soggetta all'obbligo di gestione associata²⁸, in quanto riferita a servizi svolti nell'esercizio di funzioni dello Stato e dallo stesso conferite ai comuni.

I servizi inerenti la funzione possono comunque essere svolti in forma associata ai sensi della vigente normativa. Nel caso di Unioni di comuni i sindaci dei comuni facenti parte dell'Unione possono infatti delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'Unione stessa, o dei singoli comuni associati²⁹. Qualora invece i comuni ricorrano a convenzioni ex art. 30 del TUEL con la costituzione di uffici unici, è possibile prevedere l'utilizzo di personale distaccato dagli enti partecipanti, cui i sindaci possono delegare le funzioni di Ufficiale di stato civile e Ufficiale d'anagrafe.

Il ricorso alla gestione associata della funzione, soprattutto per i comuni con minore dotazione organica, consentirebbe di garantire una maggiore continuità di

²⁸ Articolo 19, comma 1, lett. b) del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95

²⁹ Articolo 32, comma 5-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

servizio, sia per le attività di *front office* che per quelle di *back office*, anche in considerazione del fatto che i servizi in questione sono caratterizzati da un elevato grado di informatizzazione e standardizzazione, oltre a non essere oggetto di regolamentazione specifica a livello comunale.

Come precedentemente evidenziato nel paragrafo 1.2.1, inoltre, l'istituzione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente³⁰ che, salvo proroghe, entro il 2016 prenderà il posto delle oltre 8.000 anagrafi dei comuni italiani, dovrebbe condurre al superamento della dimensione strettamente locale nella gestione della funzione.

La tabella 16 sottoriportata indica le convenzioni attualmente attivate nell'area oggetto di indagine per la gestione associata della funzione.

Tab. 16 – Convenzioni per la gestione in forma associata con altri comuni o EE.PP. dei servizi relativi alla Funzione I) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e i compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio della funzione statale (esercizio associato della funzione non obbligatorio)

SERVIZIO	EE.PP. ASSOCIATI	CRITERI DI CONTRIBUZIONE	DECORRENZA E SCADENZA
Anagrafe Elettorale Stato civile Onomastica stradale e numerazione civica	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione di un ufficio unico a Pieve di Soligo	Costi per personale e funzionamento sulla base della popolazione, altri costi in base ai servizi resi	01/07/2012 31/12/2016
Leva Rilascio carte di identità e carte di identità elettroniche	Tarzo (capofila) Revine Lago (<i>comune obbligato</i>) con costituzione ufficio unico a Tarzo	Costi ripartiti al 68% Tarzo 32% Revine Lago	01/04/2015 31/12/2020

Dalla lettura dei dati riportati nella tabella si evince che le gestioni associate della funzione hanno ancora scarsa diffusione, probabilmente imputabile a una scarsa interoperabilità dei sistemi informativi utilizzati, questione che richiede,

³⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 17 luglio 2015, n. 126

come peraltro più volte detto, consistenti investimenti nelle infrastrutture ICT, o meglio, la concreta attuazione delle linee guida impartite dall'Agenda Digitale per l'Italia³¹.

2.3.11 Funzione l-bis) servizi in materia statistica

Nella funzione l-bis) trovano spazio i tanti bistrattati e sottovalutati, quanto fondamentali, servizi forniti dagli uffici comunali di statistica. Inizialmente riferita, in particolare, alla mera rilevazione dei dati relativi ai servizi di stato civile e alle anagrafi della popolazione residente, la funzione in questione ha assunto un ruolo autonomo e determinante per l'assunzione delle decisioni in materia di politiche pubbliche³². Pare opportuno rilevare che la gestione dei servizi inerenti la funzione richiederebbe specifiche competenze che la gran parte dei comuni non ha previsto nelle proprie dotazioni organiche.

Relativamente alla funzione risultano essere state sottoscritte le convenzioni riportate nella seguente tabella 17.

³¹ <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/pubblica-amministrazione>: “L’Agenzia per l’Italia Digitale coordina le azioni in materia di innovazione per promuovere le tecnologie digitali a supporto della pubblica amministrazione, con azioni mirate a stimolare l’innovazione e a favorire lo sviluppo di un sistema economico sociale incentrato sulla diffusione delle nuove tecnologie. Sostiene inoltre la digitalizzazione per la condivisione delle informazioni pubbliche e la realizzazione di servizi online per cittadini e imprese. Coinvolge tutte le amministrazioni pubbliche centrali, regionali e locali”

³² Articolo 1, comma 305, Legge n. 228 del 24 dicembre 2012 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)”

Tab. 17 – Convenzioni per la gestione in forma associata con altri comuni o EE.PP. dei servizi relativi alla Funzione I-bis) servizi in materia statistica

SERVIZIO	EE.PP. ASSOCIATI	CRITERI DI CONTRIBUZIONE	DECORRENZA E SCADENZA
Servizi statistici	Moriago della Battaglia (capofila) (<i>comune obbligato</i>) Sernaglia della Battaglia con costituzione ufficio unico a Moriago della Battaglia	Costituzione di un apposito fondo per le spese di gestione e personale	01/01/2014 30/09/2019
	Pieve di Soligo (capofila) Refrontolo (<i>comune obbligato</i>) con costituzione di un ufficio unico a Pieve di Soligo	Costi per personale e funzionamento sulla base della popolazione, altri costi in base ai servizi resi	01/07/2012 31/12/2016

La sottoscrizione di convenzioni con oggetto la gestione in forma associata della funzione pare essere, come nel caso della funzione c), una sorta di *escamotage* per assicurare il rispetto delle scadenze imposte dalla normativa in materia di gestione associata per i comuni obbligati³³.

2.3.12. Altri servizi gestiti in forma associata

Nel corso della rilevazione circa le forme associative esistenti tra i comuni ricompresi nell'area di competenza dell'ULSS N. 7 si è appurato che sono state sottoscritte numerose convenzioni per l'utilizzo congiunto di personale³⁴. L'esigenza di contrarre la spesa per il personale, dettata dalle leggi di stabilità e accentuatasi nel corso degli ultimi anni, ha determinato una riduzione degli organici costringendo spesso gli enti, soprattutto i comuni di minori dimensioni

³³ Cfr. par. 2.3.3.

³⁴ Articolo 14 CCNL 22/01/2004 "Al fine di soddisfare la migliore realizzazione dei servizi istituzionali e di conseguire una economica gestione delle risorse, gli enti locali possono utilizzare, con il consenso dei lavoratori interessati, il personale assegnato da altri enti cui si applica il presente CCNL per periodi predeterminati e per una parte del tempo di lavoro d'obbligo mediante convenzione e previo assenso dell'ente di appartenenza."

demografiche, a ricorrere a questa tipologia di convenzioni al fine di assicurare la continuità nell'erogazione dei servizi.

Alcuni enti hanno inoltre sottoscritto protocolli d'intesa finalizzati a dare adempimento alle disposizioni normative in materia di misurazione e valutazione della performance con la costituzione degli Organismi Indipendenti di Valutazione³⁵, in materia di trasparenza³⁶ e di anticorruzione³⁷, ovvero per la costituzione dei Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni³⁸. Pur trattandosi di materie attinenti la gestione del personale e i processi di controllo in generale, viene fatto cenno agli stessi nel presente paragrafo poiché si tratta di esperienze associative ancora sporadiche, limitate in quanto al numero degli enti coinvolti e, per il momento, scarsamente significative in quanto a corollario della complessa gestione dell'intera funzione a).

Nell'ambito dei servizi tecnici di manutenzione specificatamente riferiti alla viabilità e all'illuminazione pubblica, risultano inoltre essere state stipulate, nel corso degli anni, diverse convenzioni per la gestione associata degli interventi manutentivi in alcune zone di territori comunali contermini (cigli stradali, viabilità, illuminazione pubblica). Le forme associative di gestione di questa tipologia di servizi, che peraltro ben si presterebbero ad azioni congiunte, sono sporadiche e assai limitate in quanto alla loro portata.

³⁵ Articolo 14 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni"

³⁶ D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"

³⁷ Legge 6 novembre 2012, n. 190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"

³⁸ Art. 57 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"

Per quanto attiene, infine, le attività riconducibili all'attuazione del piano di informatizzazione delle procedure di accesso ai servizi comunali da parte dei cittadini e delle imprese³⁹, la maggioranza dei comuni della zona ha sottoscritto una convenzione ai sensi dell'art. 30 TUEL con il Consorzio BIM Piave di Treviso per l'utilizzo di un portale denominato UNIPASS, quale punto informatico di accesso ai diversi servizi dei comuni aderenti, compresi lo Sportello Unico Attività Produttive – SUAP⁴⁰ e lo Sportello Unico Edilizia - SUE⁴¹. La convenzione non si riferisce però alla gestione associata vera e propria dei servizi SUAP e SUE con la costituzione di un ufficio unico, in quanto gli *iter* procedurali restano in capo ai singoli comuni.

2.3.13. Altre tipologie di programmazione e gestione

Oltre agli ambiti o bacini territoriali ottimali di programmazione e gestione di alcuni servizi e ai distretti di polizia locale, individuati sulla base della normativa statale o regionale, cui si è fatto cenno nei precedenti paragrafi del presente capitolo⁴², si intendono qui riportare le esperienze che riguardano il territorio oggetto d'indagine relativamente ad ulteriori forme per l'esercizio delle funzioni di programmazione e gestione, con riferimento ai quattro ambiti adeguati individuati dalla D.G.R. n. 1417/2013⁴³.

³⁹ Articolo 24, comma 3-*bis*, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”

⁴⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 “Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133

⁴¹ Legge 7 agosto 2012, n. 134 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese”

⁴² Cfr. par. 2.3.2., par. 2.3.6., par. 2.3.7. e par. 2.3.9.

⁴³ Cfr. par. 1.3.

In particolare, in relazione all'ambito adeguato di programmazione individuato dalla Regione del Veneto con riferimento alle ULSS e alle Intese Programmatiche d'Area - IPA⁴⁴, verrà qui brevemente riportata l'esperienza dell'IPA "Terre Alte della Marca Trevigiana", cui aderiscono tutti i ventotto comuni dell'area. L'IPA in questione, cui partecipano anche i comuni di Valdobbiadene, Vidor e Segusino, è stata riconosciuta dalla Regione del Veneto con D.G.R. n. 3323 del 4 novembre 2008 e ha sede presso il Comune di Pieve di Soligo che è l'ente di riferimento per la segreteria tecnica dell'Intesa. Al Tavolo di concertazione dell'IPA partecipano, oltre ai comuni, enti e istituzioni rilevanti, le associazioni maggiormente rappresentative in ambito economico e sociale.

L'IPA, come specificato nella L.R. 35/2001, svolge compiti di programmazione locale e non è chiamata alla gestione diretta di specifici fondi dedicati. Si configura pertanto come un livello di *governance* intermedio, al tempo stesso multilivello e multi-attore. Il valore aggiunto apportato dall'IPA dovrebbe essere la capacità di mettere in rete gli attori locali, sia pubblici che privati, creando delle *policy community* coese e impegnate nell'individuazione di strategie condivise per lo sviluppo del proprio territorio. Il compito principale dell'Intesa dovrebbe quindi consistere nella formulazione di politiche condivise e integrate relative a tutti i settori della programmazione regionale, da proporre al proprio territorio ed ai livelli di governo sovraordinati, con l'individuazione di progetti strategici da avviare alle varie linee di finanziamento.

A partire dall'anno 2008, l'IPA Terre Alte della Marca Trevigiana ha svolto un'intensa attività, anche in collaborazione con altre IPA del Veneto. Il Documento programmatico d'area per il periodo 2008-2014 risulta essere stato da ultimo aggiornato nel mese di ottobre 2014. Nell'ultimo biennio l'attività del

⁴⁴ Cfr. nota 21 capitolo I

Tavolo di concertazione risulta essere stata, in generale, limitata all'ottenimento del finanziamento di alcuni progetti, attingendo alla coda dei Fondi per lo Sviluppo e la Coesione della Programmazione comunitaria 2007-2013. Alcune considerazioni circa il ruolo dell'IPA nell'area verranno proposte nei capitoli III e IV dell'elaborato, in quanto specificatamente emerse nel corso dell'analisi relativa alla possibile evoluzione del contesto collaborativo tra i comuni della "Sinistra Piave", oltre che poter essere rinvenute nel contenuto delle interviste rivolte ad alcuni sindaci dei comuni dell'area.

Ad un più ristretto ambito settoriale di programmazione può invece essere ricondotta l'attività programmatica del Gruppo di Azione Locale – GAL "Altamarca trevigiana". L'avvio dei GAL ha origine dall'iniziativa comunitaria LEADER⁴⁵, che ha diffuso in Europa un nuovo approccio rispetto alla forma di programmazione dello sviluppo rurale locale, partecipata e integrata, prevedendo la creazione di partenariati locali pubblico-privati per la definizione delle strategie e la promozione di progetti condivisi. In particolare i GAL hanno il compito di portare ad attuazione i programmi di sviluppo locale, condivisi per il proprio ambito territoriale e presenti nel Programma di Sviluppo Rurale – PSR di ambito regionale, progettando e attivando con appositi bandi gli interventi ritenuti strategicamente prioritari.

Il GAL "Altamarca Trevigiana", costituito nel 2008 sotto forma di società consortile a responsabilità limitata, fa riferimento all'area settentrionale della Provincia di Treviso, partendo dalla Pedemontana del Grappa, attraversando il Quartier del Piave e la Vallata per arrivare all'area delle Prealpi Trevigiane. Aderiscono al GAL i comuni di Cappella Maggiore, Cison di Valmarino,

⁴⁵ "Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale" - Collegamenti tra azioni dello sviluppo economico rurale - <http://www.europagarage.it/lapproccio-leader/>

Cordignano, Farra di Soligo, Follina, Fregona, Miane, Pieve di Soligo, Refrontolo, Revine Lago, San Pietro di Feletto, Sarmede, Sernaglia della Battaglia, Tarzo, e Vittorio Veneto, oltre che l'Unione Montana delle Prealpi Trevigiane. Si tratta, pertanto, di un'area con una connotazione maggiormente rurale e collinare rispetto alla parte meridionale del territorio dell'ULSS N. 7.

Al momento il GAL "Altamarca Trevigiana" parrebbe ricoprire un ruolo maggiormente dinamico nella programmazione locale rispetto all'IPA, benchè settoriale e non sufficientemente integrato, probabilmente anche in considerazione della recente approvazione del PSR del Veneto e la conseguente attivazione di una specifica progettualità per l'accesso alle linee di finanziamento previste.

Alla dimensione territoriale dell'ambito gestionale adeguato fanno invece riferimento alcune esperienze di programmazione e realizzazione di progetti in materia di specifiche politiche. In particolare ci si riferisce alla progettazione e realizzazione di interventi relativi alle politiche giovanili. Nell'area corrispondente al distretto sud dell'ULSS N. 7 è stato infatti sottoscritto un protocollo d'intesa tra i comuni del "Coneglianese" per la progettazione e realizzazione di interventi in materia di politiche giovanili. I comuni partecipanti sono Conegliano (capofila), Codognè, Gaiarine, Godega di Sant'Urbano, Mareno di Piave, Orsago, San Fior, Santa Lucia di Piave, San Pietro di Feletto, San Vendemiano, Susegana e Vazzola. Il protocollo d'intesa è riferito al periodo dal 12/03/2015 al 31/07/2017. Nell'area del "Quartier del Piave – Vallata" è stata sottoscritta una convenzione, egualmente finalizzata alla progettazione e realizzazione di interventi in materia di politiche giovanili, tra i comuni di Cison di Valmarino, Farra di Soligo, Follina, Miane, Moriago della Battaglia (capofila), Pieve di Soligo, Refrontolo e Sernaglia della Battaglia. La convenzione prevede la costituzione di un tavolo di confronto fino a tutto il 31/12/2017. I Comuni del

distretto nord, appartenenti all'area del "Vittoriese", fanno invece riferimento al Comune di Vittorio Veneto quale perno delle attività progettuali e degli interventi in materia di politiche giovanili. I Comuni di Conegliano e di Vittorio Veneto, inoltre, hanno attivato sin dagli anni '90 due servizi "Informagiovani" divenuti importanti punti di riferimento nell'intera area dell'ULSS N. 7.

In un ambito funzionale minimo per aree omogenee possono essere fatte rientrare invece alcune esperienze in materia di pianificazione territoriale sovracomunale. La pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale e la pianificazione territoriale sovracomunale sono regolate dalla L.R. 11/2004, cui si è fatto cenno nel paragrafo 1.3.1 del capitolo I. La L.R. 11/2004 propone i Piani di Assetto del Territorio Intercomunali – PATI, ancorchè limitati ad alcuni tematismi, come una nuova forma di *governance* del territorio in un'ottica di programmazione territoriale per aree più vaste ed omogenee.

Nell'area ricompresa nel territorio dell'ULSS 7 sono state attivate alcune esperienze di pianificazione territoriale sovracomunale, perlopiù tematiche e riferite a ristrette aree omogenee. Solamente i comuni di Cison di Valmarino, Follina, Miane, Revine Lago e Tarzo hanno optato per l'approvazione di un PATI non tematico "della Vallata", riferito pertanto a tutti gli ambiti della pianificazione territoriale. Altri comuni hanno invece optato per l'approvazione di Piani di Assetto del Territorio Intercomunali orientati da specifici tematismi. In particolare risultano essere stati adottati i seguenti PATI tematici:

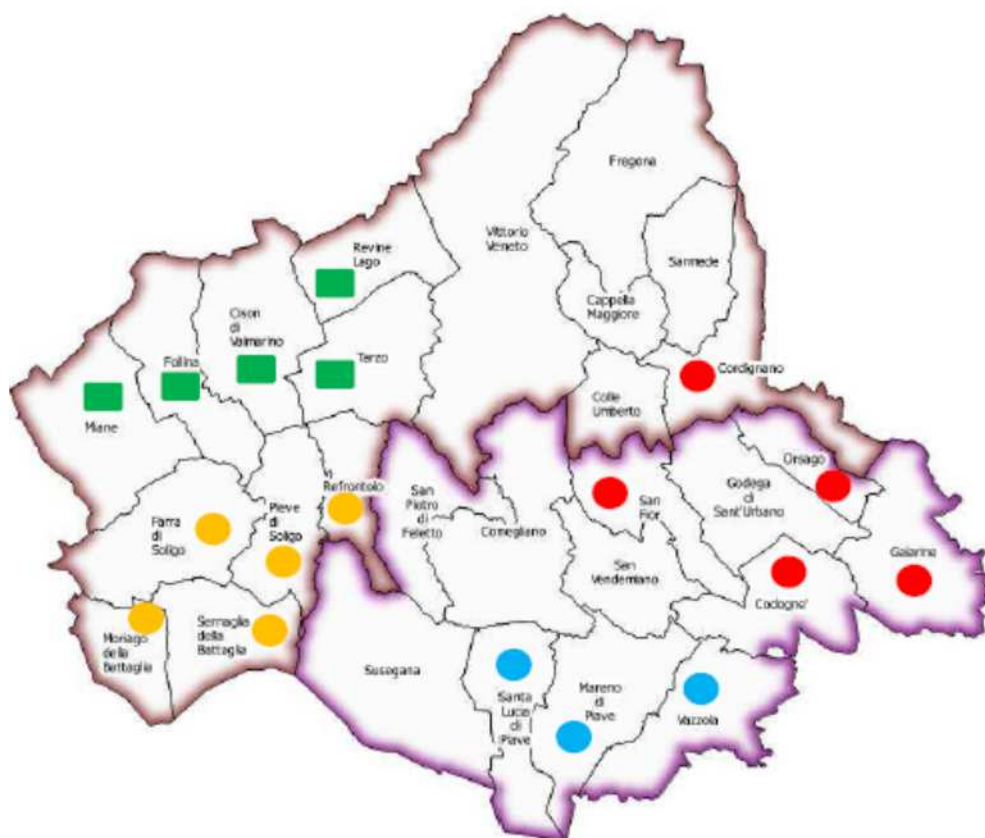
- tra i comuni di Codognè, Cordignano, Gaiarine, Orsago e San Fior sui temi dell'ambiente e della viabilità;
- tra i comuni di Pieve di Soligo, Farra di Soligo, Moriago della Battaglia, Sernaglia della Battaglia, Refrontolo e Vidor (comune fuori ambito ULSS N. 7) sui temi della biodiversità e dello sviluppo economico per il territorio del

“Quartier del Piave”;

- tra i comuni di Mareno di Piave, Santa Lucia di Piave e Vazzola sui temi del sistema ambientale, della difesa del suolo, del settore turistico-ricettivo, del settore produttivo e della viabilità per il territorio del cosiddetto “Agro coneglianese sud-orientale”.

Fig. 7 *Ambiti di pianificazione territoriale intercomunale – PATI e PATI tematici*

Elaborazione QGIS (*)



(*) i rettangoli indicano l'adozione di un PATI, i cerchi l'adozione di PATI tematici

Come si può evincere dalla figura 7 sopra riportata, restano escluse da processi di pianificazione territoriale intercomunale parte delle aree montane e

collinari, che presentano maggiori fragilità dal punto di vista ambientale, e gran parte del territorio della pianura, ove si registra una forte concentrazione di insediamenti produttivi e di attività del terziario, nonché la presenza di arterie di comunicazione che sostengono i flussi di traffico più consistenti dell'area.

Ugualmente a un ambito funzionale minimo per aree omogenee può essere attualmente ricondotta l'adozione di Piani di Azione per l'Energia Sostenibile (PAES), che si riferiscono al Patto dei Sindaci, iniziativa lanciata dalla Commissione Europea dopo l'adozione del Pacchetto europeo su clima ed energia nel 2008⁴⁶. I PAES sono documenti che definiscono le politiche energetiche adottate dai comuni aderenti al Patto per raggiungere l'obiettivo europeo di riduzione delle emissioni di CO₂ del 20% entro il 2020, con la programmazione di azioni volte a diminuire i consumi energetici della città e incrementare la produzione di energia da fonti rinnovabili. Alcuni comuni dell'area oggetto di studio hanno deliberato l'adozione dei PAES d'area riportati nel seguente elenco:

- PAES d'area "Pedemontana est" tra i comuni di Cappella Maggiore, Fregona e Sarmede;
- PAES d'area "Quartier del Piave" tra i comuni di Farra di Soligo, Sernaglia della Battaglia, Pieve di Soligo, Refrontolo e San Pietro di Feletto.

Come si può evincere dalle informazioni sopra riportate, non si riscontra ancora un fattivo interesse per la condivisione di processi di pianificazione e programmazione entro ambiti più vasti rispetto a quelli più propriamente individuati quali ambiti gestionali e funzionali.

⁴⁶ <http://www.pattodeisindaci.eu>: «I governi locali svolgono un ruolo decisivo nella mitigazione degli effetti conseguenti al cambiamento climatico, soprattutto se si considera che l'80% dei consumi energetici e delle emissioni di CO₂ è associato alle attività urbane. Per le sue singolari caratteristiche - essendo l'unico movimento di questo genere a mobilitare gli attori locali e regionali ai fini del perseguimento degli obiettivi europei - il Patto dei Sindaci è considerato dalle istituzioni europee come un eccezionale modello di *governance* multilivello»

Nel territorio della “Sinistra Piave” viene esercitata inoltre un’ulteriore funzione, per la quale la programmazione e la gestione avvengono a livello di un comprensorio vasto. Ci si riferisce in particolare all'esercizio delle funzioni in materia di bonifica, finalizzate anche alla difesa e al deflusso idraulico e alla tutela del paesaggio rurale, alla provvista e all’utilizzazione delle acque a uso prevalente irriguo, nonché alla conservazione e valorizzazione del patrimonio idrico. Tale funzione viene esercitata per ventisei comuni dell’area (con l’eccezione di Fregona e Revine Lago) dal Consorzio di Bonifica “Piave”, risultato della fusione dei tre Consorzi di Bonifica “Destra Piave”, “Pedemontano Brentella di Pederobba” e “Pedemontano Sinistra Piave”, disposta dalla L.R. 12/2009⁴⁷. Il Consorzio di Bonifica è un ente di diritto pubblico economico che cura l'esercizio e la manutenzione delle opere pubbliche di bonifica e controlla l'attività dei privati sul territorio di competenza, ossia il comprensorio di bonifica individuato dalla Regione. Il comprensorio in cui rientra anche l’area della Sinistra Piave è molto vasto e include, in tutto o in parte, il territorio dei comuni della provincia di Treviso, oltre a quello di alcuni comuni delle province di Vicenza e Venezia.

A chiusura del paragrafo si riportano infine alcune informazioni circa il Consorzio B.I.M. Piave di Treviso, che è un Consorzio obbligatorio fra i comuni della Marca Trevigiana facenti parte del Bacino Imbrifero del Piave. Esso fu istituito nel 1956⁴⁸ e attualmente annovera 34 comuni consorziati. Aderiscono al Consorzio n. 14 dei n. 28 comuni dell’area, per la precisione i comuni di Cison di Valmarino, Farra di Soligo, Follina, Mareno di Piave, Miane, Moriago della Battaglia, Pieve di Soligo, Refrontolo, Revine Lago, Santa Lucia di Piave, Sernaglia della Battaglia, Susegana, Tarzo e Vittorio Veneto. Il Consorzio nasce

⁴⁷ Legge Regionale 8 maggio 2009, n. 12 “Nuove norme per la bonifica e la tutela del territorio”

⁴⁸ Decreto del Prefetto della Provincia di Treviso del 3 ottobre 1956

sulla base della Legge 27 dicembre 1953, n. 959 quale ente sovracomunale da costituire ove vi sia utilizzo delle risorse idriche del territorio per la produzione di energia elettrica. La legge, che riconosce altresì ai Comuni appartenenti ad un Bacino Imbrifero l'indennizzo per lo sfruttamento delle acque, stabilisce che il Consorzio provveda ad introitare i sovracanonici idroelettrici dovuti ai comuni e ad investirli per lo sviluppo socio-economico del territorio di competenza. In particolare il Consorzio ha provveduto principalmente ad investire risorse per la metanizzazione ad uso domestico e industriale nel territorio dei comuni consorziati e di altri comuni limitrofi convenzionati, costituendo a tale scopo una società operativa cui affidare la gestione degli impianti del gas metano. A seguito dell'evoluzione normativa, nel 1996 il Consorzio B.I.M. Piave di Treviso cessa tutte le attività imprenditoriali⁴⁹ per occuparsi esclusivamente dell'attività istituzionale consistente nell'incasso dei sovracanonici e nel suo investimento in attività finalizzate allo sviluppo del territorio. Attualmente il Consorzio gestisce un fondo di rotazione dei mutui per i comuni consorziati e fornisce alcuni servizi agli stessi, oltre che ad altri comuni convenzionati. In particolare, oltre al progetto "Web in classe" per la fornitura di attrezzature tecnologiche e servizio di rete di collegamento ad Internet ad alcuni plessi scolastici, il Consorzio gestisce per conto di alcuni comuni una piattaforma territoriale *web* per i Servizi Informativi Territoriali - SIT⁵⁰, in *partnership* con il Consorzio B.I.M. Piave di Belluno. Il Consorzio B.I.M. Piave di Treviso, infine, ha attivato per i comuni consorziati e convenzionati il portale UNIPASS, per l'accesso informatico ai diversi servizi dei

⁴⁹ I comuni consorziati conferiscono le attività imprenditoriali precedentemente svolte dal Consorzio a un'azienda speciale, l'Azienda Speciale Consorziale del Piave divenuta ora la società quotata in borsa Ascopiave S.p.A., una *multiutilities* che è controllata come *holding* dai comuni consorziati e si occupa di approvvigionamenti energetici e cablati per le tecnologie informatiche.

⁵⁰ Cfr. paragrafo 2.3.4. del capitolo II relativo alle gestioni associate della funzione d) – servizio SIT

comuni aderenti, cui si è fatto cenno nel precedente paragrafo 2.3.12., e collabora con la Provincia di Treviso per la realizzazione e gestione informatica del “Sistema Bibliotecario Trevigiano”.

2.3.14. Rappresentazione grafica delle reti di relazione tra i comuni

Come anticipato nel paragrafo 2.1. del capitolo II, nel presente paragrafo viene proposto uno specifico grafo⁵¹ ottenuto grazie a elaborazioni statistiche utilizzate per l’analisi delle reti sociali, al fine di rendere immediatamente visualizzabili l’intensità e la frequenza delle relazioni che intercorrono tra i comuni compresi nel contesto oggetto d’indagine.

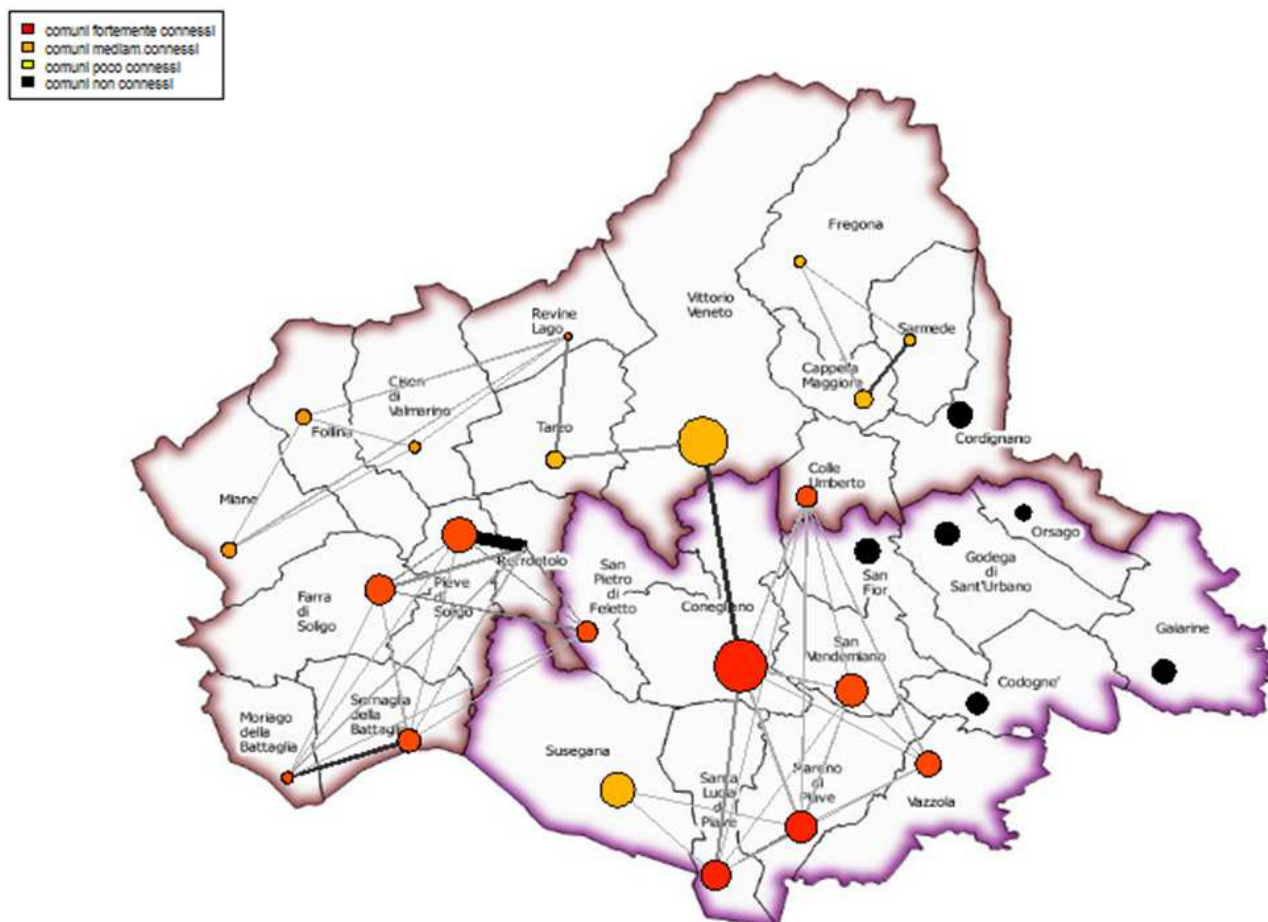
Il grafo riportato nella pagina seguente rappresenta le relazioni esistenti tra i 28 comuni dell’area. In particolare:

- la dimensione dei cerchi abbinati a ciascun comune rappresenta la dimensione demografica (le differenze tra gli estremi sono state ridotte per necessità grafiche)
- il colore dei cerchi rappresenta invece il grado di “connessione” tra i comuni. Non è stato considerato, e cioè pesato, il numero dei servizi condivisi quanto piuttosto la numerosità delle relazioni. La legenda attribuita ai colori viene riportata con il grafo;
- gli archi sono rappresentati con diverse gradazioni del grigio che vanno dal grigio chiaro (pochi servizi condivisi) al nero (6 o più servizi condivisi).

⁵¹ Un grafo è un insieme di elementi, detti nodi o vertici (nel caso in questione i 28 comuni), collegati tra di loro da archi.

Grafo 1: Rappresentazione delle reti di relazioni tra i comuni dell'area dell'ULSS N. 7 "Pieve di Soligo"

Elaborazione statistica a cura della dott.ssa Gloria Zambon con Package R for SNA (*)



(*) R è una piattaforma di programmazione statistica *open-source* e uno strumento utile per la *Social Network Analysis*

L'elaborazione statistica realizzata dalla dott.ssa Gloria Zambon offre altresì alcuni interessanti indici di nodo, che rappresentano le caratteristiche globali del grafo stesso. Innanzitutto l'elaborazione evidenzia che:

- il grafo non è connesso, poiché vi sono n. 6 nodi non collegati
- esistono 4 sottografi
- 3 sottografi sono distinti (quello con al centro Conegliano, quello con al centro Pieve di Soligo e quello tra i comuni montani di Cappella Maggiore, Fregona e Sarmede;
- il sottonodo della "Vallata" è connesso a quello di Conegliano attraverso il ponte costituito da Vittorio Veneto.

Pertanto, considerando gli archi non pesati (ossia non tenendo conto del numero dei servizi condivisi ma considerando il numero delle connessioni), i comuni possono essere ordinati in base ad un indice di centralità. Si riportano di seguito i valori degli indici di centralità dei comuni di Conegliano, Pieve di Soligo e Vittorio Veneto, in quanto gli stessi costituiscono un punto di riferimento nelle aree omogenee del Coneglianese, del Quartier del Piave-Feletto e del Vittoriese:

Comune	Gradi	Indice centralità (*)
Conegliano	6	0,222
Pieve di Soligo	5	0,185
Vittorio Veneto	2	0,074

(*) per l'indice valore massimo 6 / 0,222 – valore minimo 0 / 0

Considerando invece la pesatura degli archi, cioè il numero di servizi condivisi, i 3 comuni più connessi risultano essere Pieve di Soligo (30 servizi), Refrontolo (30 servizi), Conegliano (13 servizi). Il valore massimo

complessivamente rilevato sui 28 comuni è pari a 30, il valore minimo è pari a 0.

Per concludere questa sezione dedicata alle elaborazioni statistiche viene proposto un interessante indice di *betweenness* dei nodi, cioè un indice di centralità che restituisce la misura della capacità di mediazione dei nodi stessi.

Comune	Indice di <i>betweenness</i>
Conegliano	72
Vittorio Veneto	70
Tarzo	64
Revine Lago	54
Mareno di Piave	10
Santa Lucia di Piave	10

Conegliano è il comune che mostra la massima capacità di mediazione, seguito da Vittorio Veneto. L'indice dipende dal numero dei collegamenti che contengono il nodo in questione. Il Comune di Vittorio Veneto ha legami diretti solamente con due comuni (Conegliano e Tarzo), tuttavia svolge un'importante funzione di "ponte" tra il sottografo di Conegliano e quello della "Vallata".

L'immagine finale restituita dall'analisi statistica è, pertanto, quella di una rete centralizzata sui nodi aggregatori principali.

Dopo aver completato la descrizione dell'attuale quadro delle forme di programmazione e gestione in forma associata di funzioni e servizi tra i comuni dell'area dell'ULSS N. 7, nel capitolo seguente si tenterà di delineare i possibili scenari futuri dell'associazionismo intercomunale.

CAPITOLO 3

LA POSSIBILE EVOLUZIONE DEL CONTESTO – LE COLLABORAZIONI FUTURE

3.1 Il quadro delle future gestioni associate

Sulla scorta delle informazioni reperite nel corso dell'indagine, sia a mezzo dell'analisi documentale che dell'analisi dei contenuti delle interviste ad alcuni attori del contesto, nei paragrafi seguenti si tenterà di costruire un ipotetico quadro evolutivo delle relazioni e collaborazioni tra i 28 comuni e altri EE.PP. nell'area dell'ULSS 7 "Sinistra Piave", nonché della loro possibile configurazione istituzionale.

3.1.1. *Fusioni e Unioni di Comuni*

I comuni della Provincia di Treviso hanno sinora dimostrato una spiccata idiosincrasia per una forma di riconfigurazione istituzionale territoriale drastica, quale quella prevista dalla normativa in materia di fusioni di comuni. In Provincia, sino ad ora, si sono infatti contati solamente due tentativi di addivenire a una fusione di comuni. Nel corso dell'anno 2014, a seguito di referendum popolare, sono state cassate le ipotesi di fusione tra i comuni di San Polo di Piave e Ormelle in un nuovo comune di "Liapiave", e quella tra i comuni di Villorba e Povegliano nel nuovo comune di "Terralta Veneta". A tutt'oggi non risultano essere in corso altre azioni da parte di comuni trevigiani finalizzate alla fusione.

I comuni trevigiani mostrano, comunque, una scarsa propensione anche verso forme associative meno drastiche, ma più strutturate, quali le Unioni di Comuni. Nel mese di settembre 2012 era stata istituita l'Unione dei Comuni di

San Polo di Piave, Cimadolmo e Ormelle che aveva provveduto ad attribuire all'Unione le due funzioni fondamentali inerenti i servizi sociali e l'edilizia scolastica con i servizi connessi. Dopo la tornata elettorale della primavera 2014 e l'esito del referendum popolare relativo al tentativo di fusione dei Comuni di San Polo di Piave e Ormelle, le nuove amministrazioni hanno deliberato lo scioglimento dell'Unione a far data dal 1° gennaio 2015, lasciando spazio a un sistema di convenzioni per la gestione dei servizi in forma associata⁵².

Nella Provincia di Treviso, a tutt'oggi, esistono solamente due Unioni di Comuni Montane, caratterizzate pertanto dalla speciale normativa regionale⁵³. Esse sono l'Unione dei Comuni Montana del Grappa, di cui fanno parte i comuni di Borso del Grappa, Castelcucco, Cavaso del Tomba, Crespano del Grappa, Monfumo, Paderno del Grappa, Pederobba e Possagno, e l'Unione Montana delle Prealpi Trevigiane, della quale si tratterà nel successivo paragrafo in quanto comprende i territori di alcuni comuni dell'area dell'ULSS N. 7 "Sinistra Piave".

In un ulteriore apposito paragrafo si tratterà, altresì, dello stato di fatto circa l'ipotesi di futura costituzione di un'Unione dei Comuni del Quartier del Piave – Feletto.

3.1.1.1 *Unione Montana Prealpi Trevigiane*

L'Unione Montana Prealpi Trevigiane, sulla base del secondo stralcio del piano di riordino per la rideterminazione degli ambiti territoriali delle Unioni montane disposto dalla Regione del Veneto con D.G.R. n. 101 dell'11 febbraio 2014, comprende i comuni di Cappella Maggiore, Cison di Valmarino, Cordignano, Follina, Fregona, Miane, Revine Lago, Sarmede, Tarzo e Vittorio

⁵² Cfr. Giornalino informativo del Comune di San Polo di Piave – Dicembre 2014 N. 12

⁵³ Legge regionale 28 settembre 2012, n. 40 "Norme in materia di unioni montane"

Veneto. È d'interesse rilevare, anche ai fini di una miglior comprensione del successivo paragrafo 3.1.1.2, che i comuni di Farra di Soligo, Pieve di Soligo e Refrontolo, inizialmente ricompresi nell'ex Comunità Montana delle Prealpi Trevigiane in quanto parzialmente montani, hanno deliberato nell'anno 2013 il recesso dalla Comunità medesima ai sensi dell'art. 7, comma 2 della L.R. 40/2012⁵⁴. La Giunta Regionale con D.G.R. 201/2014 ha accolto, in particolare, la richiesta del Comune di Refrontolo, che ha una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti ed è parzialmente montano, "ricollocandolo" in un ambito differente da quello di cui all'art. 3 alla l.r. 40/2012⁵⁵, individuato nell'ambito associativo "Quartiere del Piave - Feletto", ai fini della costituzione della futura Unione di Comuni.

L'ambito territoriale dell'Unione Montana Prealpi Trevigiane comprende ora dieci comuni montani o parzialmente montani, situati nelle aree del "Vittoriese" e della "Vallata", con una popolazione complessiva di 62.989 abitanti alla data del 1° gennaio 2015. Di questi comuni solamente due, Vittorio Veneto e Cordignano, hanno una popolazione superiore ai 5.000 abitanti. I Comuni di Cison di Valmarino e Revine Lago, inoltre, hanno una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti.

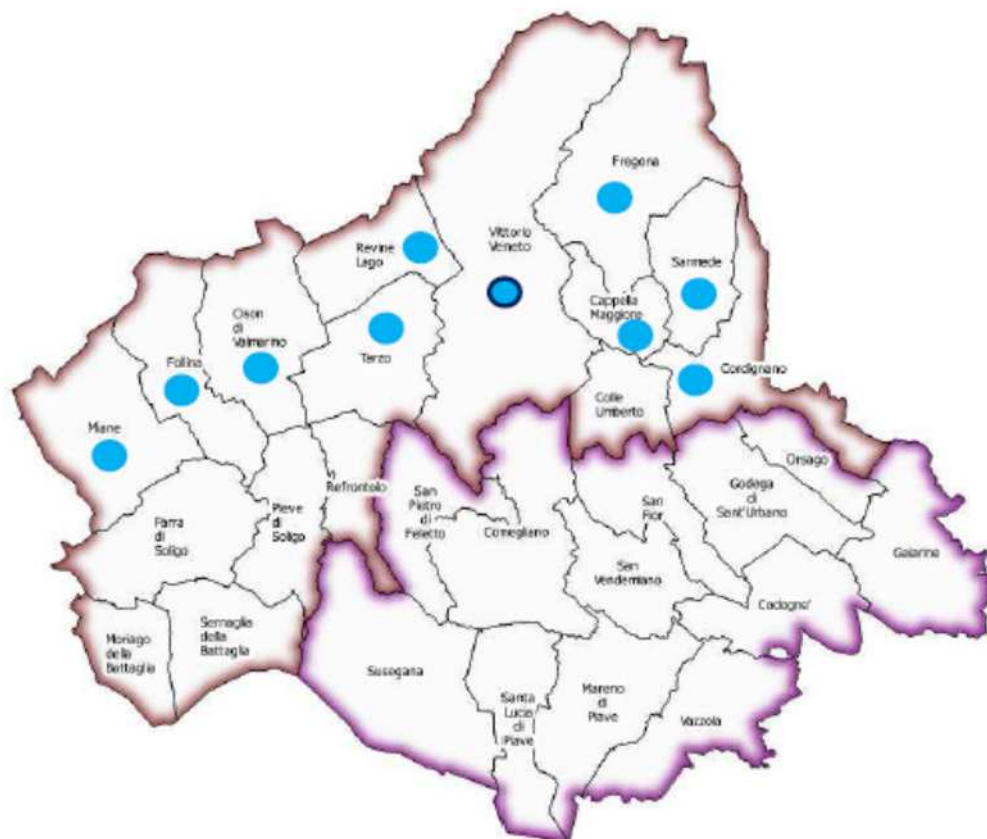
Nella figura n. 8 sottoriportata viene rappresentata la collocazione geografica dell'Unione nell'area dell'ULSS N. 7.

⁵⁴ «I comuni montani o parzialmente montani con popolazione superiore a 5.000 abitanti, che al momento dell'entrata in vigore della presente legge fanno parte di una delle comunità montane previste dall'articolo 2, comma 2, della legge regionale 3 luglio 1992, n. 19 e successive modificazioni, entro il termine di un anno dalla entrata in vigore della presente legge possono recedere dalla medesima»

⁵⁵ Articolo 3, comma 2 della L.R. 40/2012 «Le zone omogenee individuate dall'articolo 2, comma 1, della legge regionale 3 luglio 1992, n. 19 e successive modificazioni costituiscono dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi, compreso l'esercizio associato obbligatorio di funzioni fondamentali, ove previsto dalla normativa vigente, dei comuni ricompresi nelle zone stesse»

Fig. n 8 Ambito territoriale dell'Unione Montana Prealpi Trevigiane (*)

Elaborazione QGIS



(*) Il comune cerchiato in blu ospita la sede dell'Unione Montana

L'Unione Montana Prealpi Trevigiane, nata dalle ceneri dell'ex Comunità Montana cui è subentrata, ha adottato e approvato il proprio Statuto nell'aprile 2015. La sede legale dell'Unione è situata a Vittorio Veneto, il comune di maggiori dimensioni territoriali.

Tra gli scopi principali dell'Unione, sanciti dall'art. 4 dello Statuto, si evidenziano, ai fini della presente indagine, in particolare i seguenti punti, riportati nel medesimo ordine in cui risultano elencati nello Statuto stesso:

- a) svolgere l'esercizio associato di funzioni e servizi per i comuni compresi nell'ambito territoriale;
- b) promuovere l'integrazione dell'azione amministrativa fra i comuni che la costituiscono, da realizzarsi mediante la progressiva unificazione delle funzioni e servizi comunali e l'armonizzazione degli atti normativi e generali;
- c) collaborare con i comuni aderenti per migliorare le condizioni di vita dei cittadini e per fornire loro livelli adeguati di servizi;
- d) razionalizzare e contenere la spesa al fine di migliorare i livelli di funzionalità, economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

L'elenco sopra riportato prosegue con l'indicazione di altri scopi generali ma, per quanto interessa nell'ambito dell'indagine oggetto del presente elaborato, quanto sancito nel nuovo Statuto dell'Unione restituisce con sufficiente immediatezza uno scenario futuro possibile per le gestioni associate nell'area del "Vittoriese".

Per quanto riguarda inoltre le funzioni e i servizi che l'Unione intende esercitare, lo Statuto, al medesimo articolo, individua innanzitutto la «gestione associata delle funzioni e dei servizi dei comuni aderenti, ivi comprese le funzioni fondamentali così come individuate dalla legislazione nazionale». Lo Statuto indica in dettaglio, nei successivi articoli, le modalità di conferimento da parte dei comuni di funzioni e servizi all'Unione.

Lo Statuto, come detto, suggerisce con sufficiente chiarezza una visione del futuro ruolo dell'Unione nell'ambito territoriale di sua competenza, visione che risulta peraltro avvalorata da alcune interviste riportate nel capitolo IV dell'elaborato. Vale la pena ricordare, infine, che la maggior parte dei comuni facenti parte dell'Unione sta già sperimentando gestioni associate di funzioni e

servizi, sia pure secondo una “geometria variabile”. Fattore questo di non poca rilevanza per la riuscita degli scopi in ambito associativo che l’Unione Montana Prealpi Trevigiane si prefigge per un futuro prossimo.

3.1.1.2 *Ipotesi Unione di Comuni del Quartier del Piave - Feletto*

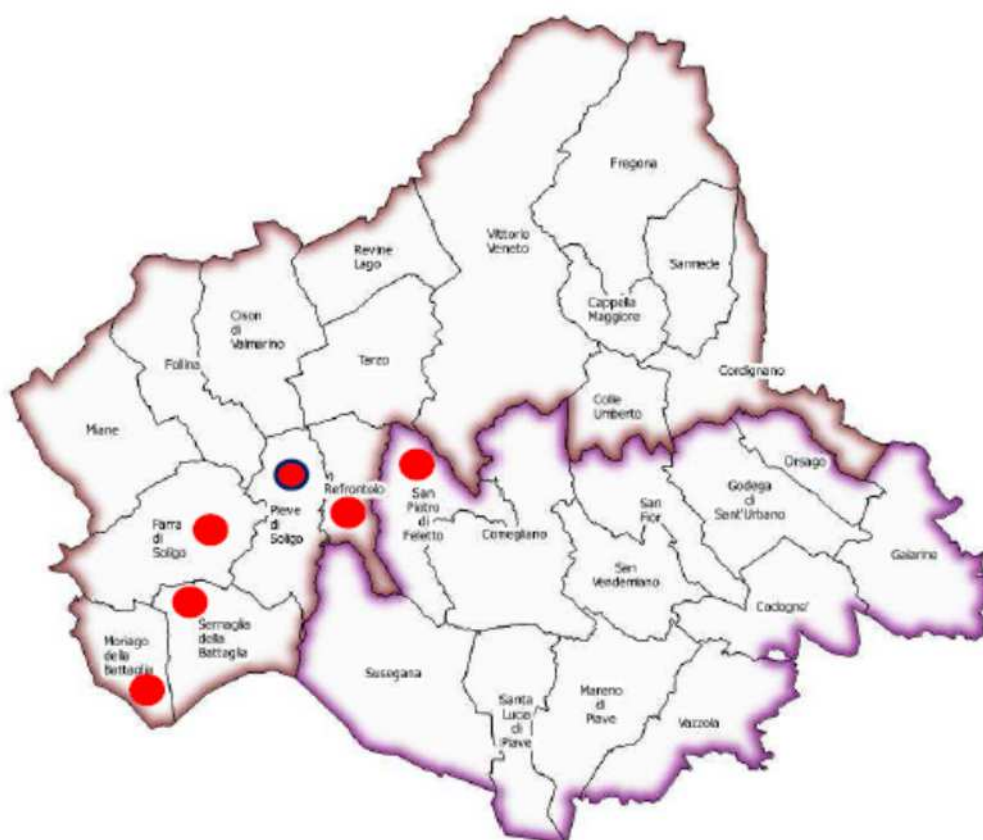
L’area del “Quartier del Piave – Feletto” risulta geograficamente collocata nella parte sud-occidentale del territorio dell’ULSS N. 7 Sinistra Piave e corrisponde, all’incirca, al territorio del Distretto di Polizia Locale TV3B. Nell’area in questione ricadono i territori dei comuni di Sernaglia della Battaglia, Moriago della Battaglia, Farra di Soligo, Pieve di Soligo, Refrontolo e San Pietro di Feletto. Dei sei comuni due risultano obbligati alla gestione associata di funzioni e servizi a causa della loro dimensione demografica ed, esattamente, Moriago della Battaglia e Refrontolo. L’area ha una popolazione di 37.237 abitanti alla data del 1° gennaio 2015 e un’estensione territoriale di 113,96 Kmq.

L’ambito territoriale in questione presenta storicamente alcune specifiche e omogenee caratteristiche di identità territoriale, sia dal punto di vista geografico che socio-economico. Nel corso degli anni i comuni dell’area hanno sottoscritto numerose convenzioni relative all’utilizzo congiunto di personale, ovvero sulla gestione associata di ambiti specifici di servizi quali, ad esempio, gli apparati di videosorveglianza. Cinque comuni su 6 hanno inoltre deliberato l’adozione di un PATI tematico, con l’eccezione del Comune di San Pietro di Feletto. A partire dall’anno 2012 i comuni di Pieve di Soligo e Refrontolo hanno avviato con gradualità la gestione associata di tutte le funzioni e servizi fondamentali, mentre i comuni di Sernaglia della Battaglia e Moriago della Battaglia hanno progressivamente proceduto alla gestione associata di cinque delle undici funzioni fondamentali.

Nella figura n. 9 sottoriportata viene proposta la rappresentazione della collocazione geografica dell'ambito "Quartier del Piave – Feletto" all'interno dell'area dell'ULSS N. 7.

Fig. n. 9 *Ambito territoriale Quartier del Piave - Feletto (*)*

Elaborazione QGIS



(*) Il comune cerchiato in blu è il referente per il progetto di costituzione dell'Unione

Nel mese di dicembre 2012, nell'ambito della procedura concertativa avviata dalla Regione del Veneto per la definizione del Piano di Riordino territoriale⁵⁶, i comuni di Sernaglia della Battaglia, Moriago della Battaglia, Farra di Soligo, Pieve di Soligo, Refrontolo e San Pietro di Feletto inviano alla Regione

⁵⁶ Articolo 8 Legge Regionale 27 aprile 2012, n. 18

una proposta congiunta di definizione dell'ambito territoriale ottimale omogeneo per il "Quartier del Piave – Feletto". La proposta prevede una forma di associazionismo flessibile e graduale, da esercitare tramite gli strumenti aggregativi dell'Unione di Comuni per l'intero ambito gestionale ottimale e delle convenzioni tra i comuni dell'Unione o con altri enti a livello operativo. La proposta prevede altresì che possa essere inizialmente conferito alla costituenda Unione l'esercizio della funzione di polizia municipale e polizia amministrativa locale.

La Regione del Veneto recepisce la proposta, tant'è vero che successivamente, come riportato al paragrafo precedente, con D.G.R. n. 101/2014, relativa al Piano di riordino degli ambiti territoriali delle Unioni montane, dispone la "ricollocazione" del Comune di Refrontolo dall'ambito associativo dell'Unione Montana Prealpi Trevigiane a quello del "Quartier del Piave – Feletto", in previsione della costituzione di una Unione di Comuni.

Nel frattempo, a febbraio 2013, i comuni interessati danno avvio alla stesura di uno studio di fattibilità, per la costituzione della Federazione dei Comuni dell'area del Quartier del Piave e Feletto, il cui costo viene finanziato in parte dalla Regione del Veneto. È necessario precisare che, in un primo momento, l'ipotesi di predisposizione di studio di fattibilità per un'Unione di Comuni era stata deliberata dai Comuni di Pieve di Soligo, Refrontolo e San Pietro di Feletto, per essere poi estesa agli altri tre comuni dell'area.

Nel maggio 2013 i sei comuni approvano lo studio di fattibilità redatto dalla Federazione dei Comuni del Camposampierese e danno avvio a una serie di incontri per l'esame di una bozza di Statuto per l'Unione. Il processo entra però in una fase di stallo dovuta alle ormai prossime scadenze elettorali previste per maggio 2013 e maggio 2014⁵⁷. In quattro dei sei comuni sono stati riconfermati i Sindaci uscenti, con l'eccezione dei comuni di Pieve di Soligo e Refrontolo in cui vengono invece eletti nuovi Sindaci.

La fase di stallo perdura e, a tutt'oggi, non risultano essere stati fatti ulteriori

⁵⁷ La tornata elettorale amministrativa del 2013 ha riguardato il solo Comune di Moriago della Battaglia, mentre gli altri cinque comuni sono andati al voto a maggio 2014

passi finalizzati a sancire la definitiva costituzione dell'Unione di Comuni. L'interrogativo circa la concreta attuale fattibilità della proposta di Unione, avanzata dalle amministrazioni del "Quartier del Piave – Feletto" nel dicembre 2012, è stato posto nel corso delle interviste proposte ad alcuni attori del contesto indagato e, pertanto, per una più completa lettura delle ipotesi attuali si rimanda al capitolo IV del presente elaborato.

3.1.2. Convenzioni per la gestione associata di funzioni e servizi

Per quanto riguarda invece il futuro delle convenzioni per la gestione associata di funzioni e servizi, pare ragionevole ipotizzare un sempre maggiore ricorso a tale modalità di aggregazione comunale quale strumento operativo di gestione.

Le prime convenzioni stipulate per la gestione associata di funzioni e servizi, in particolare quelle riguardanti i comuni di Pieve di Soligo e Refrontolo, andranno a scadere nel 2016. Si ritiene sensato prevedere, anche alla luce delle testimonianze dei Sindaci dei comuni interessati riportate nel capitolo IV, una riconferma di tale tipologia gestionale, sia pure con una revisione delle modalità organizzative attualmente adottate per l'espletamento in forma associata delle funzioni e servizi.

Per l'anno 2016, sulla base delle notizie riportate dai quotidiani locali⁵⁸ e di quelle direttamente assunte presso gli uffici interessati, può essere ipotizzata la stipula di un'ulteriore convenzione ex art. 30 TUEL tra i Comuni di Cappella Maggiore e Sarmede, ai fini del completamento della condivisione dei servizi attinenti l'ufficio tecnico per la parte relativa alla gestione dei lavori pubblici e degli espropri.

Non si è in grado, al momento, di riportare ulteriori circostanziate ipotesi al

⁵⁸ Cfr. nota 25

riguardo, poiché non precisamente suffragate dall'analisi documentale condotta. È indubbio, tuttavia, che molti comuni dell'area dell'ULSS N. 7 e l'Unione Montana Prealpi Trevigiane si stiano muovendo nella direzione di un sempre maggior ricorso a forme di associazionismo flessibile, quali quelle offerte dalle convenzioni, per assicurare più efficacemente e in modo omogeneo sul territorio l'esercizio delle funzioni loro affidate. Come evidenziato nel paragrafo precedente, si rimanda al capitolo IV del presente elaborato per una più completa lettura delle attuali ipotesi.

CAPITOLO 4

IL PUNTO DI VISTA DEGLI ATTORI

4.1 Metodo d'indagine e dimensioni indagate

Oltre alla raccolta di informazioni alla fonte e tramite internet e alla successiva analisi documentale, si è ritenuto opportuno realizzare alcune interviste ad attori particolarmente rappresentativi della situazione del contesto relativamente al fenomeno dell'associazionismo intercomunale, al fine di assicurare una migliore comprensione e una rappresentazione il più completa possibile del fenomeno stesso.

Dall'analisi delle informazioni reperite è infatti emersa l'opportunità di indagare maggiormente in profondità su alcuni specifici punti:

- il ruolo nei processi di riordino istituzionale territoriale ricoperto dai due comuni di maggiori dimensioni demografiche, Conegliano e Vittorio Veneto, centri catalizzatori dei flussi e delle relazioni per l'intera area dell'ULSS N. 7;
- un primo bilancio sull'esperienza dei comuni di Pieve di Soligo e Refrontolo che hanno gradualmente intrapreso la gestione associata di tutte le funzioni e servizi fondamentali, anche alla luce dell'ipotesi di costituzione di un'Unione dei Comuni nell'area del "Quartier del Piave - Feletto";
- il possibile futuro ruolo dell'Unione Montana Prealpi Trevigiane nel quadro delle gestioni associate di funzioni e servizi.

Nell'ambito di una ricerca di tipo qualitativo, considerati gli scopi dell'indagine, la peculiarità dei contesti cui gli attori fanno riferimento e la necessità di focalizzare l'analisi in particolare su alcuni punti, si è optato per la

conduzione di interviste sul modello semi-strutturato. Il modello di intervista semi-strutturato assicura infatti una certa flessibilità e apertura, essendo adattabile ai diversi contesti e, nel corso dell'interazione stessa, alle diverse personalità degli interlocutori. Partendo da una griglia di argomenti generali si è provveduto a predisporre una sequenza di domande più o meno specifiche, a seconda del contesto rappresentato dall'intervistato. La griglia degli argomenti generali predisposta, sulla base della quale sono state articolate le specifiche sequenze di domande, risulta essere la seguente:

- definizione degli ambiti territoriali omogeni di programmazione e gestione
- gestioni associate di funzioni e servizi (valutazione rispetto a quelle attivate e ipotesi per il futuro)
- ruolo dei comuni di medie dimensioni nel futuro dell'associazionismo intercomunale
- possibile ruolo dell'Unione Montana
- possibile ruolo dell'IPA
- ruolo della Regione del Veneto per il coordinamento dell'assetto territoriale delle autonomie locali e dell'associazionismo intercomunale

Va rilevato che la sequenza delle domande predisposte, di fatto, è stata indicativa, poiché nel corso delle interviste sono emersi ulteriori elementi che hanno contribuito ad arricchire anche i contenuti delle interviste successive.

Si precisa che le interviste non sono state registrate, onde assicurare agli intervistati maggiore libertà di esprimere senza eccessivi formalismi il proprio punto di vista, tenuto conto del ruolo istituzionale da essi ricoperto. La scelta operata ha consentito di cogliere alcuni spunti interessanti per la successiva analisi di tutte le interviste. L'analisi delle interviste che verrà riportata nei paragrafi seguenti è di tipo illustrativo, sia per quanto concerne il contenuto dei concetti

espressi dagli intervistati che per i temi affrontati.

In considerazione della necessità di approfondire l'indagine sui punti dettagliatamente riportati in apertura di paragrafo sono state condotte n. 5 interviste semi-strutturate ai seguenti attori:

- Sindaco del Comune di Conegliano e Sindaco del Comune di Vittorio Veneto;
- Sindaco del Comune di Pieve di Soligo e Sindaco del Comune di Refrontolo;
- Presidente dell'Unione Montana Prealpi Trevigiane nonché Sindaco del Comune di Tarzo.

Tutti i soggetti intervistati hanno espresso una grande disponibilità nel corso dell'intervista e hanno altresì dimostrato una profonda e sentita conoscenza delle tematiche proposte.

4.1.1 La polarizzazione di flussi e relazioni: Conegliano e Vittorio Veneto

Le interviste riportate nei sottoparagrafi seguenti intendono indagare, in particolare, il ruolo nei processi di riordino istituzionale territoriale ricoperto dai Comuni di Conegliano e Vittorio Veneto, storicamente i maggiori centri dell'intera area dell'ULSS N. 7, sedi di insediamenti produttivi e dei principali servizi (istituzionali, scolastici, sanitari e per le imprese), oltre che fondamentali snodi della mobilità (caselli autostradali, arterie di transito stradale statali, stazioni ferroviarie, stazioni del trasporto pubblico extraurbano).

4.1.1.1 Intervista al Sindaco di Conegliano del 23 novembre 2015

A proposito della definizione degli ambiti territoriali ottimali omogenei di programmazione e dell'associazionismo intercomunale il Sindaco Floriano Zambon sottolinea che i processi di riordino istituzionale territoriale vanno avanti dagli anni '90 e che così come sono impostati non hanno grande speranze di

andare in porto perché la volontarietà non può dare grandi risultati. Il Sindaco afferma che dovrebbe esserci una soluzione normativa innanzitutto per i parametri di base, pensando però anche ai punti di erogazione dei servizi, e che potrebbero così crearsi forme associative dinamiche sui servizi. Il Sindaco ritiene inoltre che sia necessario pensare a un riassetto complessivo dei servizi utilizzando parametri relativi agli abitanti e al territorio cosicché i comuni del futuro dovrebbero avere 50.000 abitanti ovvero 50 kmq. di estensione territoriale, con le province quasi neutralizzate salvo un ruolo programmatico. Il Sindaco ribadisce altresì il fatto che anche i provvedimenti fiscali non risultano proporzionati per molti comuni e che c'è l'assoluta necessità di norme più cogenti. Per quanto riguarda la dimensione territoriale ottimale per la programmazione ai fini dell'accesso ai contributi comunitari il Sindaco non ritiene che la programmazione 2014-2020 dei fondi comunitari cambierà veramente la gestione dei contributi così come attuata sinora costringendo alla progettualità, anche perché, di fatto, il grosso dei contributi viene gestito a livello regionale.

Alla domanda su cosa pensa a riguardo dell'ipotesi di ulteriore gestione associate di funzioni e servizi oltre a quelle già avviate, il Sindaco non si dilunga sull'argomento ma fa presente che Conegliano e Vittorio Veneto si stanno sempre più avvicinando, non solo sulla gestione dei servizi, ma anche sulla programmazione a livello di area, per esempio per i trasporti che costituiscono un fattore cruciale e l'offerta culturale.

Relativamente al ruolo dei comuni di medie dimensioni come Conegliano e Vittorio Veneto per il futuro delle gestioni associate di funzioni e servizi il Sindaco dichiara che la creazione di entità territoriali più vaste terrà sicuramente conto dei punti di riferimento come Conegliano e Vittorio Veneto.

Alla domanda relativa al possibile ruolo dell'IPA nella programmazione

negoziata dell'area il Sindaco ha risposto che L'IPA potrebbe costituire l'ambito ottimale di programmazione, ma che non possono esserci sovrapposizioni di ambiti ottimali perché il vero problema è che si parla di ambiti diversi e non omogenei. Il Sindaco fa presente inoltre che spesso gran parte dei sindaci partecipano al Tavolo di concertazione dell'IPA solamente quando ci sono contributi da attribuire.

Per quanto riguarda il ruolo della Regione per il coordinamento del nuovo assetto territoriale delle autonomie locali e delle forme associative il Sindaco afferma che la Regione dovrebbe avere un ruolo maggiormente incisivo nel riordino e che la norma dovrebbe definire gli ambiti veri senza lasciare libertà nelle aggregazioni a "macchia di leopardo". Egli cita l'esempio della funzione di polizia locale che potrebbe essere portata addirittura a livello regionale e non essere invece polverizzata. Il Sindaco ricorda un altro esempio di fallimento della norma regionale riscontrato nella scarsa adozione di PATI e fa presente che la norma, così com'è, ha generato un fallimento a causa della non obbligatorietà dell'adozione di strumenti pianificatori intercomunali. Il Sindaco fa presente che la regione dovrebbe prendere decisioni più incisive e integrate.

In conclusione dell'intervista il Sindaco afferma che sicuramente si sta andando verso l'ottimizzazione ma che, in ogni caso, la soluzione per uscire più agevolmente dall'*impasse* attuale è nella revisione normativa.

4.1.1.1 *Intervista al Sindaco di Vittorio Veneto del 3 dicembre 2015*

Rispetto alla domanda relativa alle esperienze di associazionismo intercomunale il Sindaco Roberto Tonon non si dilunga ma assicura l'ideale propensione all'associazionismo per la gestione di funzioni e servizi e afferma che, nel caso di Vittorio Veneto, è però necessario uscire dall'isolamento e

ricostruire una fitta rete di relazioni. Egli fa presente altresì che una difficoltà che è importante superare è costituita dal fatto che per ogni organizzazione è difficile affrontare il cambiamento. Il Sindaco cita l'esempio dei Comuni di Cappella Maggiore e Sarmede, di Vittorio Veneto e Tarzo e dei comuni della Vallata che hanno intrapreso un percorso associativo affrontando difficili cambiamenti per le organizzazioni.

Con riguardo al ruolo dei Comuni di Conegliano e Vittorio Veneto nell'area di riferimento il Sindaco afferma che tra Conegliano e Vittorio Veneto, al di là delle gestioni associate avviate, c'è un sempre maggiore avvicinamento, anche su temi molto importanti per lo sviluppo dell'area come i trasporti, il turismo e le iniziative culturali. Egli ribadisce che i due comuni hanno e avranno un necessario ruolo guida nell'area

A proposito della definizione degli ambiti territoriali per la programmazione e per la gestione e del ruolo che può assumere l'Unione Montana Prealpi Trevigiane il Sindaco ritiene che l'Unione Montana possa effettivamente avere un ruolo determinante per la costruzione di una visione futura dell'associazionismo nell'area del vittoriese e per poter definire insieme il futuro del territorio, oltre che ampliare l'orizzonte anche verso l'Europa. Il Sindaco ritiene che l'esigenza di costruire una visione comune sia sentita politicamente in modo trasversale. Sempre a proposito di ambiti territoriali anche il Sindaco, come altri suoi colleghi, richiama le aree degli ex mandamenti quali possibili ambiti ottimali gestionali.

Alla domanda su cosa pensa a proposito del possibile ruolo dell'IPA nella programmazione negoziata dell'area il Sindaco afferma di ritenere che L'IPA dovrebbe dimostrare la capacità di mettere insieme gli attori su tematiche specifiche a livello di programmazione. Aggiunge a tal riguardo che l'IPA potrebbe costituire uno strumento per programmare veramente e restituire anche

la visione degli altri attori del contesto ma che se non riesce a svolgere questo ruolo è destinata a caratterizzarsi come una sovrastruttura in sovrapposizione ad altri livelli di *governance*.

Rispetto alla domanda relativa al ruolo della Regione per il coordinamento del nuovo assetto territoriale delle autonomie locali e delle forme associative il Sindaco afferma che la Regione dovrebbe assumere un ruolo più incisivo relativamente ai suoi compiti e che dovrebbe veramente decidere senza tergiversare, perché così facendo si rende latitante e rinuncia al suo ruolo.

Al termine dell'intervista il Sindaco afferma che, a suo avviso, il problema della normativa nazionale è che forse si è costretti a tergiversare perché molte amministrazioni si troverebbero in difficoltà e anche che, probabilmente, non c'è una vera volontà politica di rivedere gli assetti istituzionali territoriali, a meno che l'acqua non arrivi alla gola.

4.1.2 Esperienze di gestione associata: Pieve di Soligo e Refrontolo

Le interviste rivolte ai Sindaci di Pieve di Soligo e Refrontolo si pongono innanzitutto l'obiettivo di restituire un primo bilancio sull'esperienza dei due comuni che hanno gradualmente intrapreso la gestione associata di tutte le funzioni e servizi fondamentali, anche alla luce dell'ipotesi di costituzione di un'Unione dei Comuni nell'area del "Quartier del Piave - Feletto".

4.1.2.1 Intervista al Sindaco di Pieve di Soligo del 16 novembre 2015

Alla richiesta di esprimere un primo bilancio sulle gestioni associate avviate il Sindaco Stefano Soldan premette che il processo risulta più penalizzante per i piccoli comuni, innanzitutto a livello economico a causa della quota che essi devono conferire al capofila. Fa però presente che, dal canto suo, il comune

capofila contando su una dotazione organica più consistente, si accolla una quota rilevante di impegno. Cita, a titolo esemplificativo, l'esempio del pattugliamento sul territorio del Comune di Refrontolo che il comune in questione, con un solo dipendente addetto, non avrebbe potuto certamente gestire. Il Sindaco precisa che il Comune di Pieve di Soligo ha comunque operato la scelta di minimizzare il rimborso dei costi dei servizi da parte del Comune di Refrontolo e che il problema organizzativo di gestione del personale per i comuni coinvolti nelle gestioni associate è un fattore rilevante. Il Sindaco spiega che i due comuni hanno operato in direzione dell'uniformità di tariffe, modulistica e regolamenti ma che l'operazione non è stata e non è tuttora facile, sollevando poi il problema della durata dei mandati amministrativi che non consentono di programmare su un lungo periodo processi che danno risultati dopo tempi abbastanza lunghi.

A proposito degli effettivi miglioramenti nell'efficienza ed efficacia nei servizi svolti in forma associata il Sindaco risponde che ritiene che le eventuali economie di spesa non si possano riscontrare immediatamente e che le stesse vadano programmate su un orizzonte temporale più lungo. Il Sindaco afferma che, comunque, l'efficacia e la qualità dei servizi sono indubbiamente migliorate per Refrontolo in riferimento a tutti i servizi, ad esempio in termini di ampliamento degli orari di apertura dei servizi e maggiore specializzazione del personale.

Alla domanda su cosa pensi rispetto alle prospettive future per la costituzione di un'Unione dei Comuni del "Quartier del Piave – Feletto", il Sindaco rammenta che a suo tempo, nello studio di fattibilità, era stata evidenziata come prima funzione da affidare all'Unione quella della polizia locale ma che l'evidente antagonismo tra alcuni Sindaci è stato un fattore determinante per arrestare il percorso verso l'Unione. Il Sindaco ritiene che per realizzare l'Unione sia necessario far venire meno molti preconcetti che risultano nei fatti difficili da

superare. Egli ritiene che comunque sia auspicabile, e nei fatti possibile, lavorare tra i Comuni nella direzione della razionalizzazione delle procedure, dei modelli, delle tariffe e dei regolamenti. Il Sindaco afferma di ritenere al momento più fattibili forme di collaborazione tra i Comuni e tra gli stessi e i Consorzi, come ad esempio il B.I.M. Piave Treviso¹ che non è soggetto al patto di stabilità interno e ha la potenzialità di sviluppare progetti comuni (ad esempio la videosorveglianza dell'intera area). Il Sindaco sostiene che è quindi realisticamente più propenso a una sorta di programmazione negoziata tra comuni, ma su progetti concreti. Egli ritiene infatti che sia meglio partire da azioni concrete che possano progressivamente coinvolgere i diversi comuni sulla base dei risultati conseguiti. Il Sindaco fa presente che un grosso problema è rappresentato dalla grande differenza tra i bilanci dei comuni interessati, nella collocazione delle poste, nelle tariffe e nel livello di tassazione. Egli ritiene che si stia comunque scontando l'incapacità di programmare a medio-lungo termine, sia a causa del consolidato modo di regolazione, sia perché la quotidianità e le emergenze distolgono dalle strategie e fanno propendere alla ricerca del consenso; si scontano ritardi cronici quando invece l'azione dovrebbe essere rapida. Il Sindaco afferma che la crisi economica ha però innescato una nuova consapevolezza e coscienza anche negli imprenditori, anche se l'attore pubblico sta scontando il suo ruolo marginale e, pertanto, non riesce ancora ad esprimere una sufficiente credibilità progettuale per gli altri attori. Il Sindaco cita un esempio che coinvolge l'area: la crisi dell'industria del mobile ha fatto sì che 8 imprese su 10 abbiano chiuso i battenti e si è resa assolutamente necessaria una riconversione, per esempio verso l'agroalimentare. Il suo Comune, che punta alla valorizzazione del paesaggio

¹ Il Consorzio B.I.M. Piave Treviso ha la propria sede legale a Pieve di Soligo, come pure Ascopiave S.p.A, una *multiutilities* che è controllata come *holding* dai comuni consorziati a seguito della dismissione delle attività imprenditoriali da parte del Consorzio

quale bene comune e ricchezza del territorio, sta ora cercando di portare avanti con i privati la demolizione di capannoni dismessi (8 su 10). Il Sindaco riferisce che ciò comporterà costi ingenti che in parte verranno assorbiti del Ministero dell'Economia e delle Finanze (agevolazioni *ad hoc*) e in parte dal Comune (minire gettito IMU e TASI). Egli ritiene però che il calcolo dei costi e benefici porterà a un saldo positivo, perché si innesca un processo virtuoso che trae valore dal paesaggio stesso. A questo punto il Sindaco solleva nuovamente il problema della durata del mandato amministrativo, che non consente di programmare su un lungo periodo processi che danno risultati dopo tempo. Tornando al tema dell'Unione il Sindaco ritiene che al momento non ci sia la reale volontà di superare le divisioni politiche ma che si possano però fare tanti piccoli passi e che, con il tempo, ci si arriverà. Il Sindaco reputa che le funzioni in materia di turismo, cultura e manutenzioni siano quelle che più facilmente si potrebbero promuovere nell'area in modo univoco, come pure la pianificazione territoriale, la programmazione di opere pubbliche, insomma il pensare a un modello di sviluppo fissando obiettivi precisi e tempi.

Alla domanda su quale sia la sua opinione rispetto alla definizione dell'ambito territoriale ottimale omogeneo di programmazione e rispetto al ruolo dell'IPA per l'area il Sindaco risponde che reputa che l'IPA possa essere sostanzialmente vista come una forma di programmazione negoziata che può essere efficace e non come una sovrastruttura. Il Sindaco precisa che il Comune di Pieve di Soligo è il referente dei comuni facenti parte dell'IPA e che si sta muovendo attivamente. Egli ribadisce che gli accordi tra pubblico e privato sono comunque difficili e richiedono tempi lunghi e affidabilità dell'attore pubblico. Il Sindaco ritiene che si stia scontando l'incapacità di pianificare a medio-lungo periodo, in modo da essere pronti con precisi progetti quanto, ad esempio, escono

bandi di finanziamenti. Egli riferisce che molti sindaci intervengono alle riunioni del Tavolo dell'IPA solo quando c'è la possibilità di ottenere un contributo per il singolo progetto e non riescono a considerare come risultato e ricaduta positiva comune il finanziamento di altri progetti che portano comunque un vantaggio complessivo al territorio. Il Sindaco è dell'opinione che sarebbe importante investire sulla formazione e su una precisa strutturazione dell'organizzazione dell'IPA perché è chiaro che il singolo Comune non è in grado di gestire i progetti per ottenere finanziamenti comunitari. Il Sindaco è dell'avviso che vi siano eccessivi livelli di *governance*, per di più scollegati e scoordinati perché manca una visione generale e una ripartizione dei ruoli. Egli ritiene che l'Unione Montana sia nei fatti una sovrastruttura e che l'IPA abbia invece maggiori potenzialità per lo sviluppo di territori più vasti. Il Sindaco cita a tale proposito anche l'esempio del coordinamento delle IPA, che ritiene positivo e da incentivare. Egli ribadisce che il problema non è l'IPA in sé, ma il fatto che non ha una struttura consolidata perché con l'IPA si possono individuare priorità a larga scala rispetto a una precisa strategia, cosa che è stata compresa da pochi attori coinvolti. Il Sindaco ritiene che l'IPA debba guadagnare credibilità, ma questo è un processo che richiede tempo, richiamando il problema della durata del mandato più volte ripreso.

In conclusione dell'intervista, a proposito del ruolo della Regione per il coordinamento del nuovo assetto territoriale delle autonomie locali e delle forme associative il Sindaco, ricollegandosi a quanto detto precedentemente, ribadisce che a suo avviso vi sono eccessivi livelli di *governance* e per di più scollegati e scoordinati perché manca una visione generale e una ripartizione dei ruoli.

4.1.2.2 Intervista al Sindaco di Refrontolo del 30 novembre 2015

Alla domanda su quale sia il suo giudizio rispetto a un primo bilancio complessivo della gestione associata di tutte le funzioni e servizi con il Comune di Pieve di Soligo il Sindaco Loredana Collodel afferma che il bilancio è sostanzialmente positivo, soprattutto per quanto riguarda le risorse umane nella nuova organizzazione, che garantiscono una maggiore professionalità e competenze specifiche.

Alla richiesta di esprimere un parere a riguardo dell'efficienza, efficacia e qualità dei servizi resi in modo associato il Sindaco afferma che si sono decisamente riscontrati miglioramenti, sia nell'efficienza che nell'efficacia e qualità dei servizi anche perché la gestione associata dà maggiore possibilità di specializzazione e formazione del personale. Il Sindaco riferisce che il giudizio da parte dei cittadini rispetto alla nuova articolazione organizzativa dei servizi è sostanzialmente positivo, anche se si è riscontrato qualche problema soprattutto per gli uffici unici destinati al pubblico collocati presso la sede del Comune di Pieve di Soligo (n.d.r. attualmente la sede municipale di Pieve di Soligo è dislocata in una zona periferica di insediamenti produttivi poiché sono in corso lavori di ristrutturazione della sede in centro città). Il Sindaco inoltre riferisce che è stata risolta una criticità dovuta all'articolazione degli orari degli uffici ma che dopo l'ampliamento della fascia di apertura al pubblico i cittadini sono soddisfatti del servizio.

Alla domanda riguardante i principali problemi organizzativi legati alla costituzione di uffici unici rilevati, il Sindaco risponde che sono stati rilevati soprattutto problemi dovuti alla necessità di duplicare inevitabilmente tutta la documentazione amministrativa, generando un sovraccarico di lavoro sulla struttura. Il Sindaco precisa che le amministrazioni hanno cercato di uniformare al massimo modelli e procedure, ma che la difficoltà permane.

Al quesito riguardante le intenzioni dell'Amministrazione circa il rinnovo delle prime convenzioni che andranno a scadere nel 2016 il Sindaco risponde che le convenzioni saranno sicuramente rinnovate, ancorchè non con le stesse condizioni poiché si pensa di apportare alcune modifiche migliorative rispetto alla gestione, all'organizzazione e alla comunicazione, sulla base dell'esperienza maturata.

A proposito dell'ipotesi di costituzione di un'Unione di Comuni il Sindaco ricorda che dopo le elezioni del 2014 il processo si è fermato a uno stadio teorico con lo studio di fattibilità perché nei fatti è difficile coinvolgere tutti i comuni anche solo su singoli progetti. Il Sindaco ritiene che sia innanzitutto importante lavorare con gli altri comuni su specifici progetti sui quali iniziare a mettere insieme risorse, anche umane; in tal senso il Comune di Refrontolo, per esempio, sta lavorando con il Comune di San Pietro di Feletto in prospettiva per il 2016.

Alla domanda circa la definizione di un ambito territoriale ottimale omogeneo di programmazione e gestione e al possibile ruolo dell'IPA il Sindaco risponde di ritenere che l'ambito dell'IPA possa essere considerato ottimale per la programmazione. Fa presente però che molti organismi si sovrappongono e che spesso ci si trova a parlare delle medesime questioni in ambiti diversi che il più delle volte sono chiusi e non integrati. Il Sindaco afferma che è necessario uno snellimento delle sovrapposizioni e un'integrazione delle informazioni per poter costruire un quadro d'insieme e ritiene che l'IPA possa essere sede di fattiva programmazione e concertazione, se vengono evitate le sovrapposizioni perché è necessario andare al di là dei confini amministrativi e creare una visione strategica di area. Il Sindaco ricorda che non tutti i comuni partecipano al GAL, mentre tutti sono ricompresi nell'IPA la cui organizzazione dovrebbe essere potenziata in quanto rete di idee per una visione condivisa.

All'ultima domanda relativa al ruolo della Regione Veneto per il coordinamento del nuovo assetto territoriale e delle reti associative il Sindaco risponde che si constata una scarsa incisività della Regione nei processi in atto e ricorda che, pur avendo una norma di riferimento, il governo regionale non è intervenuto con decisione lasciando invece spazio al volontarismo, mentre avrebbe almeno potuto fornire indicazioni operative più precise.

4.1.3 Un ruolo possibile per l'Unione Montana Prealpi Trevigiane

L'intervista al Presidente dell'Unione Montana Prealpi Trevigiane e Sindaco di Tarzo, è finalizzata ad approfondire in particolare il possibile futuro ruolo dell'Unione nel quadro delle gestioni associate di funzioni e servizi, ma restituisce ulteriori spunti interessanti ai fini dell'indagine.

4.1.3.1 Intervista al Presidente dell'Unione Montana e Sindaco di Tarzo del 4 novembre 2015

Alla domanda relativa al ruolo dell'Unione Montana per le future gestioni associate tra i comuni dell'area il Presidente Gianangelo Bof risponde che, al momento, l'Unione è di fatto un contenitore vuoto che deve però essere assolutamente attivato. Il primo obiettivo in fase di avvio è quello di ridurre i costi di gestione (personale e organizzazione), assicurando nel contempo un incremento delle attività. Questo obiettivo potrà essere conseguito coinvolgendo attivamente tutti i dieci comuni dell'Unione, in uno scambio reciproco di risorse evitando altresì che le stesse si disperdano al di fuori dell'Unione. Il Presidente cita, a titolo esemplificativo, la gestione paghe per il personale dell'Unione o il servizio di ragioneria che potrebbero essere svolti da personale già in servizio presso uno, o più d'uno, dei dieci comuni. Il Presidente sottolinea il fatto che in tal

modo prenderebbe l'avvio uno scambio reciproco, fattore rilevante per creare anche le premesse per un "lavorare insieme" in un'organizzazione comune. Relativamente alla necessaria riduzione dei costi di funzionamento dell'Unione Il Presidente ipotizza la possibile traslazione, con costi inferiori e garanzia di qualità del servizio, al Consorzio B.I.M. Piave del servizio SIT per i comuni dell'Unione, a suo tempo gestito dall'ex Comunità Montana. Bof ipotizza che l'Unione Montana possa in prospettiva svolgere alcuni servizi per i 10 comuni (ad es. servizio di gestione delle paghe e dei servizi informatici), conseguendo in tal modo l'omogeneizzazione dei servizi. Il Presidente riconosce che operazioni di questo tipo potrebbero ovviamente incontrare resistenze, soprattutto nelle organizzazioni più strutturate ma, per contro, potrebbero contemporaneamente innescare processi virtuosi che coinvolgano tutte le realtà.

Alla domanda relativa alla possibile evoluzione delle gestioni associate di funzioni e servizi per i comuni il Presidente risponde che in questo tipo di processi i costi per il passaggio a gestioni associate di funzioni e servizi risultano inversamente proporzionali al coraggio politico espresso dagli attori che partecipano ai processi. Egli ritiene che il costo maggiore dei processi associativi debba essere pagato dall'attore politico, poichè le decisioni meno coraggiose sono destinate a raccogliere il plauso del momento, ossia di breve periodo. Il Presidente afferma che le decisioni più incisive sul lungo periodo siano invece quelle che inizialmente, per forza di cose, paiono scontentare e che la mera ricerca del consenso abbia un orizzonte di breve periodo, non potendo sicuramente avere un respiro più lungo. Il Presidente sostiene inoltre che è necessario lavorare sulla costruzione dell'identità del territorio, ma che questo non significa agire dentro confini chiusi poiché gli scambi, i flussi e le relazioni reali vanno oltre i confini. Il Presidente cita l'esempio delle gestioni associate tra i comuni di Vittorio Veneto e

Tarzo per l'esercizio delle funzioni di polizia locale e dei servizi sociali: avere un ufficio unico a Vittorio Veneto, per esempio, non significa per i cittadini di Tarzo perdere la loro identità. Il Presidente afferma che questa soluzione organizzativa corrisponde semplicemente alle necessità reali, nonché ai flussi reali delle persone nel territorio e significa, altresì, poter conseguire standard superiori per i servizi ai cittadini.

Nel prosieguo dell'intervista sul tema del futuro dell'associazionismo intercomunale il Presidente afferma che il ruolo dell'attore politico è importantissimo, in quanto deve adoperarsi al fine di abbassare la tensione politica tra le amministrazioni consentendo così l'assunzione di decisioni realmente condivise. Il Presidente ritiene che, in tal modo, il risultato non sarà il migliore in assoluto, ma il migliore possibile data la situazione e che è preferibile raggiungere un obiettivo non ottimale, ma condiviso, piuttosto che un obiettivo perfetto ma che rischia di venire meno al primo scossone in termini politici. Il Presidente afferma che è strategico il fatto di riuscire a creare le condizioni di un non ritorno (*not come back*) perché il pericolo di tornare indietro a causa di rivolgimenti in termini elettorali è sempre in agguato. A tal proposito il Presidente richiama la situazione creatasi dopo l'ultima tornata elettorale a Pieve di Soligo e Refrontolo e afferma che è necessario far sì che questi processi non dipendano dalle singole persone. A questo riguardo il Presidente ritiene che l'Unione Montana possa ricoprire un ruolo in qualche modo *super partes* in termini politici, per la creazione di condivisione e di condizioni strategiche di non ritorno. Il Presidente ribadisce che, a suo parere, le scelte in questi processi non possano essere imposte ma che vadano trovati elementi di condivisione e che sia indispensabile la capacità di programmare in modo integrato e di produrre una reale progettualità.

Alla domanda sul ruolo dei comuni di medie dimensioni quali possibili

catalizzatori di sinergie per il territorio il Presidente risponde che il ruolo dei comuni di medie dimensioni come Vittorio Veneto e Conegliano può essere molto incisivo nella costruzione di ambiti territoriali più vasti di programmazione e gestione. Egli evidenzia però anche i limiti organizzativi di strutture di tali dimensioni, che possono essere fonte di maggiore inefficienza rispetto a comuni di dimensioni che si attestano sui 10.000 abitanti. Il Presidente reputa però che sia possibile attivare un positivo scambio osmotico, in cui i comuni più piccoli possono contribuire con la loro diversa esperienza di gestione (ipoteticamente un 20% di contributo derivante dallo scambio in termini di efficienza ed efficacia dell'azione) e i comuni più grandi possono, per contro, apportare maggiori competenze e specializzazione nei processi, oltre che maggiori standard dei servizi resi ai cittadini (ipoteticamente un 80% di contributo derivante dallo scambio in termini di efficienza ed efficacia dell'azione). Il Presidente ritiene che in questi processi, a fronte di una grande mobilità di flussi e relazioni che ormai coinvolgono tutti, sia quindi importante stabilire gli standard di qualità dei servizi, oltre che quelli di efficienza ed efficacia, in modo da garantire i medesimi standard anche i cittadini che abitano nei comuni più piccoli.

Alla domanda relativa alla definizione degli ambiti ottimali di programmazione e gestione il Presidente risponde che potrebbe essere valida l'idea di individuare ambiti ottimali al livello degli ex mandamenti, differenti quindi dagli ambiti territoriali dei distretti socio sanitari (Vittoriese, Coneglianese, Quartier del Piave e Feletto), per confluire però in ambiti programmatori di area vasta a livello provinciale.

Alla domanda relativa al ruolo di altre forme di programmazione a livello territoriale e l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali ai fini della programmazione, il Presidente risponde che a suo avviso IPA e GAL

costituiscono al momento, sulla base dell'esperienza maturata, una sorta di sovrastruttura che determina sterili sovrapposizioni. Il Presidente sostiene che l'Unione Montana potrebbe assumere un ruolo di riferimento per la programmazione negoziata nell'area e che, per quanto riguarda l'accesso ai fondi comunitari, l'Unione potrebbe altresì garantire in prospettiva un'adeguata capacità di programmazione e progettazione integrata.

Il Presidente, inoltre, introduce alcune considerazioni circa la normativa nazionale e regionale in materia di gestioni associate. Egli sostiene che la normativa dovrebbe essere più incisiva e imporre la fusione per i comuni con meno di 5.000 abitanti e che la Regione Veneto, inoltre, dovrebbe intervenire in modo meno confuso e più incisivo nella definizione nel riordino territoriale e nella definizione degli ambiti territoriali ottimali di programmazione e gestione. Sempre a proposito dell'attuale assetto normativo, il Presidente fa presente che è in corso il dibattito sull'opportunità di consentire alle amministrazioni che intraprendono un percorso associativo di prorogare la durata del mandato. Egli ritiene che questo tipo di scelte, costruite con la condivisione di programmi e progetti, abbiano di fatto bisogno di tempi più lunghi di quelli stabiliti dall'avvicendamento politico per dare i loro frutti e creare, come detto, le necessarie condizioni di non ritorno.

A conclusione dell'intervista il Presidente ribadisce che, a suo avviso, l'idea fondamentale è di superare le semplici convenzioni per le gestioni associate di funzioni e servizi in sé e per sé e che l'obiettivo prioritario dovrebbe essere la fusione di Comuni e la creazione di entità con massa più critica.

CONCLUSIONI

Al termine dell'elaborato si riassumono brevemente le principali risultanze emerse dallo studio e dalle analisi sulla situazione attuale e futura delle gestioni associative intercomunali nell'area corrispondente al territorio dell'ULSS N. 7 "Sinistra Piave", nel cui ambito ricadono 28 comuni.

Le conclusioni si concentreranno, sinteticamente, su quattro aspetti emersi quali punti fondamentali al termine della ricerca, alcuni su aspetti generali e altri specificatamente riferiti al contesto di indagine:

- le carenze della normativa relativa agli assetti istituzionali territoriali
- la relativamente scarsa propensione all'associazionismo intercomunale
- il ruolo della Regione del Veneto
- gli spunti emersi dall'indagine condotta

Si procede ora alla breve disamina degli aspetti sopra evidenziati.

1) Le carenze della normativa relativa agli assetti istituzionali territoriali

In termini generali, le norme riferite all'assetto istituzionale, sia di rango nazionale che locale, in uno stato di diritto costituiscono il necessario presupposto per l'azione amministrativa e rappresentano, inevitabilmente, gli elementi portanti delle architetture istituzionali. Gli elementi che sembrano maggiormente ostacolare il cammino delle riforme per le autonomie locali possono essere individuati nei seguenti aspetti:

- si riscontra un eccessivo affastellamento della normativa, spesso contraddittoria;
- le norme lasciano grandi spazi all'incertezza e al volontarismo,

favorendo il fatalismo e l'attesa dell'immane proroga;

- le norme non prevedono, nella generalità dei casi, un reale sistema sanzionatorio in caso di inadempimento.

2) *La relativamente scarsa propensione all'associazionismo intercomunale*

Il quadro attuale dell'associazionismo intercomunale nell'area della "Sinistra Piave" è sicuramente condizionato dal modo di regolazione e dalla cultura di governo locale che hanno caratterizzato, fino ad anni recenti, il contesto. Il quadro futuro dell'associazionismo locale sembra invece influenzato da un cambio di paradigma dovuto a un'evoluzione della cultura di governo. Gli elementi che sembrano maggiormente caratterizzare il quadro attuale delle gestioni associate possono essere individuati nei seguenti aspetti:

- solamente 2 comuni su 28 hanno avviato la gestione associata di tutte le funzioni e servizi (Pieve di Soligo e Refrontolo);
- i comuni più attivi, considerato il numero delle convenzioni sottoscritte e la natura delle funzioni e dei servizi associati sono quelli dell'area del "Vittorinese - Vallata" e i comuni di Moriago della Battaglia (comune obbligato) e Sernaglia della Battaglia;
- il Comune di Orsago, pur essendo obbligato alla gestione associata, si è trovato completamente isolato nel territorio, essendo geograficamente collocato tra comuni non obbligati non propensi all'avvio di gestioni associate;
- n. 9 comuni su 28 non hanno deliberato l'avvio di gestioni associate salvo l'adesione ad una SUA/CUC disposta dalla norma. Tutti questi comuni sono ricompresi nella fascia demografica dai 5.000 agli 11.000 abitanti circa. Di questi 7 appartengono al territorio del

Distretto sud dell'ULSS N. 7;

- la funzione fondamentale che conta il maggior numero di convenzioni per la gestione associata è quella relativa alla polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- a seguire, nella classifica delle funzioni o servizi gestiti in modo associato, i servizi inerenti l'ufficio tecnico e la pianificazione territoriale e i servizi sociali;
- due comuni dell'area hanno optato per gestioni associate con comuni o enti situati in altre aree;
- i comuni di maggiori dimensioni demografiche, Conegliano e Vittorio Veneto, stanno intensificando nel corso dell'ultimo periodo le loro relazioni associative;
- l'ipotizzata costituzione di una Unione dei Comuni "Quartier del Piave - Feletto" versa ancora in una condizione di stallo dopo le elezioni amministrative del maggio 2014;
- L'Unione Montana Prealpi Trevigiane è in uno stadio, per così dire, di *work in progress* per la costruzione della propria dimensione istituzionale;
- 5 comuni su 28 hanno optato per l'adozione strumenti intercomunali per la pianificazione territoriale (PATI);
- 13 comuni su 28 hanno adottato strumenti intercomunali per la pianificazione territoriale su particolari tematismi (PATI tematici)

Alcuni comuni che gestiscono in forma associata funzioni e servizi hanno inoltre evidenziato i seguenti punti di forza e criticità delle gestioni associate:

- miglioramento dell'efficacia e della qualità dei servizi: aumento tangibile del numero dei servizi forniti e della qualità degli stessi;
- uniformità degli standard di servizio anche per i cittadini dei comuni più piccoli;
- maggiore professionalità e specializzazione delle risorse umane;
- le gestioni associate consentono di finalizzare le azioni verso uno scopo comune che supera i confini amministrativi e diventano un laboratorio per imparare a lavorare insieme;
- difficoltà per i comuni più piccoli ad affrontare gli oneri che devono conferire al comune capofila, visto le ristrettezze dei loro bilanci;
- maggiori oneri, soprattutto a livello organizzativo e di risorse umane, per i comuni più grandi;
- difficoltà per le organizzazioni ad affrontare il cambiamento e a risolvere i conflitti organizzativi, soprattutto per quanto riguarda la gestione delle risorse umane;
- duplicazione degli atti amministrativi con aggravio sulle strutture;
- difficoltà nell'addivenire ad una uniformità di modelli, procedure, regolamenti;
- necessità di tempi lunghi per cogliere i risultati dei processi associativi, compresa l'effettiva riduzione dei costi;
- gli antagonismi politici e i preconcetti che li accompagnano sono fattori frenanti dell'associazionismo intercomunale.

3) *Il ruolo della Regione del Veneto*

Gli spunti emersi nel corso della ricerca relativamente al ruolo della Regione in materia di governo del riordino territoriale e di associazionismo comunale,

avvalorati in particolare dalle interviste condotte, vengono di seguito proposti:

- la Regione non ha avuto, e tuttora non ha, un ruolo incisivo in materia di riordino territoriale e istituzionale;
- la Regione non ha definito imperativamente gli ambiti dell'associazionismo, permettendo in tal modo la proliferazione e la polverizzazione delle aggregazioni;
- le politiche regionali non risultano sufficientemente integrate;
- la Regione nel Piano di riordino territoriale non ha tenuto conto di fattori che determinano l'effettiva omogenità degli ambiti territoriali;
- il Piano di riordino territoriale propone ambiti ottimali di programmazione e gestione scoordinati e scollegati rispetto a una visione generale e a un'effettiva attribuzione di ruoli ai diversi attori del processo di riordino.

4) *Gli spunti emersi dall'indagine condotta*

Dall'analisi condotta, e in particolar modo dalle interviste, sono emersi alcuni elementi che possono in qualche modo restituire un quadro della possibile evoluzione del contesto. Si riportano di seguito i punti principali:

- esiste ormai una consapevolezza “trasversale” agli schieramenti politici sulla necessità di ripensare gli assetti territoriali e il riordino istituzionale, sia pure partendo da diverse impostazioni e diversi punti di vista;
- la medesima trasversalità si riferisce anche all'esigenza di costruire una visione comune dello sviluppo dei territori;
- si rilevano sovrapposizioni eccessive e scoordinate dei livelli di *governance*, sia a livello programmatico che gestionale;

- la riuscita delle gestioni associate e la loro capacità di consolidarsi e produrre esiti positivi sconta l'attuale durata del mandato amministrativo, che non consente ai comuni che intraprendono percorsi associativi di poter programmare sul medio-lungo periodo;
- l'orizzonte temporale dei processi aggregativi, come sopra detto, non coincide con quello del mandato politico-amministrativo, poiché la ricerca di consenso ha un orizzonte di breve periodo mentre i processi di aggregazione richiedono tempi lunghi;
- una progressiva aggregazione su progetti concreti può incentivare l'associazionismo sulla base dei risultati conseguiti;
- l'attore pubblico deve riguadagnare affidabilità e credibilità e coltivare la capacità di pianificare sul medio-lungo periodo;
- è importante lavorare sulla costruzione dell'identità dei territori, proprio per riuscire a superare i confini amministrativi.

Si può quindi concludere affermando che il quadro delle attuali gestioni associate nel territorio dell'ULSS N. 7 "Sinistra Piave" farebbe propendere per il «pessimismo dell'intelligenza»¹ ma, nell'evoluzione futura del quadro dell'associazionismo, potrebbe prevalere «l'ottimismo della volontà».

¹ «Tutti i più ridicoli fantasticatori che nei loro nascondigli di geni incompresi fanno scoperte strabilianti e definitive, si precipitano su ogni movimento nuovo persuasi di poter spacciare le loro fanfaluche. D'altronde ogni collasso porta con sé disordine intellettuale e morale. Pessimismo dell'intelligenza, ottimismo della volontà» Antonio Gramsci *Quaderni dal Carcere* (Q28, III) (1975), pag. 2331-2332, Torino, Giulio Einaudi Editore

ABBREVIAZIONI

CUC	Centrale Unica di Committenza
DGR	Delibera di Giunta Regionale
DL	Decreto legge
DLGS	Decreto legislativo
DPR	Decreto del Presidente della Repubblica
DUP	Documento Unico di Programmazione
GAL	Gruppo Azione Locale
ICT - TIC	<i>Information and Communications Technology</i> – Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione
IPA	Intesa Programmatica d' Area
LR	Legge regionale
PAES	Piano d' Azione per l'Energia Sostenibile
PAT	Piano di Assetto del Territorio
PATI	Piano di Assetto del Territorio Intercomunale
PSR	Programma di Sviluppo Rurale
SIT	Sistemi Informativi Territoriali
SPID	Sistema Pubblico di Identificazione Digitale
SUA	Stazione Unica Appaltante
SUAP	Sportello Unico Attività Produttive
SUE	Sportello Unico Edilizia
TUEL	Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali
ULSS	Unità locale socio sanitaria

BIBLIOGRAFIA

AGNOLETTO R. (2015, a cura di) *Materiali messi a disposizione nel corso del Master in Governo delle reti di sviluppo locale - Università degli Studi di Padova*, Padova A.A. 2014-2015

MESSINA P., SALVATO M. (2007, a cura di) *Dalla città alle reti urbane - Politiche per la progettazione di Aree vaste a confronto*, Padova, Cleup

SALVATO M. (2015, a cura di) *Materiali messi a disposizione nel corso del Master in Governo delle reti di sviluppo locale - Università degli Studi di Padova*, Padova A.A. 2014-2015

SPESSOTTO V. *Aggregazioni comunali e fusioni. Situazione e criticità in provincia di Treviso*, in “Casi e studi d’impresa – In ostaggio della burocrazia – a cura di Scuola di politica ed economia 2012-2014”, (2014), p. 35-56, Milano, Franco Angeli

Sitografia

AGENZIA PER L’ITALIA DIGITALE <http://www.agid.gov.it>

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI <http://www.anci.it>

ASSOCIAZIONE NAZIONALE PROFESSIONALE DEI SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI G.B. VIGHENZI <http://www.segretaricomunalivighenzi.it>

CAMERA DEI DEPUTATI <http://www.camera.it>

CENTRO DOCUMENTAZIONE E STUDI COMUNI ITALIANI:
<http://www.centrodocumentazionecomuni.it>

COMUNE DI CAPPELLA MAGGIORE <http://www.comune.cappellamaggiore.tv.it>

COMUNE DI CISON DI VALMARINO <http://www.comune.cisondivalmarino.tv.it>

COMUNE DI CODOGNE’ <http://www.comune.codogne.tv.it>

COMUNE DI COLLE UMBERTO <http://www.comune.colle-umberto.tv.it>

COMUNE DI CONEGLIANO <http://www.comune.conegliano.tv.it>

COMUNE DI CORDIGNANO <http://www.comune.cordignano.tv.it>

COMUNE DI FARRA DI SOLIGO <http://www.farra.it>

COMUNE DI FOLLINA <http://www.comune.follina.tv.it>

COMUNE DI FREGONA <http://www.comune.fregona.tv.it>

COMUNE DI GAJARINE <http://www.comune.gaiarine.tv.it>

COMUNE DI GODEGA DI S.URBANO <http://www.comunegodega.tv.it>

COMUNE DI MARENO DI PIAVE <http://www.marenodipiave.gov.it>
COMUNE DI MIANE <http://www.comunedimiane.it>
COMUNE DI MORIAGO DELLA BATTAGLIA <http://www.comune.moriago.tv.it>
COMUNE DI ORSAGO <http://www.comune.orsago.tv.it>
COMUNE DI PIEVE DI SOLIGO <http://www.comunepievedisoligo.it>
COMUNE DI REFRONTOLO <http://www.comunedirefrontolo.it>
COMUNE DI REVINE LAGO <http://www.comune.revine-lago.tv.it>
COMUNE DI SAN FIOR <http://www.comune.san-fior.tv.it>
COMUNE DI SAN PIETRO DI FELETTO <http://www.comune.sanpietrodifeletto.tv.it>
COMUNE DI SAN VENDEMIANO <http://www.comune.sanvendemiano.tv.it>
COMUNE DI SANTA LUCIA DI PIAVE <http://www.comunesantalucia.it>
COMUNE DI SARMEDE <http://www.comune.sarmede.tv.it>
COMUNE DI SERNAGLIA DELLA BATTAGLIA <http://www.comune.sernaglia.tv.it>
COMUNE DI SUSEGANA <http://www.comune.susegana.tv.it>
COMUNE DI TARZO <http://www.comune.tarzo.tv.it>
COMUNE DI VAZZOLA <http://www.comune.vazzola.tv.it>
COMUNE DI VITTORIO VENETO <http://www.vittorioveneto.gov.it>
COMUNIVERSO - MOTORE DI RICERCA DEI COMUNI ITALIANI:
<http://www.comuniverso.it>
CONSORZIO B.I.M. PIAVE DI TREVISO <http://www.bimpiavetreviso.it>
CONSORZIO DI BONIFICA PIAVE <http://www.consorziopiave.it>
GAL ALTAMARCA TREVIGIANA <http://www.galaltamarca.it>
IPA TERRE ALTE MARCA TREVIGIANA <http://www.galaltamarca.it/ipa>
ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA - ISTAT <http://www.istat.it>
NORMATTIVA – PORTALE DELLA LEGGE VIGENTE <http://www.normattiva.it>
REGIONE VENETO <http://www.regione.veneto.it>

Ringraziamenti

Un sentito ringraziamento alla dott.ssa Gloria Zambon per la sua grande capacità di condividere le stimabili, e per me invidiabili, conoscenze e competenze in materia statistica in un vero lavoro di “squadra”, con il grande entusiasmo che solo la costruzione di una visione comune riesce a dare.

Un ringraziamento all’arch. Alessandro della Libera per aver condiviso le sue preziose conoscenze e competenze in materia di Sistemi Informativi Territoriali, contribuendo ad alimentare la mia curiosità.