

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Studi Europei

*Curriculum* Politiche dell'Unione Europea



L'ASSOCIAZIONISMO  
INTERCOMUNALE IN EUROPA E IN  
ITALIA:  
QUALE SOSTENIBILITÀ  
ISTITUZIONALE?

*Relatore:* Prof. PATRIZIA MESSINA

*laureanda:* ARIANNA BONARDI

matricola n. 1017181

**A.A. 2013/2014**

A mia nonna Giulia

## SOMMARIO

Introduzione.....	5
Capitolo 1.....	11
L'ASSOCIAZIONISMO INTERCOMUNALE IN EUROPA.....	11
1.1. I sistemi di governo locale in Europa.....	11
1.2. Nord e Sud d'Europa: due modelli a confronto.....	12
1.3. Tradizioni amministrative e tipi di intercomunalità.....	17
1.3.1. <i>Le diverse forme dell'intercomunalità in Europa</i> .....	19
1.4. I governi locali e l'associazionismo intercomunale nell'Unione Europea.....	29
1.4.1. <i>L'Unione Europea come fattore esterno di innovazione istituzionale</i> .....	31
1.4.2. <i>L'austerità e lo sviluppo locale</i> .....	34
1.5. La buona governance locale per il Consiglio d'Europa.....	35
1.5.1. <i>Il Label europeo di eccellenza nella governance locale</i> .....	38
Capitolo 2.....	41
I NUOVI PIANI DI RIORDINO REGIONALE IN ITALIA: UN'ANALISI COMPARATA TRA VENETO E LOMBARDIA.....	41
2.1. Il quadro storico normativo del Riordino Territoriale in Italia.....	41
2.1.1. <i>Come nasce "l'Italia dei mille campanili"</i> .....	42
2.1.2 <i>Dalla Costituzione Repubblicana alla Riforma del Titolo V</i> .....	44
2.1.3. <i>Un decennio di federalismo: dalla Riforma del Titolo V al Disegno di Legge Delrio</i> .....	48
2.2. Le Unioni di Comuni: dalla norma nazionale all'implementazione regionale. .55	
2.3. Un'analisi comparata sul riordino territoriale in Veneto e Lombardia.....	60
2.3.1. <i>Gli Enti Locali e l'associazionismo intercomunale in Veneto e Lombardia</i> ..	63
2.3.2. <i>La Legge Regionale 18/2012 e il Piano di riordino territoriale Veneto</i> .....	65
2.3.3. <i>La L.R 19/2008, il R.R. 2/2009 e il mancato Piano di riordino Lombardo</i> ...74	
Capitolo 3.....	83
L'AREA MONTANA IN VENETO E LOMBARDIA: UNA PROSPETTIVA COMPARATA.....	83
3.1. Il quadro nazionale.....	83
3.1.1. <i>La normativa statale: dalla nascita alla "presunta morte" delle Comunità Montane</i> .....	84
3.2. L'area montana in Veneto e Lombardia.....	90
3.2.1. <i>Comunità o Unione Montana? Una comparazione del policy-making regionale veneto e lombardo</i> .....	92
3.3. Due casi studio a confronto: la Comunità Montana Val Trompia e l'Unione Montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni.....	95
3.3.1. <i>Cenni storici e geografici</i> .....	97

3.3.2. <i>Comunità e Unione Montana a confronto</i> .....	100
3.3.2.1. <i>Una comparazione fra i due Statuti</i> .....	102
3.3.3. <i>Una peculiarità del caso valtrumplino: l'Unione nell'Unione</i> .....	109
Conclusioni.....	113
allegato N. 1.....	121
allegato N. 2.....	123
Bibliografia.....	129
Sitografia.....	133
Ringraziamenti.....	137

## INTRODUZIONE

Governare i sistemi locali nell'era della globalizzazione e dell'europeizzazione, presuppone la capacità di rielaborarne i modelli di *governance* per renderli in grado di far fronte alle sfide che questi due fenomeni portano con sé, facendo leva su una nuova dimensione dello sviluppo, e cioè la dimensione *glocale*. Questi sistemi, infatti, al giorno d'oggi non sono più isolati all'interno dei loro confini come accadeva in passato, ma si ritrovano sempre più coinvolti in processi di *governance multilivello*, nei quali la competitività è data in larga parte dalla capacità dei vari contesti di *mettersi in rete*. Risulta dunque sempre più necessaria per la loro sopravvivenza la creazione di governi di area vasta in grado di attuare *policy* di sviluppo locale, che rendano i territori competitivi su scala internazionale. Ciò vale ancora di più in questo periodo di crisi economico-finanziaria, nel quale solo un'innovazione delle strutture di *governance* tradizionali in senso concertativo e partecipativo potrebbe risolvere l'attuale problema dei tagli ai bilanci dei governi locali, i quali da soli non sono più in grado di mantenere un livello adeguato di erogazione dei servizi alla popolazione.

Un freno a questi processi cooperativi, tuttavia, è dato dall'elevata frammentazione istituzionale e dai forti localismi presenti in molti Paesi europei. L'unità di base della costruzione politico-amministrativa in Europa, infatti, è costituita tutt'ora dal Comune il quale, se da un lato rappresenta l'istituzione per eccellenza più vicina al cittadino, e quindi la dimensione ideale per soddisfare i bisogni delle comunità locali, dall'altro, essendo caratterizzato da dimensioni ridotte, risulta inadeguato per far fronte ai cambiamenti in corso e richiede dunque una rielaborazione in un contesto più ampio.

L'associazionismo intercomunale nasce proprio con questo obiettivo, cioè per mettere in rete le realtà locali gestendo in modo associato funzioni e servizi non più gestibili dal singolo comune e per modellare una *governance* locale di sviluppo del territorio in modo da renderlo competitivo a livello internazionale.

Questo fenomeno, tuttavia, si è presentato in modi e tempi diversi sia nei vari Paesi europei sia all'interno di essi, a seconda dei modelli di governo locale e del livello di frammentazione istituzionale che in ogni contesto erano presenti. Mentre infatti negli Stati del Nord Europa i processi di riordino territoriale sono iniziati negli anni Cinquanta, ed hanno portato ad una razionalizzazione dei territori efficace ed efficiente in breve tempo, nei Paesi mediterranei l'intercomunalità ha tardato ad arrivare, anche in virtù di caratteristiche specifiche dei governi locali di questa parte d'Europa ascrivibili al cosiddetto “modello napoleonico”, che fa dell'uniformità nella divisione del territorio in Comuni e dell'utilizzo di regole standard per la loro organizzazione la caratteristica principale dall'assetto amministrativo statale. Un'esempio lampante di questo ritardo nel cercare risposte al problema del riordino lo riserva il caso Italiano, nel quale, nonostante l'elevata frammentazione istituzionale, si è iniziato a parlare di intercomunalità solo a partire dagli anni Novanta, con l'emanazione della Legge 142/1990. Il tema ha assunto poi, con la Riforma del Titolo V avvenuta nel 2001, variabili regionali e locali spesso molto diversificate in base ai contesti ed ai loro modi di regolazione.

Obiettivo di questa tesi è dunque quello di descrivere in quali modi è stata declinata l'intercomunalità sia nei vari Paesi europei, in particolare dell'Europa occidentale, sia nelle istituzioni europee, sia all'interno del contesto italiano, guardando in quest'ultimo caso anche alle sfumature che il tema ha assunto negli ambiti regionali. Trattando dell'Italia infatti, si è scelto di puntare su di un'analisi comparata fra due Regioni del nord, il Veneto e la Lombardia, analizzandone i processi di riordino territoriale intrapresi dal 2010 in poi, anche attraverso la comparazione di due casi studio riferibili all'area montana.

La decisione di iniziare un percorso di ricerca riguardante l'associazionismo intercomunale è nata in seguito alla mia partecipazione alla M.A.S.Ter. School 2013 dal titolo “Lo sviluppo riparte dai territori”, una tre giorni di formazione organizzata dall'Associazione M.A.S.Ter (“Mediatori e Animatori per lo Sviluppo del Territorio”) in collaborazione con il Centro Interdipartimentale sul Nord-Est “Giorgio Lago” e con l'Università degli Studi di Padova tenutasi il 19, 20 e 21

Settembre del 2013. Questo percorso, oltre ad essere stata una fantastica esperienza a livello umano avendomi messo in contatto con personalità brillanti ed eccelse del mondo della politica e della ricerca, mi ha permesso di approfondire il tema del riordino territoriale e dell'intercomunalità, che da subito ha mosso in me un forte interesse. Nei tre giorni di formazione ho potuto raccogliere informazioni e testimonianze dirette su come il livello nazionale e i diversi contesti regionali italiani hanno affrontato questa sfida e, notandone l'eterogeneità d'approcci, ho scelto di intraprendere un'analisi comparata sul tema, che partisse dal livello europeo, per poi passare alla situazione italiana sia nazionale che regionale ed infine locale.

Poco dopo quest'esperienza, inoltre, ho avuto la possibilità di effettuare uno stage di tre mesi presso la Regione Veneto alla Direzione Riforme istituzionali e Processi di delega, ambito in cui ho potuto approfondire ulteriormente la questione da una prospettiva regionale, avvalendomi inoltre di un'intervista al Dirigente della Sezione Enti Locali. La scelta delle due Regioni da comparare è avvenuta proprio in seguito a questo stage sulla base di un criterio principalmente geografico dato che: la Regione Veneto è stata quella che mi ha permesso di effettuare lo stage e quindi di reperire informazioni e conoscenze dall'interno, mentre la Regione Lombardia è quella da cui provengo, ed era quindi una meta accessibile per poter ricercare materiali ed effettuare l'intervista al Dirigente incaricato della questione del riordino territoriale e dell'associazionismo intercomunale. Inoltre, avendo effettuato un'analisi preliminare delle rispettive normative, mi sono resa conto del fatto che, nonostante i molti punti in comune di queste due regioni, esse hanno impostato due approcci molto differenti sul tema del riordino e dell'intercomunalità, in particolare nelle aree montane. L'obiettivo è stato dunque quello di comprendere il perché di queste differenze.

Gli strumenti utilizzati per il lavoro di ricerca sono stati fondamentalmente tre: *in primis* la letteratura sul tema, la quale mi ha permesso da un lato di individuare gli approcci teorici principali sull'associazionismo intercomunale, dall'altro di ricostruirne la storia sia a livello europeo sia a livello italiano; in secondo luogo l'analisi dei documenti ufficiali e delle normative europee,

nazionali, regionali e locali reperibili on-line o nelle specifiche sedi istituzionali che ho avuto modo di visitare durante le interviste; queste ultime sono state invece il mio terzo e più importante strumento, dato che, grazie alle quattro interviste a testimoni privilegiati, tra cui due dirigenti regionali incaricati della questione, e due presidenti di Comunità Montane, mi è stato possibile comprendere i punti di forza e di debolezza dei processi di riordino attualmente in corso nelle due Regioni prese come casi studio e nelle rispettive zone montane.

Nel primo capitolo verrà dunque presentata una panoramica sui sistemi di governo locale presenti nei principali Stati europei e sui loro diversi approcci al tema dell'associazionismo intercomunale. Per la comparazione è stato fondamentale l'apporto dato da una ricerca effettuata nel 2007 da Hulst e van Montfort dal titolo *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, la quale pone a confronto otto Stati dell'Europa occidentale evidenziandone le maggiori differenze in tema di associazionismo intercomunale. Nella seconda parte del capitolo verranno invece prese in considerazione due istituzioni sovranazionali europee, l'Unione Europea ed il Consiglio d'Europa, mettendone in luce il diverso approccio alla materia basato sul differente ruolo che esse svolgono riguardo al tema dell'intercomunalità.

Nel secondo capitolo si passerà invece all'analisi del contesto italiano. Dapprima attraverso un quadro storico-normativo nazionale e regionale del processo di riordino territoriale, un tema che, come si vedrà, è presente sin dalla nascita di questo Stato. Il focus in questo caso sarà soprattutto sull'istituto delle Unioni di Comuni, essendo la forma associativa più incentivata da entrambi i livelli. Per poi passare alla comparazione delle due Regioni oggetto di studio, il Veneto e la Lombardia, delle quali verranno analizzati e comparati i principali strumenti normativi riguardanti il riordino, cercando di coglierne le differenze attraverso l'analisi del *policy-making* e del tipo di scelte politiche alla base di questi differenti percorsi. Per fare ciò un apporto fondamentale sono state, come già detto, le due interviste ai rispettivi Dirigenti regionali competenti sul tema.

Nel terzo ed ultimo capitolo, infine, ho scelto di focalizzare la mia analisi su di un contesto specifico, caratterizzato da problematiche peculiari inerenti

l'intercomunalità, e cioè quello dell'area montana. Anche in questo caso verrà prima fatto un *excursus* del quadro normativo nazionale, per poi soffermarsi sulla comparazione fra le due regioni. Oltre al *policy-making* regionale ed alle interviste ai dirigenti però, in questo caso verranno anche presentati due casi studio locali, quelli della Comunità Montana Val Trompia e dell'Unione Montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni. Grazie alla comparazione di queste due comunità si potrà comprendere come il *policy-making* regionale è stato implementato ed in che modo vengono visti i processi di riordino in corso da questi Enti.



# CAPITOLO 1

## L'ASSOCIAZIONISMO INTERCOMUNALE IN EUROPA

### 1.1. I sistemi di governo locale in Europa

La caratteristica più evidente dell'Unione Europea è sicuramente l'eterogeneità degli Stati che la compongono. Ognuno di essi ha una sua storia, una sua tradizione amministrativa, un suo assetto istituzionale da cui sono derivati nel tempo diversi modi di regolazione. All'interno di ciascuno Stato, inoltre, l'eterogeneità emerge anche fra sistemi regionali e sub-nazionali, i quali con l'avvento della globalizzazione e il conseguente declino dello Stato-Nazione *westfaliano* assumono maggior rilievo politico. Essi rappresentano d'altronde la dimensione più vicina ai cittadini e quindi più funzionale per l'implementazione di politiche di sviluppo locale, anche in virtù del principio di sussidiarietà.

È proprio dalle differenze che bisogna partire, dunque, per comprendere come nei vari paesi europei si sia sviluppato il fenomeno dell'associazionismo intercomunale. Un fenomeno non recente, ma che negli ultimi anni sta assumendo sempre più importanza nel quadro di un riordino territoriale che viene sentito come un'esigenza da tutti gli Stati europei. Tale necessità è *in primis* di tipo economico, in quanto la crisi economico-finanziaria, che dal 2008 ha colpito il mondo e l'Europa, sembra non trovare soluzioni nelle risposte che i governi hanno cercato di darle e richiede dunque, oltre ad una mera riduzione della spesa sostenuta dalle pubbliche amministrazioni, una riflessione sul modello capitalistico portato avanti sinora dall'UE e dalla maggior parte dei suoi Stati membri. In secondo luogo l'esigenza di associazionismo intercomunale deriva da un bisogno di maggior sostenibilità istituzionale all'interno del complesso sistema di *multi level governance* europeo. Proprio per questo la dimensione locale assume importanza fondamentale, poiché favorisce processi decisionali di tipo partecipativo, basati sulla negoziazione fra attori diversi che, attraverso dei *networks* creati a seconda del tipo di *policy*, perseguono obiettivi di sviluppo locale.

In questo primo capitolo, dunque, verrà fatta una panoramica sulla storia e sugli sviluppi dell'associazionismo intercomunale in Europa, partendo dall'assunto funzionalista secondo cui delle stesse politiche implementate in luoghi diversi, producono impatti differenti in base alla tradizione amministrativa e al modo di regolazione (Messina 2003, p. 29).

Successivamente verrà analizzato il ruolo che due attori sovra-nazionali, quali il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea, svolgono nella promozione dell'associazionismo intercomunale come *good practice*<sup>1</sup>. Dall'analisi dei comportamenti di queste due istituzioni emerge come il Consiglio d'Europa, benché non goda di una legislazione direttamente applicabile o di organi eletti dai cittadini, sia molto più attivo nel campo della creazione di *networks* fra sistemi locali e nella promozione di *good practices* rispetto all'Unione Europea. Quest'ultima, nonostante negli ultimi anni, soprattutto dopo Lisbona, dia maggiore importanza ai sistemi locali, non sta ponendo l'accento su una *policy* integrata e multilivello per lo sviluppo locale. L'eccessivo focus sui deficit dei bilanci dei suoi stati membri, infatti, ha portato l'Unione a imporre tagli alla spesa delle amministrazioni locali incentivando solo indirettamente l'esercizio associato di funzioni fra comuni.

## **1.2. Nord e Sud d'Europa: due modelli a confronto**

Prima di passare all'analisi delle varie forme di associazionismo intercomunale presenti negli Stati europei, è opportuno comprendere come i sistemi di governo locali siano stati organizzati nei vari Paesi e perché fra questi ultimi sussistano somiglianze e differenze nella gestione dei rapporti centro-periferia.

Luigi Bobbio, nel suo libro del 2002 dal titolo "*I governi locali nelle democrazie contemporanee*", analizza la nascita e lo sviluppo dei diversi modelli

---

<sup>1</sup>L'utilizzo del termine *good practice* invece di *best practice* è voluto. Quest'ultimo, infatti, utilizzato nell'approccio manageriale, presuppone vi sia un modo migliore e condiviso di procedere alla soluzione di problemi, supponendo che esista un solo modo corretto di fare le cose. Al contrario, il termine *good practices*, non essendo assoluto ma relativo, suggerisce un approccio cognitivo piuttosto che manageriale, il quale favorisce un processo più partecipativo e deliberativo nella risoluzione di problemi (Messina, 2003).

in cui possono essere raggruppati i sistemi locali. L'autore parte dal presupposto che, benché l'autogoverno di molte città europee risalga al Medioevo, in realtà l'attuale configurazione dei governi locali non sia da ricollegare a retaggi così antichi, ma derivi dalle scelte compiute dagli Stati Nazionali al momento della loro formazione, tra la fine del Settecento e la fine dell'Ottocento. Con la nascita degli Stati-Nazione, dunque, secondo Bobbio si verificò un'omogenizzazione dei governi locali in base a specifici modelli nazionali, alcuni dei quali si diffusero nel mondo attraverso la colonizzazione o processi di imitazione.

I modelli più diffusi in Europa, quello francese e britannico, sono anche alla base della suddivisione che viene fatta da molti studiosi tra Paesi dell'Europa meridionale e settentrionale. Page e Goldsmith insieme ad altri autori, infatti, attraverso uno studio comparato di sette Stati unitari europei<sup>2</sup>, giungono alla conclusione che i sistemi di governo locale europei si dividono tra coloro i quali sono stati influenzati dal modello francese-napoleonico e coloro che ne sono rimasti immuni. I primi sono gli Stati dell'Europa meridionale (Spagna, Francia, Italia), mentre i secondi sono quelli dell'Europa settentrionale (Svezia, Norvegia, Danimarca, Gran Bretagna) (Page e Goldsmith 1987). Benché altri autori, come ad esempio Hesse e Sharpe, suddividano il modello settentrionale in due gruppi, il modello Anglo e il modello Nord-Mitteleuropeo, tutti gli studiosi concordano però nel classificare in un'unica famiglia i sistemi dell'Europa meridionale.

Il modello francese-napoleonico<sup>3</sup> è sicuramente quello più diffuso nel mondo e che più si è mantenuto nel corso degli anni. La sua caratteristica

---

<sup>2</sup> Gli autori non hanno preso in considerazione Stati federali poiché ciò avrebbe complicato la comparazione. Infatti, essendo la loro analisi incentrata sui diversi modelli di relazioni tra centrale e locale, è comprensibile che l'aggiunta di Stati federali avrebbe complicato l'analisi. Inoltre il libro è del 1987, anno precedente alla caduta del muro di Berlino, quindi è logico il motivo per cui la Germania non poteva essere oggetto d'analisi, essendo in quegli anni ancora divisa. Gli Stati presi in considerazione sono stati: Svezia, Norvegia, Danimarca, Gran Bretagna, Francia, Italia e Spagna.

<sup>3</sup>Questo modello viene chiamato comunemente “napoleonico” poiché fu istituito in Francia dal generale Bonaparte pochi mesi dopo la presa della Bastiglia e venne poi applicato, grazie alle conquiste napoleoniche, ai paesi caduti sotto la dominazione francese (Italia, Spagna, Belgio, Paesi Bassi, Westfalia). La Spagna lo esportò poi in America Latina, la Francia nell'Africa occidentale, mentre alcuni paesi mediterranei come Grecia e Turchia lo adottarono per imitazione. (Bobbio 2002, p. 15)

principale è l'uniformità nella divisione del territorio in comuni e dipartimenti<sup>4</sup> e nell'utilizzo di regole standard per l'organizzazione dei medesimi. Altro aspetto è l'accentramento, poiché in ognuno dei dipartimenti è presente un prefetto nominato dal governo centrale e che esercita un controllo sui comuni. Terzo elemento caratteristico è la democraticità poiché, a differenza di Inghilterra e Stati Uniti, i governi locali sono garantiti dalla Costituzione. L'ultimo aspetto è invece quello dell'intreccio tra Stato centrale e governi locali, ovvero tra decentramento politico e amministrativo, dato che sia il prefetto che il sindaco svolgono una doppia funzione di rappresentanza sia dell'autonomia locale che dello Stato centrale. Queste caratteristiche rappresentano però l'idealtipo del modello francese così come impostato ai tempi delle conquiste napoleoniche. I vari Stati, infatti, hanno poi adeguato e modificato nel tempo i tratti sopra elencati in modo da adeguarli ai propri territori, pur mantenendo elementi di continuità comuni (Bobbio 2002).

I modelli non-napoleonici, invece, non sono raggruppabili in un'unica categoria poiché non vi è stata nei Paesi del centro e nord d'Europa un'opera di occupazione e di razionalizzazione paragonabile a quella francese, quindi la rete dei governi locali in questi Stati è molto più diversificata. Proprio per questo diversi autori condividono nell'individuare tre famiglie di sistemi locali: quella anglosassone, quella centro europea e quella scandinava. Benché non ci sia uniformità nei modelli, però, una caratteristica è riscontrabile in tutti i governi locali del centro-nord d'Europa: il maggior numero di funzioni svolte da questi ultimi. Proprio per questo molti servizi che nei sistemi napoleonici vengono affidati allo Stato centrale, qui sono invece gestiti dai governi locali, i quali hanno come principale compito un'erogazione di servizi efficace e sono perciò dotati di grandi poteri amministrativi ma di poco potere politico<sup>5</sup> (Messina 2003).

Prendendo come modelli ideali quello francese e quello britannico Bobbio

---

<sup>4</sup> Termine che è stato poi modificato nei vari Stati influenzati da questo modello. In Italia, ad esempio, viene utilizzato il termine Province.

<sup>5</sup> Ciò vale in prevalenza per l'Inghilterra poiché essendo un paese di *common-law* non prevede un riconoscimento giuridico-costituzionale delle autonomie locali, a differenza dei paesi scandinavi (Messina, 2003).

riesce inoltre ad individuare tre principali differenze nei rapporti centro-periferia tra i due. La prima è quella fra *sistemi a gerarchia fusa* e *sistemi a gerarchia duale*<sup>6</sup>. Nel primo sistema, caratteristico del modello Francese degli albori, sia gli apparati dello stato centrale sia quelli dei governi locali si fanno rappresentanti di entrambi i livelli di governo. Mentre nel caso della Gran Bretagna, tipico esempio di sistema duale, i due apparati sono distinti e non sovrapposti. La seconda differenza, che è direttamente ricollegabile alla prima, concerne invece il pragmatismo francese e il dogmatismo britannico. Mentre in Francia, infatti, a causa della interpenetrazione tra apparati statali e locali la teorica centralizzazione amministrativa si è tradotta nella realtà in una maggiore flessibilità, al contrario in Gran Bretagna si è assistito a una ristrutturazione del sistema degli enti locali decisa dall'alto. La terza e ultima fondamentale differenza è anche quella che ha portato Page e Goldsmith a distinguere tra paesi settentrionali e meridionali nel loro libro "*Central and Local Government Relations*". Nei primi i governi locali svolgono più funzioni spendendo di più e godendo di maggiore discrezionalità, ma d'altra parte sono più isolati rispetto al centro. Nei secondi, invece, i compiti dei governi locali sono più limitati e meno discrezionali dato il sistema di controllo in loco, tuttavia essi hanno maggiori possibilità di accesso al governo centrale. Ciò può essere spiegato, secondo Page, dal fatto che nel sud Europa la politica locale è basata su meccanismi clientelari, cioè su rapporti personali e pratiche negoziali, sconosciuti ai paesi del Nord Europa, dove invece prevalgono meccanismi universalistici nei rapporti centro-periferia (Bobbio 2002).

Analizzare per modelli, tuttavia, pur risultando utile per teorizzare e schematizzare idealtipi, può però essere fuorviante nell'analisi della realtà empirica data la loro staticità nel tempo. Anche nel caso appena citato, infatti, sebbene si possa riscontrare una continuità dei due modelli, è indubbio che i cambiamenti avvenuti nel corso del Novecento e in questo primo decennio del Ventunesimo secolo abbiano notevolmente modificato e diversificato i vari sistemi locali. Il declino dello Stato-Nazione *westfaliano*, la globalizzazione e

---

<sup>6</sup>In questo caso il termine "gerarchia" è riferito agli apparati dello stato nazionale e dei governi locali.

l'integrazione europea sono tre fattori cruciali che hanno spinto ad un cambiamento nella visione dei governi locali e dei loro territori. Il declino dello Stato-Nazione centralista ha infatti portato le città ed i comuni a riemergere come attori politici, attraverso la creazione di nuovi soggetti e strategie. La globalizzazione, dal canto suo, attraverso lo sviluppo dei trasporti e delle tecnologie informatiche e telematiche, ha reso le città i nodi di una rete di flussi di merci, di conoscenze e di idee. Mentre l'integrazione europea, incentivando la creazione di sistemi di cooperazione reticolari fra città, aiuta i governi locali a “combattere” gli effetti stessi della globalizzazione (Messina 2003).

Questi cambiamenti però non sono riscontrabili con una mera analisi giuridica degli ordinamenti dei Paesi membri dell'UE. Come spiega la teoria della *governance*, è necessaria invece un'osservazione dei comportamenti dei diversi attori locali e delle loro relazioni nell'attuazione delle politiche pubbliche, quindi dei loro modi di regolazione. Ciò perché i sistemi locali, essendo legati indissolubilmente ai territori, si modificano con essi ed indipendentemente dallo Stato centrale, molto più cristallizzato e statico. I confini giuridici assegnati ai sistemi locali dallo Stato centrale, infatti, spesso non corrispondono all'auto-rappresentazione che questi sistemi si danno dato che, «mentre il territorio dello Stato in quanto territorio astratto è integralmente di natura pubblica, quello della città in quanto territorio materiale è sempre un fitto intreccio di prerogative, diritti, obblighi di natura ora pubblica ora privata, anche sovrapposti» (Messina 2003, p. 43).

A differenza di quanto accadde con la nascita degli Stati-Nazione, dunque, il riordino attuale dei sistemi locali non può più essere top-down, imposto cioè dal governo centrale, ma bottom-up, dal basso, perché sono i territori che, attraverso processi partecipativi e concertativi tra pubblico e privato si stanno ristrutturando. In tutti i paesi di matrice napoleonica, ad esempio, «l'uniformità e la geometria delle strutture (che pure continua a esistere) sta cedendo il passo a relazioni assai più variegata e multiformi» (Bobbio 2002, p. 22). Nel prossimo paragrafo verrà illustrato perché l'associazionismo intercomunale rientra a pieno titolo in quest'ultima categoria di nuove “relazioni”.

### 1.3. Tradizioni amministrative e tipi di intercomunalità

Nel paragrafo precedente sono stati presentati i due modelli che hanno influenzato la strutturazione dei sistemi di governo locale in quasi tutti gli stati Europei dalla nascita dello Stato moderno. Come si è già detto, però, gli enormi cambiamenti avvenuti nell'età contemporanea hanno modificato i governi locali e in certi casi ne hanno messo a dura prova l'esistenza stessa. L'associazionismo intercomunale nasce in questo contesto con l'obiettivo di cercare di far fronte alle pressioni che negli ultimi cinquant'anni hanno portato il livello locale a non essere più sostenibile, poiché non più in grado di garantire una efficace ed efficiente erogazione di servizi per la cittadinanza.

Gli sviluppi principali che hanno messo sotto pressione i governi locali dagli anni sessanta in poi, secondo Hulst e van Montfort, sono principalmente tre. *In primis* la nascita del *welfare state* che ha portato a un aumento dei requisiti tecnologici ed economici richiesti nell'erogazione dei servizi pubblici. Se nelle grandi città si è riusciti a far fronte a questo sviluppo, nelle piccole comunità invece è stato pressoché impossibile, dato che queste ultime hanno subito un calo di popolazione dovuto all'urbanizzazione e alla migrazione, che ha reso difficile il mantenimento di un livello adeguato di erogazione di servizi. In secondo luogo vi è stato un incremento nella mobilità della popolazione, a causa del quale i processi sociali rilevanti non sono più da considerarsi ristretti al territorio del governo locale. Di conseguenza anche il *policy making* ha iniziato in quegli anni ad oltrepassare i confini territoriali tipici, creando maggior interdipendenza fra comunità locali distinte. In ultima istanza vi è stata una sempre maggiore pressione dei mercati sui governi locali dovuta a due fattori: da un lato a causa della crisi dello stato sociale, che ha avuto come conseguenza la privatizzazione e de-regolamentazione di molti servizi in quasi tutta Europa negli anni '80<sup>7</sup>,

---

<sup>7</sup>La *deregulation* è un indirizzo di politica economica in materia di regolamentazione dei servizi pubblici avviato alla fine degli anni Settanta negli USA e in Gran Bretagna, rispettivamente dall'amministrazione Reagan e Thatcher, poi recepito in parte dai paesi dell'UE. Dalla fine dell'Ottocento i servizi in Europa, in particolare inerenti ai monopoli naturali, erano stati statalizzati, nazionalizzati o sottoposti a regime di concessione. Con l'inizio degli anni Ottanta, invece, si è avuto un allentamento della regolamentazione modificando o eliminando procedure e

portando a una ridefinizione delle relazioni tra Stato e mercato; dall'altro per l'introduzione del mercato unico europeo e per l'espansione delle *policy* di competenza dell'UE. Quest'ultimo punto presenta due facce della stessa medaglia poiché se per un verso il mercato unico, erodendo poteri agli Stati centrali, ha tolto le protezioni tipiche di cui i governi locali hanno sempre goduto ponendoli in competizione con gli altri sistemi locali europei, per un altro verso l'aumento delle *policy* prettamente europee implica anche l'utilizzo di nuove procedure e di nuovi standard che potrebbero rivelarsi costruttivi per i sistemi locali<sup>8</sup> (Hulst, van Montfort 2007).

Tutti questi cambiamenti hanno influenzato, sebbene in misura diversa, tutti i Paesi membri dell'Unione Europea, i quali dagli anni cinquanta in poi hanno dovuto dunque affrontare il tema della sostenibilità istituzionale dei loro sistemi di governo locale. Questo aspetto della sostenibilità, sebbene spesso non considerato, risulta invece di fondamentale importanza. La sostenibilità non è infatti solamente economica, sociale o ambientale, ma è anche politica e istituzionale. E sono proprio queste ultime due tipologie che maggiormente incidono sul tema dell'associazionismo intercomunale. La sostenibilità politica, infatti, riguarda la condivisione delle decisioni attraverso la partecipazione democratica e la mediazione del conflitto per il perseguimento di obiettivi strategici, mentre la sostenibilità istituzionale è la capacità che un'istituzione ha di sopravvivere nel tempo senza erodere le risorse a sua disposizione e senza dover ricorrere al supporto esterno, svolgendo le funzioni per cui è preposta<sup>9</sup>.

La ricerca di una maggiore sostenibilità istituzionale ha avuto ovviamente

---

controlli. (Fonte: <http://www.bankpedia.org/index.php/it/96-italian/d/19711-deregulation>)

<sup>8</sup>Un esempio di nuova procedura promossa dall'UE è quella della concertazione, introdotta con il Principio di Partenariato economico e sociale emerso nell'ambito dei Fondi Strutturali, il quale richiede a livello locale un ripensamento delle relazioni fra i diversi attori che compongono i sistemi sub-nazionali. Infatti, "(...) il Principio di partenariato comporta una stretta collaborazione negli Stati membri tra le autorità pubbliche a livello nazionale, regionale e locale, come pure con il settore privato e il terzo settore. È opportuno un coinvolgimento attivo dei partner nel corso dell'intero ciclo dei programmi: preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione." (definizione estrapolata da un Documento di Lavoro dei servizi della Commissione intitolato *Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del Quadro Strategico Comune – elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato*, 2012)

<sup>9</sup>Queste due definizioni sono state presentate dalla professoressa Messina durante il Convegno "Oltre il Pil: Misurare il benessere su scala regionale e locale, una sfida per la ricerca" tenutosi all'Università Cà Foscari di Venezia, il 13 Dicembre 2013

risultati diversi nei vari Stati a seconda dei contesti istituzionali, geografici, economici e culturali. Un minimo comun denominatore, però, può essere individuato nel peso sempre maggiore che negli anni ha avuto la tematica dell'associazionismo intercomunale, visto da molti come una soluzione adeguata alle sfide poste ai governi locali in tema di erogazione efficiente dei servizi ai cittadini. Il fenomeno ha interessato sempre più gli studiosi del governo locale, benché tuttora le ricerche comparative a livello europeo sul tema siano scarse.

Uno dei contributi più recenti nell'ambito degli studi comparativi è contenuto nel libro *“Inter-Municipal Cooperation in Europe”* di Hulst e van Montfort. Questo volume presenta una panoramica sulla diffusione e sul funzionamento dell'associazionismo intercomunale in otto paesi europei. L'approccio utilizzato per l'analisi è quello del neo-istituzionalismo sociologico, per il quale le istituzioni influenzano i comportamenti degli attori in due modi: da un lato demarcando i confini dei comportamenti sociali attraverso la definizione di ruoli, obblighi, precetti e proibizioni, dall'altro dando senso alle azioni umane, influenzando la percezione, le preferenze e le strategie degli attori (Hulst, van Montfort 2007). L'analisi che seguirà prenderà spunti dalla ricerca comparativa appena citata, aggiornandola però con dati più recenti.

### *1.3.1. Le diverse forme dell'intercomunalità in Europa*

Prima di comprendere le diverse facce che l'associazionismo intercomunale ha assunto in questi otto paesi Europei è opportuno però fare delle premesse utilizzando dati empirici riguardanti i contesti in cui il fenomeno si è sviluppato. La *tabella 1.1* riportata di seguito consente una visione generale delle principali caratteristiche degli Stati presi in considerazione. La seconda, invece, mostra le variazioni nel numero di comuni dagli anni Cinquanta ad oggi, evidenziando i principali momenti di svolta in questo fenomeno.

Tab. 1.1- *Forme istituzionali, popolazione e numero di Comuni in otto Paesi dell'UE (2013)*

<b>Paese</b>	<b>Forma di stato</b>	<b>Tradizioni amministrative</b>	<b>Popolazione totale (2013)</b>	<b>Numero di Comuni (2013)</b>	<b>Numero di abitanti medi per comune (2013)<sup>10</sup></b>
Germania	Federale	Germanica	80.523.700	11.220	7.176
Francia	Unitaria-decentrata	Napoleonica	65.891.000	36.681	1.796
Gran Bretagna	Unitaria-decentrata, differenziata da 1998 (devolution)	Anglosassone	63.047.162	354	178.099
Italia	Regionale, federalizzazione in corso	Napoleonica	59.685.227	8.071	7.395
Spagna	Quasi-federale, differenziata	Napoleonica	46.609.652	8.117	5.742
Paesi Bassi	Unitaria-decentrata	Germanica	16.833.548	403	41.770
Belgio	Federale	Napoleonica	11.099.554	589	18.844
Finlandia	Unitaria-decentrata	Scandinava	5.449.657	320	17.030

Fonte: elaborazione propria della tabella 2 di Hulst e van Montfort (2007, p. 18)

Da questa tabella si evince come ogni Stato preso in considerazione abbia organizzato i sistemi locali al suo interno in modo molto differente. Il dato più interessante ai fini della nostra ricerca è sicuramente il rapporto fra la popolazione totale e il numero di municipalità. Facendo una comparazione, infatti, si può notare come non vi sia una correlazione logica ed unanime tra questi due dati. Ciò perché ognuno dei paesi in analisi ha strutturato i propri sistemi locali in base alla

<sup>10</sup>Per l'aggiornamento dei seguenti dati si è fatto riferimento ai siti ufficiali dei governi dei rispettivi Stati. Dato che non è riscontrabile all'interno di questi siti un dato già elaborato riguardante il numero medio di abitanti per comune, si è provveduto a crearlo utilizzando il numero totale di abitanti e dividendolo per il numero di municipalità. I paesi sono posti in ordine decrescente in base alla popolazione totale.

propria storia, alla propria forma di governo e alla propria tradizione amministrativa. Inoltre, benché dagli anni Sessanta in poi quasi tutti i paesi dell'Europa occidentale abbiano attivato processi di Riforma del sistema degli enti locali, ciò è avvenuto in realtà con tempistiche e modalità molto variegate. La tabella che segue mostra i cambiamenti avvenuti dagli anni Sessanta ad oggi per quanto riguarda il numero di municipalità negli otto paesi presi in considerazione.

Tab 1.2- *I comuni di otto Paesi UE prima e dopo le riforme di accorpamento (1960-2013)*

<b>Paesi</b>	<b>Comuni pre-riforme (anni '60-'70)</b>	<b>Comuni post-riforme (anni '80)</b>	<b>Comuni anno 1995</b>	<b>Comuni anno 2013</b>
Germania	24.476	10.896	16.050	11.220
Francia	37.708	36.394	36.527	36.681
Gran Bretagna <sup>11</sup>	-	-	-	354
Italia	8.092	8.102	8.103	8.071
Spagna	9.200	8.655	8.047	8.117
Paesi Bassi	805	714	702	403
Belgio	2.539	589	583	589
Finlandia	548	518	455	320

Fonte: elaborazione propria della Tab. 2. di Flavio Spalla

Come si evince dalla *tabella 1.2* e come sottolinea Flavio Spalla nel suo saggio dal titolo *“L'accorpamento dei comuni in Europa e la controtendenza*

<sup>11</sup>Data l'eccezionalità del sistema di governo locale inglese risulta restrittivo e fuorviante elaborare un numero di municipalità preciso. Inoltre vi è una difficoltà di base nel reperire dati unitari in virtù della suddivisione della Gran Bretagna in Inghilterra, Galles, Scozia e Irlanda del Nord. L'eccezionalità della Gran Bretagna è data *in primis* dalla sua natura di paese di *Common Law*. Non possedendo una Costituzione scritta l'attuale sistema amministrativo è dunque basato su precedenti e deriva da poteri concessi in passato. E ciò che in passato ha informato la gestione dei governi locali è il paradigma per cui città e campagna devono essere amministrare separatamente. Ma i cambiamenti avvenuti con la rivoluzione industriale hanno portato a una necessità sempre maggiore di Riforme. La prima è quella avvenuta negli anni '70 con il “Local Government Act”, che ha portato a una semplificazione su due livelli dei sistemi locali, in contee e distretti. Dopo ulteriori modificazioni, attualmente il sistema di governo locale è suddiviso in: boroughs, districts e unitary authorities. Il risultato maggiore dato dalle varie Riforme è sicuramente l'accorpamento e la semplificazione. Infatti, come si può notare dal dato della *tabella 1.1*, la Gran Bretagna ha il numero medio di abitanti per comune più elevato, avendo creato governi di larga scala che arrivano a toccare quasi i duecento mila abitanti per municipalità.

*italiana*”, mentre negli anni Cinquanta solo Danimarca, Svezia e Belgio effettuarono operazioni di accorpamento istituzionale, nel resto dell'Europa occidentale ciò avvenne in particolare tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta. Questo periodo di Riforme, tuttavia, coinvolse soprattutto il centro e nord d'Europa, mentre gli Stati del sud non attivarono politiche in questo senso. Così a metà degli anni Novanta mentre i Comuni in Europa erano diminuiti del 32,7%, l'Italia e il Portogallo, per converso, hanno aumentato la quantità di piccoli comuni fino alla fine del Ventesimo secolo, aggravando il fenomeno della frammentazione istituzionale. Spalla a riguardo parla di “*resistenze radicate nelle culture amministrative locali*” legate spesso alla conservazione di ruoli di *leadership* locali (Spalla 2006, p. 130).

Analizzando simultaneamente le due tabelle non stupisce quindi notare che la Germania, lo stato più popoloso fra gli otto, non sia in realtà quello con più municipalità. Il territorio tedesco, nonostante conti più di ottanta milioni di abitanti, è strutturato in poco più di undicimila municipalità, mentre negli anni Sessanta ne contava più di ventimila. La Francia invece, con una popolazione minore, anche se non di molto, conta però quasi il quadruplo di strutture municipali al suo interno rispetto alla Germania. Strutture che, in più di cinquant'anni, sono diminuite di poco più di mille unità, dati i fallimenti dei tentativi di accorpamento. In direzione opposta va sicuramente la Gran Bretagna, che con soli 354 sistemi locali supera di poco le municipalità finlandesi, benché la sua popolazione sia tra le più numerose d'Europa mentre quella finlandese tra le più esigue.

Cambiando prospettiva, una somiglianza data da un retaggio del passato può essere riscontrata nella *tabella 1.1* tra gli stati di tradizione napoleonica. Come già detto nel primo paragrafo, gli Stati influenzati dal modello napoleonico sono quelli che più hanno mantenuto le stesse caratteristiche nel tempo nella strutturazione dei sistemi locali. Infatti, andando a vedere il numero medio di abitanti per comune di questi paesi, si capisce come la frammentazione istituzionale sia tutt'oggi molto alta. Viene dunque convalidata la tesi di Page e Goldsmith secondo cui le differenze principali tra modelli di sistemi locali si

hanno in particolare tra paesi del sud e del centro-nord Europa. Sono soprattutto i paesi del sud dell'Europa, infatti, che al giorno d'oggi richiedono una maggiore sostenibilità e quindi un riordino territoriale. Anche perché, da un lato sono quelli con il più alto livello di frammentazione istituzionale e con la più bassa media di abitanti per municipalità, dall'altro sono i paesi più colpiti, benché non i soli, dall'attuale crisi economica che dal 2008 li ha portati ad avere conti pubblici in rosso. Fattori questi che si sono ripercossi sui bilanci dei sistemi locali, in particolare di quelli di dimensioni minori, e sulla loro capacità di erogare servizi ai cittadini. Ed è proprio su questo sfondo che il tema del riordino territoriale e dell'associazionismo intercomunale ha assunto maggior forza, sebbene nelle forme più disparate.

La ricerca di Hulst e van Montfort sulle varie forme di cooperazione intercomunale è utile a comprendere questa eterogeneità. Nel capitolo conclusivo del loro libro, infatti, gli autori analizzano sei dimensioni dell'associazionismo intercomunale, e per ognuna compiono una comparazione tra gli otto paesi.

La prima dimensione riguarda la composizione del gruppo di partecipanti all'accordo di cooperazione, il quale può essere prettamente intermunicipale oppure può scaturire da un accordo di partenariato con altri livelli di governo, o tra pubblico e privato. La forma più utilizzata negli Stati analizzati è quella dell'accordo "puro", cioè tra sole amministrazioni comunali, ad eccezione della Gran Bretagna dove invece la presenza di partenariati pubblici-privati è molto forte. Accordi tra diversi livelli amministrativi, o comunque tra attori pubblici, sono invece utilizzati in Spagna, Francia, Italia e in certa misura in Belgio, ma sono quasi del tutto assenti, poiché evitati, nei Paesi Bassi, in Germania e Finlandia. La preoccupazione maggiore di questi Stati riguarda il fatto che l'inclusione di livelli superiori di governo porti con sé il rischio di centralizzazione, mentre per gli Stati favorevoli questi accordi sono l'unico modo per un'erogazione di servizi efficiente, date le ridotte dimensioni dei rispettivi governi locali. I partenariati tra pubblico e privato sono invece presenti in tutti i Paesi, ma con frequenza e modi diversi. Una problematica emersa riguardo a quest'ultima forma di associazionismo concerne la possibile mancanza di

responsabilità ben definite e i potenziali conflitti di interessi che si potrebbero innescare introducendo interessi privati nell'erogazione di servizi pubblici. Nei paesi dove è stato utilizzato, però, il partenariato pubblico-privato è risultato utile per lo sviluppo sociale ed economico di determinate aree, come ad esempio è avvenuto in Italia con i Patti territoriali<sup>12</sup>.

La seconda dimensione analizzata è fondamentale poiché riguarda il compito assegnato all'associazionismo intercomunale. La distinzione in questo caso si ha tra l'erogazione di servizi o il coordinamento e la pianificazione di *policy*. A livello storico, l'erogazione di servizi è l'obiettivo primario della cooperazione intermunicipale, ed infatti è anche il compito più perseguito negli otto Stati analizzati, benché in modo molto diverso a seconda del contesto istituzionale, legislativo e culturale. Il fattore preponderante che ha fatto emergere la necessità di una gestione associata dei servizi è riconducibile in tutti i contesti alla nascita del *welfare state* e dunque all'innalzarsi dei livelli di erogazione dei servizi pubblici. Ma è la differenza nei contesti che ha portato a un maggiore o minore livello di cooperazione. Infatti, mentre la Spagna e l'Italia, a seguito dei processi di decentramento degli anni '80-'90, hanno avuto una crescita dei fenomeni di cooperazione intercomunale, in Gran Bretagna vi è stato invece un calo in virtù del riordino territoriale avvenuto negli anni '60, che ha portato a entità amministrative di larga scala e quindi a una minore necessità di associazionismo. Per quanto riguarda invece la coordinazione e pianificazione di *policy*, ne è emersa maggiormente la necessità dagli anni '60, soprattutto con l'aumento del fenomeno dell'urbanizzazione, il quale ha incentivato sempre più l'uso di pianificazioni territoriali, di piani per le infrastrutture e per i trasporti, nonché di piani integrati per beneficiare delle nuove *policy* di competenza europea. Anche in questo caso la differenza tra le otto nazioni può essere spiegata grazie ai contesti

---

<sup>12</sup>«Il patto territoriale è uno strumento per lo sviluppo locale avviato operativamente in Italia nel 1998, che integra interventi di incentivazione al capitale per compensare gli svantaggi localizzativi del territorio e interventi di contesto (infrastrutture materiali e immateriali) per rimuovere strutturalmente tali svantaggi. All'interno del patto, il sistema di incentivi finanziari si qualifica per la natura concertativa e contrattuale, tramite cui le parti pubbliche e private concordano le loro decisioni.» (Definizione presa dalla ricerca *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*)

istituzionali. Ad esempio la quasi assenza di pianificazione intermunicipale in Belgio, Italia e Spagna è dovuta al fatto che essa è gestita da livelli superiori di governo: il governo e le province per il Belgio, e le regioni e comunità autonome per Italia e Spagna. Al contrario, essendo presenti solo due livelli di governo, in Finlandia e Gran Bretagna si sono sviluppati accordi di cooperazione per la pianificazione socio-economica a livello locale.

La terza dimensione riguarda la gamma di compiti e attività inclusi nella cooperazione intercomunale. La distinzione qui viene fatta tra accordi con una sola funzione (*single-purpose*) e accordi multi-funzione (*multi-purpose*). In questo caso dall'analisi emerge un quadro variegato. Mentre in Spagna, Francia e Paesi Bassi sono utilizzate entrambe le tipologie di accordi, in Belgio, Germania e Finlandia gli accordi sono soprattutto riguardanti una sola funzione o servizio. L'Italia e la Gran Bretagna invece, benché con modalità diverse, sono caratterizzate da accordi multi-funzione. Questi ultimi hanno due vantaggi: da un lato sono più facili e veloci da creare, dall'altro diminuiscono la possibilità di una maggiore frammentazione istituzionale. Tuttavia, dall'analisi emerge anche che integrare diversi obiettivi in un'organizzazione multi-funzione crea competizione fra le diverse logiche riguardanti i vari servizi. Ciò può portare a problemi di efficienza ed efficacia nell'erogazione dei medesimi, ma non se sono interdipendenti. Quindi, secondo gli autori, nel lungo periodo sopravvivranno due tipi di accordi multi-funzione: quelli per l'erogazione di servizi simili o comunque in relazione tra loro, e quelli che integrano strategie decisionali comuni per settori di *policy* interdipendenti.

La quarta dimensione è quella del grado di istituzionalizzazione degli accordi, suddiviso dagli autori su tre livelli che ne rappresentano l'intensità. La forma meno "vincolante" è quella del *policy networks* (reti di *policy*), cioè delle reti non-istituzionali tra municipalità utilizzate per consultarsi, coordinarsi e prendere decisioni comuni. A un livello intermedio si trovano i *formal agreements* (accordi formali), nei quali si possono stabilire delle procedure formali di *policy making* per coordinare politiche locali o per la gestione associata dei servizi. Il livello più elevato di istituzionalizzazione è invece quello della *standing*

*organisation* (organizzazione permanente), il quale implica la creazione di un'organizzazione altra rispetto ai singoli comuni, gestita in modo congiunto dagli attori che decidono di farne parte. Quest'ultima tipologia di cooperazione ha molti lati positivi: la produzione di economie di scala, l'utilizzo di procedure formali per l'organizzazione e la gestione dei servizi, la certezza di una maggiore *accountability*, ma tutto ciò richiede anche costi aggiuntivi elevati. Spesso dunque è preferibile la creazione di un *formal agreement*, il quale è in grado di produrre gli stessi vantaggi a un minor costo sia economico che umano. Inoltre l'elevata istituzionalizzazione e le procedure formali delle *standing organisations* le rendono poco flessibili e quindi poco adattabili ai cambiamenti del territorio nel quale agiscono. In tutti gli otto stati vi è l'utilizzo della formula della *standing organisation* per quanto riguarda la gestione associata dei servizi pubblici di base e la loro erogazione. Tuttavia anche i *formal agreements* sono abbastanza utilizzati, soprattutto in Finlandia, nei Paesi Bassi e in Italia. Infine i *policy networks*, per loro natura flessibili e dinamici, sono utilizzati per lo scambio di conoscenze, buone pratiche e per la pianificazione territoriale e dello sviluppo locale. In questo caso però ci sono notevoli differenze tra gli otto Stati. Infatti, mentre in Germania e nei Paesi Bassi i *policy network* sono alla base del coordinamento di *policy* fra municipalità, nel caso della Francia, ad esempio, i comuni preferiscono forme meno impegnative di cooperazione. In Italia il primo esperimento di *policy network* è stato quello dei già citati Patti Territoriali. Come spiega Messina questi accordi furono concepiti originariamente come strumenti di *policy* per i territori in ritardo di sviluppo. Essi non implicavano la creazione di rigide norme giuridiche entro le quali definire lo sviluppo locale, bensì una attivazione dal basso di risorse per la definizione di strategie comuni per lo sviluppo locale, e ciò li rese strumenti flessibili ed adattabili ai diversi contesti (Messina 2012).

La penultima dimensione si ricollega alle *standing organisation*, le quali possono comportarsi o come agenzie dei comuni, delle quali i medesimi si servono per erogare servizi ma preservando le loro competenze, oppure possono addirittura sostituirsi ad essi governando il territorio che prima era governato dalle

diverse municipalità. Nel primo caso il libro parla di *regional agents*, mentre nel secondo di *regional authorities*. Nei paesi analizzati sono presenti entrambe le tipologie. Ovviamente il trasferimento dei poteri di *policy-making* ad un'entità altra rispetto ai comuni non sempre è facile o desiderabile poiché implica anche una perdita di controllo sulla determinata *policy* che viene trasferita. La scelta dipende anche dal tipo di servizio che deve essere trasferito. Se ad esempio vi è la necessità di un supporto tecnico esterno allora potrebbero non esserci problemi nel trasferirlo ad un'agenzia, mentre se il servizio si presta ad essere erogato dai singoli comuni è vero il contrario. In questi casi la scelta tra agenzia o autorità indipendente dipende dalle preferenze politiche degli attori. Per quanto riguarda la pianificazione o la fiscalità invece, i governi locali sono riluttanti all'idea di trasferire poteri d'autorità a *standing organisation*, almeno non volontariamente. Infatti, laddove esistono, le *regional planning authorities* sono il risultato di pressioni e incentivi del governo centrale, ai quali spesso le municipalità oppongono resistenza.

La sesta e ultima dimensione presa in considerazione da Hulst e van Montfort è quella della legittimità democratica e dell'*accountability*, la quale è inevitabilmente legata al grado di istituzionalizzazione della cooperazione intercomunale. Questo perché più un ente è autonomo e dotato di poteri di governo, più le sue decisioni influenzano direttamente gli interessi delle comunità locali, i quali devono essere rappresentati attraverso sistemi democratici di eleggibilità diretta. Ciò nonostante gli organi delle *regional authorities* degli otto paesi analizzati non vengono eletti direttamente, ad eccezione della Finlandia, la quale sta sperimentando forme di elezione diretta dei Consigli Generali intercomunali. La *ratio* che sta dietro alla riluttanza per l'elezione diretta è che ciò trasformerebbe le istituzioni intercomunali in istituzioni di rango superiore che si andrebbero a sommare alle già esistenti municipalità, ottenendo dunque un risultato diverso da ciò che la logica della semplificazione alla base dell'associazionismo intercomunale vorrebbe. Un altro discorso riguarda l'*accountability*, e cioè la rappresentanza che viene data dei vari attori del governo locale a livello intermunicipale. In questo caso un ruolo importante nelle

differenze tra gli stati è giocato dall'aspetto culturale. Infatti in ambienti dove il fattore politico è più importante, come ad esempio in Spagna e in Italia, è suggerita, o dalle buone pratiche o dalla legge, la salvaguardia della rappresentanza sia della maggioranza che della minoranza al potere nei vari comuni. Mentre in contesti meno politicizzati, come ad esempio i Paesi Bassi, il *focus* è sulla rappresentanza della municipalità in sé (Hulst, van Montfort, 2007).

Dall'analisi di queste sei dimensioni emerge come la varietà degli approcci utilizzati nei vari stati europei per far fronte ad una maggiore sostenibilità istituzionale, sia dovuta alla differenza di tradizioni amministrative, di culture politiche e di assetti istituzionali presenti nei diversi contesti nazionali e sub-nazionali. Così come Page e Goldsmith postularono nel lontano 1987, anche da questa ricerca di Hulst e van Montfort si può notare come paesi con tradizioni amministrative simili si comportino in modo simile. Ed in un certo senso si può quindi ritenere ancora valida la suddivisione che era stata fatta dai due autori tra paesi del sud e del nord Europa. I primi, infatti, essendo molto più frammentati istituzionalmente e non avendo attuato come i secondi riforme territoriali significative negli anni passati, si trovano ora a dover affrontare il tema del riordino dei sistemi locali con molta più urgenza e necessità. L'associazionismo intercomunale, dunque, è considerato soprattutto dalle realtà sub-nazionali più frammentate come una possibile risposta alle nuove sfide poste ai governi locali dai cambiamenti in corso nelle società contemporanee. La sfida principale al giorno d'oggi per le amministrazioni locali è sicuramente quella di far fronte alla crisi economica che dal 2008 sta soffocando le economie degli Stati europei. Ed è sullo sfondo di questa crisi che bisogna analizzare il tema dell'intercomunalità, dato che esso sembra sempre più legato alle politiche di *spending review* e di *austerity* promosse dall'Unione Europea, più che a una necessità di coordinamento e di *governance* sostenibile. Tuttavia, ridurre lo scopo dell'associazionismo intercomunale alla necessità di efficienza economica può risultare riduttivo. Infatti, se il fenomeno viene analizzato da una prospettiva locale si può notare come esso assuma in realtà sfumature variegata, sempre più legate all'esigenza di *networks* fra sistemi locali per la gestione di tematiche che fuoriescono dai confini

amministrativi istituzionali, e richiedono dunque una logica funzionale e nuovi spazi decisionali e modi di regolazione non più ancorati a modelli rigidi. L'Unione Europea e il Consiglio d'Europa possono svolgere un ruolo fondamentale in questo contesto, come si vedrà nei prossimi due paragrafi.

#### **1.4. I governi locali e l'associazionismo intercomunale nell'Unione Europea**

Il fenomeno della globalizzazione dell'economia ha fatto riemergere i sistemi locali come attori centrali della competitività. Ciò anche a causa di una inadeguatezza dello Stato Nazione il quale «mostra di essere ormai troppo piccolo per governare i flussi di un'economia che supera le possibilità di controllo politico da parte dello Stato, e troppo grande per rispondere alla pluralità di domande politiche provenienti dai sistemi locali subnazionali» (Messina 2003, p.18). Data per assodata dunque l'importanza dei governi locali nella contemporaneità come attori della competitività, l'Unione Europea, attore più che mai attuale, come si rapporta con le realtà locali? E in che modo affronta, se lo fa, il tema della sostenibilità istituzionale?

Da una prima analisi il processo di integrazione europea, inteso come costruzione di entità sovranazionali modellate intorno a valori comuni dotate di poteri decisionali in settori rilevanti delle politiche pubbliche, potrebbe sembrare in contrasto con la tutela delle identità e delle autonomie locali. Da un lato, infatti, l'integrazione implica un'omogeneizzazione delle realtà che ne sono protagoniste. Dall'altro però, come già è emerso dal paragrafo precedente, l'Europa è un contenitore ricco di differenze sia fra Stati, sia fra autonomie locali, che chiedono di essere salvaguardate. Analizzare il comportamento delle istituzioni dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa e il loro rapporto con gli enti locali significa dunque *in primis* fare i conti con il binomio autonomia-uniformità, due facce della stessa medaglia che rendono il continente europeo tanto unico quanto complesso (Giupponi, 2005).

Rimandando al paragrafo successivo l'analisi delle *policy* e delle azioni messe in atto dal Consiglio d'Europa riguardo alla protezione dei sistemi locali, è però

d'obbligo una premessa. Benché l'Unione Europea sia un'istituzione dotata di poteri coercitivi e di strumenti molto più vincolanti rispetto al Consiglio d'Europa, quest'ultimo è però stato il primo a porre enfasi sull'importanza delle collettività locali. Il famoso principio di sussidiarietà, infatti, prima di essere codificato a livello UE nell'Atto Unico Europeo (1986) prima e nel trattato di Maastricht poi (1992), era già stato espresso nel 1985 in una convenzione del Consiglio d'Europa, la *Carta Europea delle Autonomie Locali*, la quale ha posto le basi per una protezione europea degli enti locali, in parte recepita sia dall'UE, sia dagli Stati nazionali, come vedremo in seguito (Giupponi, 2005). All'art. 4.3 la Carta recita infatti: «L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia»<sup>13</sup>.

La diversa importanza data a questo tema dalle due entità sovranazionali, però, non è solo dovuta a un maggiore o minore interesse per i sistemi locali in sé, ma alla natura stessa delle due organizzazioni, le quali possono essere viste come due percorsi paralleli nell'ambito del comune cammino verso l'integrazione europea. L'azione del Consiglio d'Europa, infatti, si basa su iniziative non vincolanti con lo scopo di promuovere la democrazia, i diritti dell'uomo, l'identità culturale europea e la ricerca di soluzioni ai problemi sociali in Europa. L'Unione Europea al contrario è un'organizzazione *sui generis*, alle cui istituzioni gli stati membri delegano parte della propria sovranità nazionale in svariati ambiti di *policy*, in molti dei quali, soprattutto per quanto riguarda il mercato comune e la moneta unica, l'UE ha competenza esclusiva a legiferare. E' logico quindi che sia stato il Consiglio d'Europa a promuovere in modo maggiore la salvaguardia delle collettività locali, essendo l'organo più predisposto a fare ciò fra i due. Ma è anche vero che negli ultimi anni si è assistito a due fenomeni fondamentali, che hanno segnato e segneranno il rapporto tra l'Unione Europea e i sistemi locali. Da un lato, l'UE ha introdotto, in particolare con l'avvio della politica di coesione

---

<sup>13</sup>Consiglio d'Europa, *Carta Europea dell'Autonomia Locale* (1985)

economica e sociale, «una dimensione multilivello nelle reti di governance e di implementazione delle politiche pubbliche che affida al livello regionale di regolazione un ruolo inedito di coordinamento delle politiche per lo sviluppo locale» (Messina 2011, p.17). In questo contesto l'Unione viene vista come fattore esterno di innovazione istituzionale, come verrà spiegato meglio in seguito. Dall'altro però vi è un aspetto che si potrebbe definire esogeno, che è quello della crisi economico finanziaria che sta colpendo, dal 2008 con maggior vigore, il mondo e l'Europa. Una crisi che le istituzioni dell'Unione Europea hanno scelto di affrontare attraverso piani di *austerità*, privatizzazioni dei servizi pubblici e tagli al *welfare*, tutte risposte che ovviamente hanno avuto ripercussioni negative in particolare sui sistemi locali. Misure di questo tipo però non sono state utilizzate solo a partire dal 2008. Le regole del famoso *Fiscal Compact*, infatti, erano incluse nei trattati europei sin dal trattato di Maastricht, il quale già all'epoca imponeva agli stati membri il rispetto rigoroso della disciplina di bilancio, in particolare certe soglie di rapporto fra prodotto interno lordo, deficit di bilancio e debito pubblico. Obblighi che hanno avuto come conseguenza l'adozione da parte dei governi nazionali di politiche finanziarie restrittive fortemente penalizzanti per le autonomie locali. I comuni, infatti, si sono visti ridurre la propria capacità di fornire servizi e di fare investimenti, ed hanno attuato strategie di risposta, tra cui quella dell'associazionismo intercomunale per la gestione associata dei servizi (Salvato 2013). Entrambi questi due aspetti influenzano l'azione delle comunità locali e dei loro governi, e quindi anche il fenomeno dell'associazionismo intercomunale, ma attraverso due logiche molto diverse, che verranno analizzate nei prossimi due sottoparagrafi. Da un lato attraverso un'europeizzazione delle pratiche di *governance*, dall'altro promuovendo tagli alla spesa pubblica e politiche di *austerità*.

#### *1.4.1. L'Unione Europea come fattore esterno di innovazione istituzionale*

Il diritto comunitario ha dimostrato inizialmente un sostanziale disinteresse per i sistemi locali. Infatti i trattati di Maastricht (1992) e di Amsterdam (1999)

non dedicano disposizioni alla problematica, se non attraverso un richiamo al Comitato delle regioni ed al principio di sussidiarietà. Il più recente trattato di Lisbona, in vigore dal 2010, ha apportato parziali novità nei rapporti tra UE ed enti locali, in particolare per il ruolo del Comitato delle regioni, specificato agli artt. 305-307 del TFUE<sup>14</sup>, quale garante del principio di sussidiarietà. Grazie a Lisbona ora anche il Comitato può contestare dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE un atto legislativo che non rispetti tale principio. Inoltre viene prevista la consultazione obbligatoria, già in fase prelegislativa, di quest'organo da parte di Parlamento, Consiglio e Commissione per molti più ambiti inerenti alle competenze di amministrazioni locali e regionali. Infine, per la prima volta nella sua storia, l'UE riconosce la *coesione territoriale* (Art.3.3), accanto a quella economica e sociale, come uno dei suoi obiettivi fondamentali. Questo anche in virtù di una sempre maggiore importanza data alla politica di coesione la quale, istituzionalizzata con Maastricht, occupa il secondo posto nel bilancio dell'Unione Europea.

L'influenza di questa *policy* europea sui livelli regionali e locali, diretti destinatari dei fondi strutturali, è aumentata notevolmente nel corso degli anni a tal punto da rendere l'Unione europea un cosiddetto “fattore esterno di innovazione istituzionale”. Questo perché i cambiamenti introdotti dalla politica di coesione, soprattutto a livello di principi, sono tali da rilevare un'urgenza di adeguamento dei modelli istituzionali, degli stili amministrativi e dei modelli cognitivi sub-nazionali, ai “modelli europei”. Si parla in questo caso di *europeizzazione*, cioè di un processo di «costruzione, diffusione e istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, paradigmi di policy, stili, modi di fare, sistemi di credenze condivisi e norme che sono state precedentemente definite e consolidate nel processo decisionale europeo e, poi, incorporate nelle narrative, nelle identità, nelle strutture politiche e nelle *policies* nazionali e locali»<sup>15</sup>. L'obiettivo è quello di una convergenza *soft* verso un

---

<sup>14</sup>Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (versione consolidata), G.U.U.E. C 83 del 30 Marzo 2010, pag.47

<sup>15</sup>Cfr. C. M. Radaelli, 2000 (4), 8, p.3

modello comune e condiviso di *governance* europea “a rete”, contrapposto alle modalità gerarchiche e *top-down* del *government* (Messina 2011). E' indubbio dunque che gli attori locali siano sempre più influenzati dalle dinamiche europee. Se non altro perché, per poter attingere ai fondi strutturali, è necessario un adeguamento dei comportamenti degli attori locali alle logiche europee, in particolare per quanto riguarda il *policy-making*. I governi locali, infatti, devono rispettare determinati vincoli, soprattutto nella stesura dei programmi regionali, in particolare quelli di: ricorrere ad un approccio *integrativo e multisettoriale*, cioè improntato sull'interdipendenza delle tematiche e dei settori, e di rispettare ed applicare i principi cardine della politica di coesione, cioè il principio di partenariato, di addizionalità, di programmazione, di valutazione e di coordinamento. Questo nuovo approccio integrato, introdotto dalla programmazione 2007-2013 e ribadito nell'attuale programmazione 2014-2020, rende i sistemi locali direttamente responsabili dell'allocazione dei fondi, i quali non possono più essere distribuiti a pioggia ma devono essere inclusi nell'ambito di una programmazione concertata, che però spesso è difficile da ottenere, in particolare se i sistemi locali non hanno gli strumenti cognitivi e materiali per attuarla.

Da questa prima analisi emerge il ruolo preminente delle regioni all'interno del sistema comunitario rispetto ad altri livelli di governo locale. Infatti il processo di regionalizzazione ha innescato una competizione tra regioni e città per il primato di soggetti politici a livello sub-nazionale. Questa “sfida” per ora sembra sia stata vinta dalle regioni le quali sono sia le uniche a cui è riconosciuto uno status formale nel Comitato delle Regioni e delle Autonomie Locali, sia le principali destinatarie dei fondi strutturali (Messina 2003).

La mancanza di una *policy* europea specifica inerente alla sostenibilità istituzionale e all'intercomunalità può essere dunque correlata alla minore importanza data ai livelli locali di base ed alle città rispetto a quella data alle regioni. Ma può essere anche vista come un modo per lasciare liberi i territori di autoregolarsi e di impostare lo sviluppo locale sulla base delle specificità del loro contesto socio-economico. Infatti, la creazione di uno “standard europeo” per lo

sviluppo locale non è del tutto auspicabile data l'eterogeneità dei sistemi locali, poiché potrebbe tradursi in risultati incoerenti in base alle specificità dei diversi contesti. Ciò non toglie che «in molti casi tuttavia l'azione di regolamentazione indotta dall'UE può costituire un fattore di innovazione culturale e istituzionale importante, che può aiutare i sistemi locali ad attrezzarsi opportunamente per cogliere le sfide che arrivano dai processi di globalizzazione dei mercati, ma anche a tutelare la qualità dell'ambiente e la salute dei cittadini» (Messina 2003, p. 257).

Dei segnali positivi sembrano provenire dai regolamenti del nuovo periodo di programmazione 2014-2020, i quali, anche sulla base del famoso Rapporto Barca, introducono l'approccio *place-based* allo sviluppo locale, che si traduce nella pratica in una maggiore attenzione allo sviluppo urbano sostenibile, con l'assegnazione di almeno il 5% delle risorse del FESR a questa tematica. Ciò nonostante l'esigenza di una maggiore governabilità dei processi di sviluppo territoriale è sentita da tutti i Paesi europei come una necessità sempre più incombente soprattutto in questo periodo di crisi economico finanziaria.

#### *1.4.2. L'austerità e lo sviluppo locale*

La risposta dell'Ue alla crisi è ciò che più ha influito, in termini economici, sull'attivazione dell'intercomunalità in molti stati europei. Il problema è che ciò non è avvenuto sulla base di *policy* riguardanti la sostenibilità istituzionale, ma come conseguenza dei tagli che l'*austerità* promossa dall'UE ha imposto ai governi locali. Il 2 marzo 2012, infatti, venticinque dei ventotto paesi membri UE hanno sottoscritto un accordo, il cosiddetto *Fiscal Compact*, contenente una serie di principi in tema di equilibri di finanza pubblica che prevedono il raggiungimento e il mantenimento del pareggio di bilancio. Come è già stato detto in precedenza, però, il *Fiscal Compact* è solo l'ultima tappa di un percorso che in realtà ha inizio ancor prima dell'esplosione dell'attuale crisi.

Dall'introduzione della moneta unica e sulla spinta di quanto stabilito dal trattato di Maastricht, infatti, l'Unione Europea ha intrapreso la strada

“dell'omogeneizzazione delle forme di regolazione del mercato” e della “convergenza verso un unico modello, quello liberista di matrice anglosassone”, il quale affida interamente alla regolazione del mercato lo sviluppo socio-economico (Messina 2003, p.19). Il prevalere di politiche liberiste ha ovviamente penalizzato i sistemi locali più deboli, «al punto da far rilevare una sostanziale incompatibilità tra liberismo e integrazione: un sistema di valori individualistico, com'è quello liberista, può portare infatti, al più, alla costruzione di istituzioni aggregative, piuttosto che integrative» (Messina 2003, p.20).

In un contesto del genere, dinamico e mutevole, i sistemi locali e la flessibilità degli attori al loro interno divengono risorse strategiche fondamentali ma anche molto vulnerabili poiché in continua competizione tra loro. La crisi economico finanziaria non ha fatto altro che aumentare questa vulnerabilità, facendo dunque sorgere interrogativi da un lato sulla sostenibilità del modello capitalistico fin qui promosso dalle istituzioni europee, in particolare dalla Banca Centrale Europea; dall'altro sulla sostenibilità di sistemi locali caratterizzati da un'estrema frammentazione istituzionale. In quest'ultimo caso le risposte più che provenire dalle istituzioni europee sono giunte dal basso, dai territori stessi in cui questo problema è divenuto insostenibile. Negli stati del sud dell'Europa, in particolare in Francia, Spagna e Italia, si è infatti potuto assistere alla nascita di moltissime tipologie di intercomunalità proprio in risposta ai tagli della spesa pubblica, per poter mantenere un'offerta adeguata di servizi per i cittadini, che altrimenti si sarebbe rivelata impossibile. Queste nuove forme di *governance* sono sì nate nei vari contesti nazionali modellandosi in base ai contesti, ma sono anche state influenzate da principi del diritto sovranazionale, in particolare da quelli derivanti dal Consiglio d'Europa, come vedremo nel prossimo paragrafo.

### **1.5. La buona *governance* locale per il Consiglio d'Europa**

Come già accennato precedentemente il Consiglio d'Europa ha anticipato l'Unione Europea nell'adozione del principio di sussidiarietà e nella protezione giuridica dei sistemi locali, anche in virtù della diversa natura di queste due

istituzioni. Il Consiglio d'Europa, infatti, è un'organizzazione sovranazionale creata nel 1949 con il Trattato di Londra con l'obiettivo di promuovere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto. Ad oggi esso conta 47 stati membri, europei e non, ed il suo principale strumento d'azione consiste nel predisporre la stipulazione di accordi o convenzioni internazionali, i quali però non hanno carattere vincolante<sup>16</sup>. L'Unione Europea, invece, è inizialmente nata come Comunità Economica Europea nel 1957 con i Trattati di Roma, con l'obiettivo principale di creare un mercato unico basato sulla libera circolazione di merci, capitali, servizi e cittadini. Sebbene negli anni, in particolare con il Trattato di Maastricht e ancor più con il Trattato di Lisbona, i diritti umani siano entrati a far parte del linguaggio dell'Unione Europea, la sua natura di organizzazione atta a promuovere l'integrazione economica non è mutata. Con Lisbona, però, l'Unione Europea ha ampliato il suo campo d'azione a settori in cui il Consiglio d'Europa ha già maturato negli anni passati esperienza e competenze. Uno dei punti cruciali in questo ambito nei rapporti tra UE e Consiglio d'Europa riguarda la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (CEDU), la quale, firmata a Roma il 4 Novembre 1950 sotto l'egida del Consiglio d'Europa, ha predisposto un originale sistema di tutela internazionale dei diritti dell'uomo, offrendo ai singoli soggetti la facoltà di invocare il controllo giudiziario sul rispetto dei loro diritti. Questa Convenzione, al tempo ratificata da tutti gli Stati membri UE, è stata dagli anni Settanta in poi al centro del dibattito che ha raggiunto il culmine con il Trattato di Lisbona, dato che quest'ultimo sancisce come obbligo giuridico l'adesione dell'Unione Europea a tale Convenzione all' Art.6 par.2 TUE. Le trattative sono tutt'ora in corso e la problematica principale riguarda la possibile sovrapposizione degli ordinamenti giuridici delle due organizzazioni a cui conseguirebbe una sovrapposizione delle competenze delle due corti, la Corte di Giustizia Europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo. Senza entrare nel merito della questione del rapporto tra ordinamento UE e ordinamento CEDU, questa premessa sulle differenze tra le due organizzazioni europee risulta utile per comprendere il perché a livello di Consiglio d'Europa ci sia un'attenzione maggiore verso la

---

<sup>16</sup><http://hub.coe.int/en/web/coe-portal>

tematica della buona *governance* locale, e quindi anche sul tema delle riforme territoriali in corso negli stati membri.

L'organo del Consiglio d'Europa che più si interessa a questo tema è il *Congresso dei poteri locali e regionali*<sup>17</sup>. Istituito nel 1957 come conferenza delle autorità locali, viene poi trasformato in Congresso nel 1994 e suddiviso in due camere: la camera dei poteri locali e la camera delle regioni. E' un organo consultivo del Consiglio d'Europa composto da 636 membri portavoce di oltre 200.000 regioni e comuni d'Europa, il quale fornisce uno spazio privilegiato ove i rappresentanti designati hanno la possibilità di dibattere su questioni di interesse comune, di confrontare le reciproche esperienze, nonché di elaborare le rispettive politiche, con l'obiettivo di rafforzare la democrazia e migliorare i servizi a livello locale e regionale. Un luogo d'incontro, dunque, ideale per lo scambio di *good practice* e per l'elaborazione di linee guida comuni, non solo per gli stati membri, ma anche per organi dell'Unione Europea, come il Comitato delle regioni, con il quale il Congresso ha stipulato un accordo di cooperazione. Il Congresso mira ad aiutare gli enti locali e regionali ad affrontare differenti sfide e a favorire la cooperazione tra comuni e regioni. Inoltre, avendo una funzione consultiva esso promulga raccomandazioni e opinioni sulle relative tematiche e le presenta al Comitato dei Ministri o all'Assemblea Parlamentare e approva risoluzioni che poi presenta agli enti locali e regionali, i quali sono continuamente monitorati.

Il documento principale elaborato dal Congresso è la *Carta europea delle autonomie locali*, aperta alle firme degli stati membri nel 1985 e attualmente ratificata da tutti e 47 gli stati. Questa convenzione incita le parti ad applicare le regole fondamentali per garantire l'indipendenza politica, amministrativa e finanziaria degli enti locali e prevede che il principio dell'autonomia locale sia riconosciuto dal diritto nazionale e protetto dalle Costituzioni. Benché solo parzialmente vincolante<sup>18</sup>, la Carta ha influito negli ordinamenti degli Stati firmatari, portando anche a modifiche sostanziali. In Italia, ad esempio, si è

---

<sup>17</sup>[http://www.coe.int/t/congress/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/congress/default_en.asp)

<sup>18</sup>La cosiddetta Carta di Strasburgo, infatti, all'art. 12 par.1 recita: «Ciascuna Parte s'impegna a considerarsi vincolata da venti almeno dei paragrafi della Parte I della Carta (...)».

cercato di recepire il principio della consultazione delle collettività locali attivando nel 1989 la Conferenza Stato-Regioni. Inoltre, benché manchi un riferimento esplicito, anche la legislazione Bassanini degli anni '90 inerente alla semplificazione amministrativa può essere vista come un'attuazione di alcuni principi fondamentali della Carta (Bezzi 2003). Anche in questo caso si può parlare dunque di un'*europizzazione* delle pratiche di *governance* dato che i principi enunciati nella Carta, vengono poi incorporati nelle *policies* locali e nazionali ed entrano a far parte del linguaggio della politica interna.

#### *1.5.1. Il Label europeo di eccellenza nella governance locale*

Ancor più recente ed attinente al tema della sostenibilità istituzionale e dell'intercomunalità è l'adozione da parte del Consiglio d'Europa nel 2008 della *Strategia per l'innovazione e la buona governance a livello locale*<sup>19</sup>, la quale fissa 12 principi<sup>20</sup> volti a guidare il funzionamento degli enti locali e le loro relazioni con i cittadini. Parte fondamentale della strategia è l'*European Label of Governance Excellence* (Label Europeo di Eccellenza nella Governance, o ELoGE), creato per premiare le collettività locali dotate di un elevato livello globale di *governance*, misurato sulla base dei dodici principi sopracitati. Per essere premiati però le autorità centrali in concertazione con le associazioni nazionali dei poteri locali, devono aderire alla strategia, adottare dei Programmi d'azione nazionali ed attivare una piattaforma nazionale o regionale, a cui i comuni possono presentare la propria candidatura per poter ricevere il riconoscimento ELoGE. Ovviamente i comuni interessati devono soddisfare determinati requisiti e devono inoltre prendere l'impegno di diventare «comuni interessati ad imparare», ossia comuni che partecipano o prevedono di partecipare a programmi miranti a scambi di buone pratiche. La decisione di conferire il riconoscimento ELoGE viene presa dalla piattaforma nazionale o regionale, e solo

<sup>19</sup>[http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy\\_Innovation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/default_en.asp)

<sup>20</sup>I dodici principi nello specifico sono così riassumibili: elezioni regolari, equa rappresentazione e partecipazione; reattività; efficacia ed efficienza; apertura e trasparenza; stato di diritto; comportamento etico; competenze e capacità; innovazione e atteggiamento di apertura nei confronti del cambiamento; sostenibilità e progettualità a lungo termine; gestione finanziaria sana; diritti umani, diversità culturale e coesione sociale; responsabilità e obbligo di rendiconto.

per un periodo determinato allo scadere del quale il comune potrà presentare una nuova candidatura<sup>21</sup>. Per ora solo Belgio, Bulgaria, Paesi Bassi, Norvegia e Ucraina stanno implementando la strategia. Mentre altri paesi quali Austria, Francia, Italia e Spagna stanno pensando di aderirvi. Questa sfida dovrebbe essere vista come un'opportunità da tutti i livelli di governo poiché incita i governi locali a fare del loro meglio per raggiungere l'obiettivo della sostenibilità istituzionale, instaurando una sana competitività ma anche uno scambio di buone pratiche.

ELoGE, infatti, è stato inoltre istituito in quanto strumento di apprendimento, anche per gli stati che ancora non hanno un Programma nazionale d'azione, atto ad aiutare gli enti locali a comprendere i punti di forza e debolezza riscontrati nell'erogazione dei servizi pubblici alla comunità e nell'esercizio dei propri pubblici poteri. Questo strumento può risultare dunque fondamentale per il tema della buona *governance*, in particolare per stati come l'Italia che in questo momento stanno attraversando un periodo di profondi cambiamenti degli assetti territoriali ed amministrativi. Ed è proprio il caso dell'Italia, ed in particolare di due regioni fondamentali per lo sviluppo economico italiano, quali il Veneto e la Lombardia, che verranno analizzate nei successivi capitoli, per comprendere come il tema dell'intercomunalità e della sostenibilità istituzionale sia stato affrontato sia a livello nazionale, sia a livello regionale e locale.

---

<sup>21</sup>[http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy\\_innovation/ELoGE\\_Italian.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/ELoGE_Italian.pdf)



## CAPITOLO 2

### I NUOVI PIANI DI RIORDINO REGIONALE IN ITALIA: UN'ANALISI COMPARATA TRA VENETO E LOMBARDIA

#### 2.1. Il quadro storico normativo del Riordino Territoriale in Italia

L'Italia, come già si è visto nel primo capitolo, a seguito delle conquiste napoleoniche ha ereditato dal modello francese le caratteristiche principali del suo sistema di governo locale. Infatti, la frammentazione elevata degli enti locali e l'uniformità organizzativa e funzionale delle loro istituzioni sono elementi che si sono mantenuti pressoché invariati fino agli anni '90, decennio in cui è iniziata la riforma dell'ordinamento locale (Ongarato 2007, p.59). Quest'ultima però è arrivata con vent'anni di ritardo rispetto a molti altri paesi europei, i quali già dagli anni Sessanta hanno optato per riorganizzazioni incisive dei loro territori (Fedele, Moini 2006).

In questo primo paragrafo si analizzerà dunque in *primis* l'evoluzione storico-normativa del riordino territoriale italiano e i motivi del suo ritardo. Un tema ampio e complesso che servirà però a comprendere la portata delle sfide attuali che premono sia sulle comunità locali, dirette destinatarie delle conseguenze di riordino, sia sul governo centrale, impegnato in processi di riforma che potrebbero cambiare completamente l'assetto territoriale del nostro Paese.

L'analisi si focalizzerà poi nello specifico sull'implementazione a livello regionale del riordino territoriale e in particolare sulla diffusione dell'istituto delle Unioni di Comuni. Questa tipologia di intercomunalità, a lungo discussa ma legiferata e implementata solo a partire dagli anni '90, rappresenta ad oggi una delle opportunità e delle sfide maggiori per i Comuni italiani, i quali si trovano a svolgere un ruolo fondamentale, assieme alle Regioni, nella definizione di un nuovo approccio di *governance sostenibile*, che però come si vedrà, anche in virtù delle diverse tradizioni amministrative tipiche di ogni contesto regionale, non è stato ugualmente valorizzato.

Data questa eterogeneità del *policy-making* regionale sul tema del riordino, nell'ultimo paragrafo si è deciso di procedere ad una comparazione per contesti di due regioni storicamente fondamentali per lo sviluppo economico italiano, il Veneto e la Lombardia. L'analisi si è basata in particolare sulle rispettive normative regionali riguardanti il riordino territoriale, ed in particolare l'associazionismo intercomunale, e sulla loro implementazione. Per comprendere meglio il punto di vista dell'ente regione, si è scelto di utilizzare inoltre lo strumento dell'intervista a testimoni privilegiati, individuati nella figura dei due dirigenti incaricati di gestire la questione del riordino territoriale e dell'associazionismo intercomunale.

### *2.1.1. Come nasce "l'Italia dei mille campanili"*

Parlare di riordino territoriale italiano significa in *primis* affrontare la questione dell'elevata frammentazione amministrativa che, come già si è detto, da sempre ha caratterizzato il territorio di questo stato sin dall'epoca Medioevale. *L'Italia dei mille campanili*, dei localismi forti, degli ottomila comuni, è dunque un retaggio che proviene dal passato, preesistente alla stessa creazione degli Stati nazionali, e che si è protratto nel tempo, seppur modificandosi ed adeguandosi ai cambiamenti socio-culturali. L'istituto del Comune, infatti, nasce intorno all'XI secolo proprio in Italia centro-settentrionale, per poi espandersi successivamente in altre aree dell'Europa occidentale. Il Comune si diffuse prima qui che altrove poiché, da un lato nella nostra penisola esistevano già antiche radici urbane risalenti all'epoca romana, dall'altro sia l'aristocrazia militare sia l'imperatore ricoprivano un ruolo meno importante rispetto ad altre regioni d'Europa. La sua origine è legata all'incremento demografico avvenuto nell'anno Mille che ha portato ad una rinascita delle città, le quali tornarono in quegli anni ad essere, come nell'antica Roma, il centro propulsore della società civile. Quest'ultima, formata da uomini di diversa estrazione sociale, si organizzò autonomamente per liberarsi dai vincoli feudali e dall'autorità imperiale, creando la nuova realtà politica del Comune, prima forma embrionale di democrazia diretta. Si formarono

così delle vere e proprie città-stato, in particolare laddove il sistema feudale era debole e l'imperatore lontano, come ad esempio in Italia settentrionale, contesto in cui le nobiltà locali incoraggiavano questa scissione dal controllo imperiale. Al contrario l'Italia meridionale vide ostacolata la nascita dei Comuni a causa del centralismo e della solidità del regno normanno. Un fenomeno dunque tutto italiano, benché poi andò diffondendosi anche in Francia e Germania, e che contribuì a plasmare, con effetti che durano tutt'oggi, la geografia politica dello Stivale, in particolare per quanto riguarda la frammentazione e la divaricazione tra Nord e Sud<sup>22</sup>.

A livello storico, un altro passaggio fondamentale per la storia dei governi locali italiani è l'impatto che su di essi hanno avuto la Rivoluzione Francese e l'arrivo del generale Bonaparte sul suolo italico (1796). Come già analizzato nel primo capitolo, il modello napoleonico influenzò fortemente l'assetto istituzionale italiano ed i rapporti centro-periferia, unendo la già elevata frammentazione ivi presente, all'uniformità organizzativa e funzionale francese. Questo assetto non mutò negli anni a venire, anzi si mantenne intatto fino all'unificazione nazionale del 1861, la quale fu infatti caratterizzata da continui patteggiamenti tra diverse concezioni sul ruolo dei comuni. Da un lato vi erano i «federalisti» come Carlo Cattaneo, per i quali l'aumento della prosperità era dovuto proprio alla molteplicità di Comuni e alla loro indipendenza. Dall'altro i «repubblicani» di Giuseppe Mazzini volevano invece un ampliamento del raggio d'azione dei Comuni e una diminuzione del loro numero, in modo da riunire sotto una medesima entità l'elemento rurale e urbano. Ma ciò non avvenne, anzi l'art. 74 dello Statuto Albertino prevedeva una salvaguardia a favore dell'integrità territoriale dei Comuni, i quali non subirono modifiche o accorpamenti sostanziali come avrebbero voluto i repubblicani (Fedele, Moini 2006). Il nascente Regno d'Italia, infatti, era costituito da 59 Province, a loro volta suddivise in circondari nei quali era insediato un sottoprefetto, e da ben 7.720 comuni, la maggior parte dei quali con meno di 5.000 abitanti e per lo più rurali<sup>23</sup>. Per quanto riguarda

---

<sup>22</sup>[http://it.wikipedia.org/wiki/Comune\\_medievale](http://it.wikipedia.org/wiki/Comune_medievale)

<sup>23</sup> Fondazione IFEL – Ufficio studi autonomie locali e sistemi territoriali (a cura di) (2011), *1861-*

invece i “Compartimenti” statistici<sup>24</sup>, cui furono assimilate in seguito le Regioni, essi si rifacevano alla struttura territoriale degli Stati preunitari<sup>25</sup>.

L'idea che una riorganizzazione territoriale fosse necessaria, dunque, era presente già agli albori dello stato italiano, ma a causa della presenza di forti istanze localiste e di mantenimento dello *status quo* non si è riusciti ad attuarla fino agli anni Novanta, epoca in cui è iniziata la riforma dell'ordinamento locale. Una riforma che, come vedremo in seguito, ad oggi è tutt'ora in corso d'opera.

### 2.1.2 Dalla Costituzione Repubblicana alla Riforma del Titolo V

La creazione di leggi specifiche riguardanti l'autonomia degli enti locali era già prevista nella Costituzione repubblicana del 1948 agli artt. 5 e 128. L'art. 5 stabiliva che: «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». Mentre l'art. 128, ora abrogato dalla L. cost. n. 3 del 2001, affermava che: «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni» (Ongarato 2007). Tuttavia, essendo mancata la creazione di leggi *ad hoc* riguardanti l'autonomia degli enti locali che ne specificassero l'organizzazione e le funzioni, la materia è stata regolata in prevalenza, sino agli anni Novanta, dai Testi Unici delle Leggi Comunali e Provinciali (TULCP) del 1915 e del 1934. In quest'arco di tempo, però, il legislatore, procedendo per tentativi, ha cercato di attuare lo stato delle autonomie locali come delineato dalla Carta costituzionale, sebbene senza molti successi.

La prima stagione di riforme in senso autonomistico la si ebbe negli anni Settanta, quando si percepì per la prima volta la necessità di una riduzione del

---

2011. *L'Italia dei Comuni. 150 anni di Unità*, OGRARO, Roma.

<sup>24</sup>Il termine adeguato secondo Carlo Montorsi sarebbe invece quello di “*compartimenti storici*” essendo le regioni italiane “*vere e proprie divisioni determinate da fattori quasi sempre storici*” (Montorsi 2011)

<sup>25</sup>Società geografica italiana (2013), *Per un riordino territoriale dell'Italia*, (Fonte: [http://www.astrid-online.it/--l-attuaz/Documenti/Societ--Geografica-It\\_Riordino-territoriale\\_giugno-2013.pdf](http://www.astrid-online.it/--l-attuaz/Documenti/Societ--Geografica-It_Riordino-territoriale_giugno-2013.pdf))

numero di enti e aziende create negli anni precedenti e di una redistribuzione delle funzioni ai vari livelli istituzionali (Salvato 2013, p. 110). Infatti, grazie al DPR (Decreto del Presidente della Repubblica) n. 616/77, attuativo dell'art. 1 della legge n. 382 del 1975, vengono trasferite «a Province, Comuni e Comunità montane ulteriori funzioni in materia di servizi sociali, sviluppo economico, assetto ed utilizzo del territorio, ordinamento ed organizzazione amministrativa»; esso inoltre conferiva alle neonate Regioni, attivate solo in questi anni seppur previste nella Costituzione, «il potere di subdelegare alle Province, ai Comuni ed altri enti locali, le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale, nelle materie che l'articolo 117 Cost. considerava di competenza regionale, e inoltre di attribuire ai predetti enti quelle altre funzioni di interesse locale che consentissero un esercizio organico dell'amministrazione» (Ongarato 2007, p.60). La novità maggiore di questo DPR riguarda la possibilità per i Comuni di costituire “enti associativi” come i consorzi, da cui poi deriveranno le USL (Unità Sanitarie Locali) introdotte con la legge di riforma sanitaria n. 833 del 1978. Un'altra legge degli anni Settanta, la n.3 del 1979, offre inoltre la possibilità ai Comuni con meno di 10.000 abitanti di collaborare per la gestione associata di alcuni servizi. Negli anni Settanta, dunque, furono approvate in alcune regioni italiane delle leggi regionali volte a dare vita alle prime forme di associazionismo tra comuni<sup>26</sup>. A fine anni Ottanta però, a causa di eccessive discordanze fra partiti, il dibattito si blocca.

Come si può notare dal quadro appena delineato e come sottolinea anche la Società geografica italiana nella sua ricerca intitolata *Per un Riordino Territoriale dell'Italia*, dunque, «il superamento dell'accentramento amministrativo ha rappresentato uno dei maggiori problemi politici del secondo dopoguerra, sebbene l'interesse al mantenimento dello *status quo* abbia imposto, da un lato, lo slittamento dell'applicazione del dettato costituzionale e, dall'altro, la rarefazione del tema della regionalizzazione nel dibattito politico, almeno fino alla fase in cui la trasformazione del Paese è emersa in tutta la sua evidenza».

---

<sup>26</sup>Messina P. (2013), *Enti intermedi, sviluppo locale e sostenibilità istituzionale: una chiave di lettura a partire dal caso del Veneto*, in: Convegno SISP – Università di Firenze, 12-14 Settembre 2013

Dato l'insuccesso della prima ondata di riforme degli anni Settanta, negli anni Novanta inizia una nuova stagione riformatrice. Con la famosa legge n. 142 del 1990 denominata *Ordinamento delle autonomie locali*, confluita poi nel Testo Unico degli Enti Locali del 2000, il legislatore tenta di dare attuazione piena ai principi di autonomia degli enti locali, accorpando in un unico testo le numerose leggi in materia. Benché innovativa questa legge porta però con sé due grandi limiti, in particolare per l'associazionismo intercomunale e le città metropolitane, derivanti da una logica legislativa *top-down*, che impediranno di attuarne due punti fondamentali. Per quanto riguarda l'intercomunalità, la 142 rilancia, attraverso la promozione di incentivi finanziari statali e regionali, le forme associative come i Consorzi e disciplina forme di collaborazione come la Convenzione, gli Accordi di Programma e le Unioni di Comuni. Per queste ultime viene però previsto l'obbligo, entro dieci anni dalla loro costituzione, di pervenire alla fusione dei Comuni associati. Questa disposizione contenuta nell'art. 26, ponendo questa clausola, ha ottenuto l'effetto opposto rispetto agli intenti del legislatore poiché ha disincentivato fortemente gli enti locali ad attuare forme di cooperazione. I Comuni, infatti, sentendosi obbligati dall'alto a compiere futuri processi di fusione, per tutti gli anni Novanta hanno posto un freno, invece che un'accelerazione, ai processi di associazionismo. Questo approccio *top-down*, è utilizzato anche nelle disposizioni riguardanti la creazione delle Aree Metropolitane. La legge 142 prevede, infatti, che siano le regioni a delimitarne le aree interessate, a presiedere al riordino dei comuni e ad assicurare la ripartizione delle funzioni. Ai Comuni, dunque, sarebbe spettato un ruolo meramente consultivo e un'accettazione passiva dei cambiamenti preposti. Conseguenza diretta di questo approccio è stata che solo tre Regioni sono riuscite a stabilire per via legislativa le dimensioni dell'area metropolitana, tra l'altro venendo duramente contestate dai comuni interessati.

Nei primi anni Novanta dunque, quelle che sembravano le due innovazioni maggiori della legge 142, le Unioni di Comuni e le Aree Metropolitane, rimangono solo sulla carta. Per le Unioni di Comuni bisognerà aspettare qualche anno, ma poi esse si formeranno rapidamente, mentre per le Aree Metropolitane si

sta tutt'oggi aspettando. In questo caso, secondo Fedele e Moini (2006), il problema non sta solo nel «modello gerarchico di implementazione, ma anche nella sottovalutazione delle resistenze che il sistema dei partiti continuerà a opporre verso modalità associative che ne riducano potere e visibilità. La operatività delle aree metropolitane presuppone infatti un accordo tra diversi livelli di governo che in realtà sono non solo frammentati, ma spesso politicamente divisi».

Un passo significativo del processo riformatore lo si avrà qualche anno dopo con la legge 15 marzo del 1997 n. 59, la cosiddetta “Legge Bassanini I”, la quale, prevedendo l'attuazione del “federalismo amministrativo”, delega il governo al conferimento di nuovi compiti e funzioni alle Regioni e agli Enti Locali, in attuazione dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione. Delega che il governo eserciterà l'anno successivo approvando la legge n. 265 del 1999, la cosiddetta “Napolitano-Vigneri”. Grazie a questo nuovo atto viene eliminato uno degli ostacoli maggiori che negli anni precedenti ha impedito il proliferare delle Unioni di Comuni, e cioè l'obbligo di fusione a seguito della creazione di un'Unione. Il legislatore, infatti, prendendo atto della rigidità insita in quest'obbligo, decide ora di puntare su forme associative basate sulla cooperazione, sulla gradualità e sull'incentivazione. Egli inoltre prevede, all'art. 31, che il Governo emani entro un anno un Testo Unico degli Enti Locali per coordinare ed accorpare la normativa vigente, innovando così il precedente Tuel che risaliva al 1934. Cosa che verrà fatta attraverso il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 “Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali” (TUEL), il quale prevede due garanzie importanti: da un lato che gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni amministrative individuati dalla Regione e i Piani di riordino territoriale debbano essere preventivamente discussi con gli enti locali; dall'altro che i Comuni siano liberi di scegliere forme e metodologie per l'esercizio associato, rispettando il solo vincolo della legge regionale. Inoltre, non vi è più un vincolo di contiguità territoriale per i Comuni delle Unioni, né quello di appartenenza alla stessa Provincia, e nemmeno un limite demografico per i Comuni aderenti. Infine, altra innovazione importante data dalla legge 265/99 e

confluita poi nel TUEL è la qualifica dell'Unione come “Ente locale costituito da due o più Comuni”, la quale è dunque considerata a tutti gli effetti, al pari della Comunità Montana, un livello intermedio di governo locale (Ongarato, 2007).

L'effetto di questa legislazione nella pratica è da subito evidente dato che nel 2001, rispetto all'anno prima, il numero di Unioni raddoppia. Ciò porta con sé però anche uno svantaggio, dato che le fusioni di Comuni, considerate l'obiettivo di lungo periodo per una reale soluzione del problema della frammentazione, vengono invece accantonate. Infatti, tra il 1990 e il 2005 si verificano solamente cinque fusioni, riguardanti undici comuni, concentrate in Piemonte, Lombardia e Veneto, le quali vengono tra l'altro controbilanciate dalla nascita di otto nuovi comuni per scorporamento e dalla soppressione di due piccoli Comuni in Lombardia e Lazio (Spalla 2006, p. 127).

A differenza di altri paesi europei, dunque, l'Italia entra nel nuovo millennio con un'assetto territoriale praticamente invariato dall'Unità ad oggi, ma anche con un approccio nuovo al tema del riordino e dei governi locali.

### *2.1.3. Un decennio di federalismo: dalla Riforma del Titolo V al Disegno di Legge Delrio*

La Riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione avvenuta nel 2001, può essere considerata come il punto di arrivo di un processo di riorganizzazione in senso autonomista e federale iniziato molti anni prima, con la firma della *Carta europea dell'autonomia locale*, e proseguito poi con i trasferimenti di funzioni e di compiti previsti dalle leggi “Bassanini”. Ciò va a confermare, tra l'altro, ciò che è stato detto nel primo capitolo riguardo all'influenza e al ruolo svolto dal Consiglio d'Europa sulla salvaguardia e la promozione delle Autonomie Locali all'interno dei suoi stati membri.

Questa Riforma, oltre a eliminare la gerarchia fra gli enti dello Stato, ha ridisegnato l'ordinamento dei governi locali, in particolare grazie alla costituzionalizzazione, con l'art. 118, dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Il legislatore costituzionale, in questo modo, ha attribuito ai

Comuni tutte le funzioni amministrative, salvo nel caso in cui, per assicurarne un esercizio unitario, si renda necessario conferirle a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato. Inoltre all'art. 123 viene aggiunto un ultimo comma, il quale recita come segue: «In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali». Si delinea così un sistema di cooperazione istituzionale, e un riconoscimento esplicito del ruolo e delle competenze delle autonomie locali (Ongarato 2007, p.68).

Grazie all'art. 117, tra l'altro, l'associazionismo intercomunale può dirsi ormai una competenza esclusivamente regionale, poiché la materia non rientra espressamente tra quelle di potestà legislativa esclusiva statale, né tra quelle di potestà legislativa concorrente. In questo nuovo scenario la Regione passa dall'essere ente di gestione a ente di governo di territorio, con una riduzione del numero di funzioni amministrative ad essa imputabili, le quali dovrebbero tendenzialmente essere attribuite ai livelli di governo sub-regionali.<sup>27</sup>

Per l'adeguamento dell'ordinamento italiano a questa Riforma è stata poi pubblicata la legge 5 giugno 2003 n. 131, concernente le «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3». Quest'ultima detta le norme necessarie per rendere operative le nuove funzioni di Regioni ed Enti Locali sullo sfondo del nuovo quadro costituzionale. La norma ha infatti reso più celere l'attuazione da parte dei Comuni della Riforma, dotandoli di piena autonomia a livello di potere statutario e regolamentare, e sancendo la necessità di un percorso concordato all'interno della Conferenza Unificata per il passaggio di competenze da Regioni, a Province e Comuni (Ongarato, 2007). Il cambiamento di prospettiva avvenuto con queste innovazioni normative non è meramente giuridico, ma anche e soprattutto culturale, e trova applicazione nella dimensione della *governance* e della necessità di una maggiore sostenibilità istituzionale (Spalla, 2006).

L'inizio del nuovo millennio, però, non è solo palcoscenico di cambiamenti

---

<sup>27</sup>Éupolis Lombardia – Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione (a cura di) (2012), *Riorganizzazione finanziaria e gestionale dei Comuni e delle CCMM attraverso processi di Gestione Associata Obbligatoria*, Milano, p. 14.

interni allo Stato italiano ma anche e soprattutto sovranazionali, a livello di Unione Europea. La firma del Trattato di Maastricht nel '92 e l'introduzione della moneta unica, infatti, hanno imposto agli Stati membri il rispetto rigoroso della disciplina di bilancio. In Italia la conseguenza diretta è stata il succedersi di politiche finanziarie restrittive e di centralizzazione della spesa, che hanno penalizzato soprattutto le economie locali attraverso: «l'introduzione del vincolo del rispetto di stabilità interno, la drastica riduzione dei trasferimenti erariali agli enti locali, la riduzione delle entrate proprie prima con l'abolizione dell'Ici e poi con l'introduzione dell'Imu, il blocco delle assunzioni del pubblico impiego» (Salvato 2013, p. 112). Ciò avviene tra l'altro quando al centro del dibattito italiano c'erano questioni come il federalismo fiscale e la Carta delle autonomie locali, le quali però si sono così rivelate solo politiche simboliche, mai realmente attuate.

Dall'analisi svolta sinora si può notare come il panorama delle politiche, sia nazionali che regionali, riguardanti le forme associative è fino al 2006 variegato e poco integrato, tanto che le unioni di comuni si moltiplicano sul territorio nazionale, a prescindere dalle politiche regionali, grazie a finanziamenti statali diretti. Addirittura, in mancanza di un quadro nazionale omogeneo, alcune legislazioni regionali “inventano” e incentivano nuove forme associative, come ad esempio le associazioni intercomunali in Emilia-Romagna e le comunità collinari in Piemonte (Xilo, Ravaioli 2009, p. 59). Il 2006 segna invece un momento importante per l'associazionismo grazie alla Conferenza Unificata fra Stato, Regioni ed Enti Locali sui «criteri per il riparto e la gestione delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo intercomunale». Quest'intesa ha un'importanza fondamentale per due motivi: da un lato vengono assegnate alle Regioni risorse statali utilizzabili per incentivare la gestione associata dei servizi locali, dall'altro si definiscono alcune caratteristiche minime (Art. 3) che tutte le legislazioni regionali devono possedere per accedere a questi fondi<sup>28</sup>.

L'avvento della crisi economico-finanziaria nel 2008 ha però peggiorato la situazione già critica dell'economica italiana, obbligando i governi ad operare una

---

<sup>28</sup> *Ivi*, p. 41.

razionalizzazione della spesa pubblica, tra l'altro disciplinando in una materia riservata alle Regioni. Infatti proprio nel 2008 la Legge Finanziaria obbliga le Regioni, per ragioni di contenimento della spesa, a riformare il sistema delle Comunità Montane, prevedendo una loro riduzione e una revisione del loro assetto istituzionale<sup>29</sup>. Mentre nel 2010 il Decreto Legge n. 78/2010, convertito poi in L. 122/2010, denominato “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, introduce a livello nazionale l'obbligo di gestione associata dei servizi e delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni. Secondo questa normativa, tutti i Comuni con popolazione fino a cinquemila abitanti, tremila se appartenenti a Comunità Montane, sono obbligati ad esercitare in forma associata almeno tre funzioni fondamentali mediante convenzione, unione o fusione di comuni, in un bacino di almeno 10.000 abitanti e comunque non inferiore ai 5.000, salvo diverse disposizioni regionali<sup>30</sup>. In questo quadro di necessità di riduzione della spesa pubblica dunque, la gestione associata si trasforma da scelta volontaria di *governance* dei servizi pubblici locali, ad un obbligo funzionale di riduzione dei costi sostenuti per erogarli<sup>31</sup>.

Le funzioni fondamentali da associare sono poi state elencate nella successiva legge 135/2012<sup>32</sup>, alla quale tutt'ora si fa riferimento. Esse sono: «l'amministrazione, la gestione finanziaria-contabile e il controllo; i servizi pubblici di ambito comunale; il catasto; la pianificazione urbanistica ed edilizia; la protezione civile; la raccolta, lo smaltimento e il recupero dei rifiuti urbani; i servizi sociali; l'edilizia e i servizi scolastici; la polizia municipale e la polizia amministrativa locale. A queste funzioni si aggiungono i servizi demografici, che possono, non devono, essere gestiti in forma associata» (Salvato 2013, p. 113). La norma ha inoltre previsto che almeno tre di esse dovessero essere associate entro il primo gennaio 2013, mentre le restanti entro il primo gennaio 2014. Ciò ha

---

<sup>29</sup>*Ibidem*

<sup>30</sup>*Ibidem*

<sup>31</sup>Éupolis Lombardia – Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione (a cura di) (2012), *Riorganizzazione finanziaria e gestionale dei Comuni e delle CCMM attraverso processi di Gestione Associata Obbligatoria*, Milano, p. 16.

<sup>32</sup>Legge di conversione del D.l. 6 Luglio 2012 n. 95, «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini».

impresso una forte accelerazione ai processi di riordino delle Regioni, le quali hanno aperto in questi anni una nuova stagione di riforme istituzionali.

Il 2012 è stato anche l'anno della ratifica del *Fiscal Compact*. L'Italia in quel periodo si trovava in una situazione molto particolare. Il quarto governo Berlusconi si era infatti dimesso un anno prima, il 12 Novembre 2011, ed al suo posto era stato nominato dal Presidente della Repubblica un governo tecnico presieduto da Mario Monti, il quale è rimasto in carica fino al 28 Aprile 2013. La situazione d'emergenza in cui verteva l'Italia in quel momento, ammonita dall'Unione Europea per il suo debito pubblico elevato e per l'inefficienza nella gestione della spesa pubblica, ha portato il governo Monti, composto interamente da tecnici, ad attuare ulteriori tagli alla spesa pubblica attraverso vari decreti e leggi, come la già citata 135/2012, spesso contestati duramente dall'opinione pubblica.

In questa situazione d'urgenza e di tagli il tema del riordino territoriale è riemerso all'interno dei cosiddetti “Decreti Salva Italia”, i quali, nell'ambito più generale della *spending review*, avevano tra gli obiettivi anche l'eliminazione dell'ente Provincia. Un riordino *top-down*, dunque, dettato più da esigenze economiche urgenti che da una reale riflessione sui problemi di sostenibilità istituzionale presenti in Italia. Questo lo si può capire anche dagli strumenti legislativi utilizzati, per niente idonei per un tema così ampio e complesso. L'idea di svuotare l'ente Provincia dalle sue funzioni attraverso un decreto legge è infatti impensabile, e proprio per questo, come si vedrà in seguito, è intervenuta anche la Corte Costituzionale. I due decreti in considerazione sono il D.L. 6 dicembre 2011 n. 201<sup>33</sup>, che all'art. 23 prevedendo uno svuotamento del ruolo delle Province affida a quest'ultime esclusivamente funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività dei Comuni, e il D.L. 6 luglio 2012 n. 95<sup>34</sup>, il quale all'art. 17 descrive un “itinerario del riordino” da attuare attraverso successive leggi, mentre all'art. 18 stabilisce l'istituzione di dieci città metropolitane con la contestuale

---

<sup>33</sup><http://www.governo.it/backoffice/allegati/65684-7206.pdf>

<sup>34</sup>[http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Strumenti/Riferiment/D-L-/DL06-07-2012.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Strumenti/Riferiment/D-L-/DL06-07-2012.pdf)

soppressione delle relative Province.

Data l'incidenza che queste disposizioni avrebbero avuto sull'assetto istituzionale, molte regioni italiane hanno adito alla Corte Costituzionale richiedendo un giudizio di legittimità. Quest'ultima, dopo aver analizzato tutti i ricorsi, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 23 del D.L. 201/2011 e degli artt. 17 e 18 del D.L. 95/2012 sopracitati, attraverso la Sentenza n. 220 del 19 Luglio 2013. La Corte, in sintesi, ha ritenuto che lo strumento del decreto legge, utilizzabile solo per “casi straordinari di necessità ed urgenza” (Art. 77 Cost.), non fosse idoneo per legiferare su di un tema come quello del riordino territoriale, in particolare sull'eliminazione delle province dal dettato Costituzionale<sup>35</sup>.

L'attuale governo Letta, in carica dal 28 Aprile 2013, sulla base anche del risultato della sopracitata sentenza 220 ha dovuto dunque ripensare ad un percorso legislativo e politico in cui inserire il tema del riordino territoriale, e lo ha fatto scegliendo di percorrere due strade parallele. Da un lato ha elaborato un Disegno di Legge Costituzionale, intitolato “Abolizione delle Province”, con l'obiettivo di sopprimere la dizione “Province” negli articoli della Costituzione che attualmente le disciplinano, andando quindi a modificare la ripartizione delle funzioni tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali<sup>36</sup>. Dall'altro ha presentato al Parlamento, insieme al DDL Costituzionale, un Disegno di Legge ordinario, intitolato “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni”, il cosiddetto “DDL Delrio”. Quest'ultimo, già approvato alla Camera ed attualmente in corso di esame in commissione del Senato, si propone tre obiettivi fondamentali: il primo è quello di istituire le città metropolitane, previste sin dagli anni Novanta e tutt'ora rimaste sulla carta; il secondo è la predisposizione di una nuova disciplina per le Province quali enti di area vasta; il terzo riguarda invece la creazione di una nuova disciplina organica delle Unioni di Comuni. Quest'ultima elaborata con una duplice finalità: da un lato quella di pervenire ad una coerente e strutturata normativa sulle unioni, al fine di fare di queste forme associative strumenti a disposizione dei Comuni affinché questi possano esercitare le loro

---

<sup>35</sup><http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2013&numero=220>

<sup>36</sup><http://www.governo.it/backoffice/allegati/72060-8797.pdf>

funzioni in modo più efficiente; dall'altro quella di rivisitare l'istituto delle fusioni in una prospettiva orientata a pervenire a dimensioni più accettabili e coerenti del livello comunale<sup>37</sup>. In Italia, infatti, nonostante le Riforme Costituzionali e le leggi per incentivare l'intercomunalità, il problema dell'eccessiva frammentazione è tutt'ora presente data la reticenza dei piccoli Comuni ad attuare processi di fusione. Questi ultimi rappresentano il 70,3% delle 8.057 entità amministrative italiane<sup>38</sup>, una percentuale elevatissima che si è mantenuta pressoché invariata dalla nascita dell'Italia Repubblicana ad oggi, se si pensa che nel 1946 la percentuale era del 73,2% su 7.810 Comuni<sup>39</sup>.

Senza entrare nel merito dei due disegni di legge sopracitati i quali sono tutt'ora in sede di discussione Parlamentare, è indubbio che, come si evince dal quadro appena mostrato, le trasformazioni istituzionali avvenute negli ultimi anni siano state introdotte, non tanto sulla base di una visione sostenibile e di lungo periodo del modello di Stato, quanto sulla spinta di provvedimenti urgenti di riduzione e razionalizzazione della spesa (Salvato 2013). Negli ultimi anni, inoltre, la logica federalista che aveva inaugurato il nuovo millennio è andata scemando, ed al suo posto sono state rielaborate politiche *top-down* e centraliste, proprio mentre nel resto del mondo l'economia globalizzata fa riemergere come attori fondamentali della competizione i livelli sub-nazionali, regionali e locali.

In realtà però la crisi e i tagli alla finanza pubblica da un lato, e la mancanza di un disegno condiviso di riforma istituzionale nazionale dall'altro, hanno anche “risvegliato” nei diversi contesti locali la necessità dei territori di attivarsi e di associarsi per uno sviluppo locale sostenibile, sia economicamente che istituzionalmente. Come vedremo nel prossimo paragrafo, infatti, ogni Regione italiana ha risposto in modo diverso, in base alla sua tradizione amministrativa e alle sue capacità socio-economiche, alla sfida dell'intercomunalità e della gestione associata delle funzioni. Una sfida che riguarda circa due terzi dei Comuni italiani, e che «se attuata sarà la più grande riforma degli enti locali dall'Unità

---

<sup>37</sup>[http://www.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0009111.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0009111.pdf)

<sup>38</sup>Tortorella W., Marinuzzi G. (a cura di) (2013), *Atlante dei piccoli Comuni 2013*, Roma, ANCI.

<sup>39</sup>Fondazione IFEL – Ufficio studi autonomie locali e sistemi territoriali (a cura di) (2011), *1861-2011. L'Italia dei Comuni. 150 anni di Unità*, OGRARO, Roma.

d'Italia, una vera e propria rivoluzione del governo locale, anche se avrà un diverso impatto nelle varie Regioni» (Salvato 2013, p. 117).

## **2.2. Le Unioni di Comuni: dalla norma nazionale all'implementazione regionale**

Come si è potuto notare da questo quadro introduttivo sul riordino territoriale, «le trasformazioni dell'assetto istituzionale dello Stato italiano, dall'Unità ad oggi, non sono mai state né lineari, né coerenti, oscillando fra spinte autonomistiche e spinte centralistiche. Le riforme istituzionali sono state fatte sempre in una logica incrementale, aggiungendo o cambiando singoli livelli del sistema, senza una valutazione della coerenza d'insieme del sistema istituzionale» (Salvato 2013, p. 109). Ciò ha generato un apparato burocratico ridondante, formato da troppi enti ed agenzie, molti dei quali con funzioni sovrapposte o ripetitive. La conseguenza di questa difficoltà dello Stato italiano nel gestire razionalmente le sue risorse e i suoi organi è stata il perdurare negli anni di una situazione estremamente frammentata, divenuta con l'avvento della crisi ancor più insostenibile.

Dagli anni Novanta in poi, però, i vari governi che si sono susseguiti hanno tentato di dare una risposta al tema della frammentazione e dell'elevato numero di piccoli Comuni, promuovendo una *governance* locale basata sull'intercomunalità e sulla gestione associata dei servizi per ovviare al problema della mancanza di risorse. Le due forme di associazionismo previste per legge, oltre alla fusione la quale prevede però la soppressione di più Comuni preesistenti ed è finalizzata all'istituzione di un nuovo Comune unico e la Comunità Montana che verrà trattata nell'ultimo capitolo, sono l'Unione di Comuni e la Convenzione. La differenza principale tra questi due modelli è che, mentre la Convenzione è «un accordo di diritto pubblico finalizzato allo svolgimento coordinato di determinate funzioni/servizi, stipulato tra due o più Enti Locali che rimangono titolari rispettivamente delle proprie attribuzioni/funzioni», ed è quindi meno vincolante per le parti, l'Unione, al contrario, «è un Ente Locale distinto dai Comuni che lo

hanno costituito, dotato di personalità giuridica, vale a dire di capacità giuridica, di capacità processuale e di autonomia patrimoniale e ad essa sono direttamente imputabili gli atti e le responsabilità derivanti dalla gestione delle funzioni individuate dallo statuto»<sup>40</sup>. In quest'analisi si è scelto perciò di fare riferimento in particolare all'istituto delle Unioni, data la loro maggiore incidenza sul territorio rispetto alla Convenzioni, essendo Enti Locali in senso proprio, con una logica plurifunzionale e di lungo periodo. Esse permettono infatti, «da un lato di realizzare una più organica e razionale gestione delle risorse umane e finanziarie, dall'altro di attuare scelte politiche riguardo allo sviluppo locale» (Di Maria, Fasolo 2007, p. 145). Se ben impostata e se vi è la volontà degli attori che ne fanno parte, un'Unione permette dunque di realizzare economie di scala, attraverso una gestione associata di funzioni o servizi, e di acquisire un peso maggiore nei confronti dei livelli istituzionali più ampi, rispetto a ciò che potrebbe fare un Comune da solo.

Come si è già visto però, benché previsti per legge sin dagli anni Settanta, è solo dal 2000, con l'emanazione del Testo Unico degli Enti Locali, che vi è un forte rilancio dei processi di associazionismo intercomunale volontari e incentivati, in particolare del modello Unione di Comuni. Infatti, mentre nel decennio 1990-2000 erano state costituite solo 16 unioni ed attuate 5 fusioni, nel decennio successivo, 2000-2010, sono state create 316 Unioni ed attuate 8 fusioni<sup>41</sup>. L'incremento notevole dell'intercomunalità è dovuto al fatto che dal 2000, con il Tuel, le Unioni non vengono più vincolate ad una futura fusione. Quest'ultima, infatti, come si può notare anche dai dati sopracitati, non è vista “di buon occhio” dalle piccole municipalità data l'incidenza che un processo come la soppressione di più Comuni può avere sulle comunità locali e sulla loro identità territoriale. La tabella che segue propone un quadro d'insieme sullo stato attuale delle Unioni in Italia e sulla loro diffusione nelle Regioni italiane.

---

<sup>40</sup>[http://www.regione.piemonte.it/entilocali/cms/images/files/III\\_1.pdf](http://www.regione.piemonte.it/entilocali/cms/images/files/III_1.pdf)

<sup>41</sup>Tortorella W., Marinuzzi G. (a cura di) (2013), *Atlante dei piccoli Comuni 2013*, Roma, ANCI.

Tab 2.1- *La distribuzione delle Unioni di Comuni, per regione, gennaio 2014*

Regione	N. comuni in regione	N. Unioni di Comuni	N. comuni in UC	% comuni in UC
Piemonte	1.206	51	301	24,96%
Valle d'Aosta	74	0	0	0,0%
Lombardia	1.531	63	228	14,89%
Trentino-Alto Adige	333	1	3	0,9%
Veneto	579	26	97	16,75%
Friuli-Venezia Giulia	217	2	4	1,84%
Liguria	235	1	5	2,13%
Emilia-Romagna	340	32	176	51,76%
Toscana	280	21	146	52,14%
Umbria	92	1	8	8,7%
Marche	236	10	45	19,07%
Lazio	378	21	105	27,78%
Abruzzo	305	7	52	17,05%
Molise	136	8	48	35,29%
Campania	550	10	54	9,82%
Puglia	258	23	109	42,25%
Basilicata	131	1	5	3,82%
Calabria	409	10	51	12,47%
Sicilia	390	50	179	45,90%
Sardegna	377	35	277	75,47%
<b>Totale</b>	<b>8.057</b>	<b>373</b>	<b>1.893</b>	<b>23,50%</b>

Fonte: elaborazione Ancitel (2014)

Come si evince dai dati della *tabella 2.1*<sup>42</sup> elaborata dall'Ancitel (la principale società dell'ANCI, Associazione Nazionale Comuni Italiani), il numero di Unioni di Comuni in Italia è in costante aumento, benché con differenze notevoli da regione a regione. Attualmente i Comuni italiani coinvolti in un Unione sono il 23,5%, ossia 1.893 su 8.057. Nella maggior parte dei casi si tratta di piccoli Comuni con meno di 5.000 abitanti, soglia al di sotto della quale è prevista dalla normativa nazionale l'obbligatorietà di una gestione associata di

<sup>42</sup><http://www.comuniverso.it/index.cfm?Dati%20regionali%20sulle%20Unioni%20dei%20Comuni&menu=313>

alcuni servizi. Le Unioni tra l'altro sono composte in prevalenza da pochi Comuni, ma con un range di variabilità molto alto che passa da un minimo di due amministrazioni ad un massimo di venti. Un terzo di esse ha una popolazione compresa tra i 5.000 e i 15.000 abitanti, un quarto supera i 25.000 residenti, mentre il 17,8% ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Rispetto al 2010, anno in cui sono state attivate 316 Unioni, nel 2013 si è arrivati addirittura a 370, ma questo trend di crescita non è rappresentativo di tutto il territorio italiano. Infatti mentre in Lombardia, Toscana, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Sicilia e Sardegna si è registrato, rispetto al 2012, un incremento nel numero di Unioni, vi sono anche Regioni, come Piemonte, Campania, Calabria, Friuli-Venezia Giulia e Puglia dove si è assistito alla cessazione di una o più unioni. Caso isolato è invece quello della Val d'Aosta, nella quale i Comuni non risultano associati ad alcuna Unione. Inoltre, da un'analisi cartografica della distribuzione delle Unioni sul territorio italiano, sembra emergere una sorta di dualismo dato che: mentre nelle regioni settentrionali le Unioni appaiono sparse sul territorio, in quelle centro-meridionali (ed in Emilia-Romagna) si nota una certa concentrazione in determinate aree geografiche<sup>43</sup>. Il Nord si presenta comunque come la macro regione nella quale si concentra il maggior numero di Unioni.

Queste differenze sono dovute al fatto che, benché il quadro normativo nazionale sia unico, le regioni, molto diverse tra loro in quanto a stili amministrativi e capacità istituzionali, hanno implementato in modo diverso le riforme imposte dal governo centrale in base al loro sistema di *governance*. Ciò, insieme alla percentuale di comuni obbligati presenti in ogni territorio, ha perciò creato una polarizzazione tra regioni più attive nei processi di riordino, le quali contano un numero di Unioni superiore a 30, e regioni in cui tale valore è inferiore o uguale a 10. Nel primo caso spiccano in particolare la Lombardia, con 63 Unioni di Comuni, il Piemonte con 51 e la Sicilia con 50 Unioni. Dall'altro lato vi sono invece regioni come Trentino-Alto Adige, Liguria, Umbria e Basilicata in

---

<sup>43</sup>Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel (a cura di) (2013), *Atlante dei piccoli Comuni 2013*, Roma, ANCI, parte Seconda (p.187-265)

cui esiste una sola Unione<sup>44</sup>. Questo dato comunque non dice molto sulla qualità dei processi associativi.

Le Regioni, dunque, svolgono un ruolo fondamentale nel processo di associazionismo intercomunale, dato che a loro è attribuito il compito di definire gli ambiti territoriali adeguati per l'esercizio associato delle funzioni dei servizi da parte dei Comuni, in relazione ad aree geografiche omogenee. Dalle politiche regionali e dal loro approccio di *governance*, perciò, dipende il futuro delle Unioni, le quali se non adeguatamente incentivate possono anche subire un freno nella loro implementazione, dato che «la legge nazionale lascia aperta la “scappatoia” della Convenzione, che consente ai Comuni di non legarsi più di tanto fra loro e di disegnare geometrie variabili, ad esempio gestendo alcune funzioni con alcuni partner ed altre funzioni con altri, complicando il quadro istituzionale anziché semplificarlo» (Salvato 2013, p. 117).

Da questa analisi emerge come il contesto, che non è da intendersi come area geografica ma come «costrutto istituzionale i cui confini e il cui funzionamento sono delineati attraverso processi decisionali di natura politica»<sup>45</sup>, sia dunque una variabile fondamentale da considerare nel definire strategie di regolazione dello sviluppo locale. Esso ci mostra quanto le istituzioni politiche locali e regionali siano attori chiave nella costruzione di migliori comunità territoriali. Le regioni, infatti, in un mondo in cui l'economia è sempre più globalizzata e vi è una forte interdipendenza fra aree socio-economiche, emergono quali scenari fondamentali dello sviluppo locale poiché giocano un ruolo vitale nel connettere la dimensione locale e quella globale (Messina 2012). In virtù di questo nuovo ruolo assegnato alle Regioni, è importante che quest'ultime si riorganizzino per poter competere a livello internazionale, e che lo facciano *in primis* in ambito istituzionale, poiché solo attraverso un riordino basato su di una *governance* sostenibile si potrà ottenere una stabilità politico-amministrativa in grado di consentire l'implementazione di *policy* efficaci ed efficienti per lo

---

<sup>44</sup>Tortorella W., Marinuzzi G. (a cura di) (2013), *Atlante dei piccoli Comuni 2013*, Roma, ANCI.

<sup>45</sup>Messina P. (2012), *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, Padova, Padova University Press, p. 27

sviluppo locale. Questo deve avvenire non più seguendo una logica *top-down*, com'è stato fatto fin'ora, cioè imponendo normative rigide e uniformi per tutto il territorio italiano, ma attraverso una logica *bottom-up*, che nasce e si sviluppa nei territori e che dai territori trae la sua linfa vitale, attraverso processi partecipativi e concertativi, in cui sono gli attori locali che, dialogando e confrontandosi, elaborano piani di lungo periodo per lo sviluppo locale del loro territorio. Anche perché ogni contesto regionale italiano dispone di modi di regolazione, di stili amministrativi e di risorse propri, derivanti da differenti percorsi storici e tradizioni politiche che nel corso degli anni hanno plasmato la politica locale. La cosiddetta *path dependency*, letteralmente “dipendenza dal percorso”, della *governance* regionale, gioca dunque un ruolo fondamentale nel processo di innovazione istituzionale, il quale deve tener conto del potere che hanno, in ogni contesto, le istituzioni politiche regionali radicate nel territorio (Messina 2012).

Proprio per questo una comparazione per contesti, basata su di un approccio neoistituzionalista e sulla teoria della regolazione, è un metodo efficace per rilevare le peculiarità che in ogni territorio hanno influito nell'attuazione della normativa nazionale, nella creazione della conseguente normativa regionale e nell'implementazione sul territorio delle *policy* di riordino. Nei paragrafi successivi, dunque, verranno prese in considerazione in prospettiva comparata due Regioni fondamentali del contesto economico italiano, il Veneto e la Lombardia, per comprendere come il tema del riordino territoriale ed in particolare dell'associazionismo intercomunale sia stato legiferato ed implementato in queste due regioni. Ciò permetterà di rilevare il grado di sostenibilità istituzionale delle due amministrazioni regionali, analizzando come esse interpretano il loro territorio e che tipo di *governance* sta alla base dei rispettivi processi di *policy-making*.

### **2.3. Un'analisi comparata sul riordino territoriale in Veneto e Lombardia**

Comparare il Veneto e la Lombardia sulla base del loro modo di regolazione non è un'operazione semplice. Queste due regioni, infatti, sebbene entrambe del Nord

Italia ed entrambe tra le più ricche ed industrializzate del nostro Paese, non hanno goduto delle stesse radici storiche e non hanno dunque sviluppato gli stessi modi di regolazione. Inoltre, mentre il caso Veneto è stato analizzato da molti studi comparativi riguardanti il tema della “Terza Italia”, dei Distretti Industriali e dell’importanza che ha avuto la subcultura “bianca” antistatalista di matrice cattolica, per la Lombardia ciò non è avvenuto. Non perché gli studiosi non si siano interessati a questa regione, ma perché la Lombardia non dispone né di un percorso storico, né di una tradizione politica, e quindi nemmeno di un modo di regolazione, univoci. Il tessuto economico e politico lombardo è infatti troppo variegato per essere ascrivibile ad una sola sub-cultura o ad un solo modo di regolazione, ed è quindi di difficile comparazione. A livello economico, infatti, a differenza del Veneto, dove il fenomeno dei distretti e della “Terza Italia” delle Piccole Medie Imprese si può ravvisare sulla quasi totalità del territorio regionale, la Lombardia presenta il più variegato *mix* nazionale di attività produttive: dal settore agricolo, alla piccola e media impresa, simile al modello veneto, dalla grande industria, al settore del terziario avanzato. Ma ciò che più distingue, nel settore economico, la Regione Lombardia da quella del Veneto è la presenza di una città come Milano, centro metropolitano di intelligenza terziaria. Infatti, il Veneto ed il Nord-est in generale, luoghi per eccellenza della “città diffusa” e dei distretti manifatturieri, non dispongono di un bacino di intelligenza terziaria di grande rilevanza come quello milanese<sup>46</sup>.

Anche per quanto riguarda la presenza di una sub-cultura politica regionale, intesa da Triglia come «un particolare tipo di sistema locale, caratterizzato da un'elevata capacità di aggregazione e mediazione dei diversi interessi a livello locale» (Triglia 1986, pp.47-48), non è ravvisabile in Lombardia un'omogeneità dell'intero territorio regionale come invece lo è in Veneto. Solo la Lombardia orientale, infatti, comprendente le Province di Brescia e Bergamo, può essere vista come area “bianca”, di matrice cattolica e quindi caratterizzata dalle stesse peculiarità del modello Veneto. Ciò perché la Lombardia orientale nel XV secolo cadde sotto il governo veneziano e vi rimase fino al 1797, seguendo quindi un

---

<sup>46</sup><http://www.mi.camcom.it/tra-nord-est-e-lombardia-la-differenza-e-milano>

percorso storico diverso dal resto della regione, che invece divenne in quegli anni terra di conquista di molte potenze straniere<sup>47</sup>.

Le somiglianze, in ogni caso, superano di gran lunga le differenze tra le due Regioni, basti notare che: entrambe sono state fortemente influenzate, seppur il Veneto in modo più evidente, dalla subcultura “bianca” di matrice cattolica; entrambe hanno vissuto gli anni del boom economico come un periodo di enorme crescita industriale e rappresentano due dei contesti italiani più ricchi; ed entrambe sono infine divenute enclavi naturali del partito che dagli anni Novanta ha spopolato nel Nord Italia, la Lega Nord, il quale attualmente detiene la maggioranza, all'interno della coalizione di centro-destra, in entrambi i Consigli Regionali, tra l'altro presieduti da due governatori leghisti, Maroni per la Lombardia e Zaia per il Veneto.

Nonostante i molti punti in comune e la contiguità territoriale di queste due regioni, però, analizzando la normativa regionale e il contenuto delle interviste ai due dirigenti responsabili della sezione Enti Locali emerge un approccio abbastanza differente al tema del riordino ed un diverso sistema di *governance* per lo sviluppo locale.

Prendendo atto delle difficoltà metodologiche dovute ad una mancanza di studi a riguardo, dunque, l'obiettivo di questo paragrafo è quello di guardare al Veneto e alla Lombardia in una prospettiva comparata, analizzando il modo in cui le due amministrazioni regionali hanno affrontato il tema dell'associazionismo intercomunale, con particolare riferimento all'istituto delle Unioni di Comuni, attraverso l'analisi della normativa regionale e della sua implementazione sul territorio. Per fare ciò, oltre all'analisi degli atti legislativi, è stato utilizzato lo strumento dell'intervista a testimoni privilegiati, la quale, attraverso domande mirate, ha permesso di comprendere meglio il punto di vista delle due amministrazioni riguardo al tema del riordino e le problematiche che esse hanno dovuto affrontare nell'implementazione della normativa nazionale e regionale.

---

<sup>47</sup><http://it.wikipedia.org/wiki/Lombardia>

### 2.3.1. Gli Enti Locali e l'associazionismo intercomunale in Veneto e Lombardia

Prima di passare ad un'analisi della normativa delle due Regioni riguardante le Unioni di Comuni e le Comunità o Unioni Montane, è opportuno fare una comparazione dei due territori regionali, con particolare riferimento alla loro morfologia, al livello di frammentazione amministrativa e al numero di percorsi di gestione associata attualmente avviati<sup>48</sup>. Solo in questo modo si può infatti comprendere il grado di incidenza che il *policy-making* regionale ha avuto, o potrebbe avere, sulla sostenibilità istituzionale di questi territori.

Prima di tutto vi è da dire che entrambe hanno territori morfologicamente molto vari: la Lombardia si divide quasi equamente tra pianura (47% del territorio) e zone montuose (41%), mentre il restante 12% è collinare; il Veneto ha invece una prevalenza di pianura (56,4%) ma anche zone montuose (29,1%) e in minor misura collinari (14,5%)<sup>49</sup>.

La Lombardia, con i suoi quasi dieci milioni di abitanti suddivisi in 1.531 Comuni, è la regione più popolosa d'Italia e con il più alto numero di municipalità. Il Veneto si classifica invece al quinto posto per popolazione regionale, con quasi cinque milioni di abitanti presenti in 579 Comuni. Il territorio lombardo è dunque molto frammentato e composto in prevalenza da piccoli comuni, al di sotto dei 5.000 abitanti, i quali rappresentano il 70% del totale e nei quali vive il 21% della popolazione. Anche il Veneto è abbastanza frammentato, ma a differenza della Lombardia la percentuale di micro-comuni è del 53% sul totale, quindi leggermente inferiore, e in essa vive il 16% della popolazione. Dei comuni lombardi 550 fanno parte di una delle ventitré Comunità Montane presenti sul territorio, mentre in Veneto sono solo 171 i comuni appartenenti a una Comunità o Unione Montana, benché esse siano comunque diciannove, quindi non molte di meno rispetto alla Lombardia. Per quanto riguarda l'istituto delle Unioni di Comuni, invece, la Lombardia ne conta attualmente ben 63, alle quali aderiscono 228 Comuni mentre il Veneto ne conta 26, alle quali aderiscono 97

---

<sup>48</sup>I dati di questo paragrafo sono stati estrapolati principalmente dal sito [www.comuniverso.it](http://www.comuniverso.it)

<sup>49</sup><http://it.wikipedia.org/wiki/Lombardia>, <http://it.wikipedia.org/wiki/Veneto>

Comuni<sup>50</sup>. Il metodo meno utilizzato dai Comuni per unirsi è invece quello della fusione, data l'incidenza che ciò avrebbe sulle comunità locali. Dal 1995 ad oggi si sono avute solo due fusioni di comuni in Veneto e due in Lombardia, sebbene nell'ultimo periodo il numero di Comuni interessato a questo fenomeno sia notevolmente aumentato, e ciò rappresenti un dato positivo di innovazione. La tabella che segue aiuterà a riassumere meglio le principali differenze fra le due Regioni.

*Tab 2.2 – Comuni, Unioni di Comuni, Comunità o Unioni Montane in Veneto e Lombardia, gennaio 2014*

	Comuni	Unioni di Comuni	Comunità o Unioni Montane
Regione Veneto	579	26	19
Regione Lombardia	1.531	63	23

Fonte: elaborazione propria di dati presenti nel sito [www.comuniverso.it](http://www.comuniverso.it)

Alla luce di questi dati, si passerà ora all'analisi della normativa attualmente vigente nelle due Regioni riguardante l'esercizio associato delle funzioni, con particolare riferimento a due enti locali: le Unioni di Comuni e le Comunità o Unioni montane. Fondamentali per questo lavoro sono state le due interviste a testimoni privilegiati svolte presso le rispettive sedi regionali ai due dirigenti incaricati di gestire la questione del riordino degli enti locali: il Responsabile della Direzione Enti Locali, Persone Giuridiche, Controllo Atti per la Regione Veneto, ed il Dirigente della Struttura Semplificazione, Digitalizzazione e Riorganizzazione dei processi amministrativi nelle Autonomie Locali per la Regione Lombardia. Grazie a quest'ultime, infatti, si è potuto meglio comprendere il peso dato dall'attore Regione al tema della sostenibilità istituzionale, in particolare in un periodo come questo, in cui la scarsità di risorse, economiche ed

<sup>50</sup>Questo dato non tiene però conto di tutte le altre tipologie di forme associative, in particolare le Convenzioni, le quali sono molto utilizzate in entrambe le Regioni data la minor vincolatività di questo strumento.

umane, impone un ripensamento complessivo del ruolo delle istituzioni italiane.

### 2.3.2. La Legge Regionale 18/2012 e il Piano di riordino territoriale Veneto

Il fenomeno delle gestioni associate ha ormai una storia ventennale in Italia ed il suo inizio è sancito dalla famosa legge 142/1990. Come già visto in precedenza, però, le varie regioni hanno attivato percorsi particolareggiati di riordino soprattutto a seguito dell'emanazione del decreto legislativo 78/2010, il quale ha introdotto a livello nazionale l'obbligo di gestione associata dei servizi e delle funzioni fondamentali, definite successivamente con il D.l. 95/2012, per i Comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, cifra che scende a 3.000 per i Comuni montani.

La Regione Veneto, come si evince dalle parole del Responsabile della Direzione Enti Locali, «prendendo atto del fatto che la maggior parte delle forme associative attivate precedentemente dell'entrata in vigore del suddetto decreto, tra cui 28 Unioni e ben 116 Convenzioni, erano composte da Comuni non obbligati all'esercizio associato delle funzioni, ha deciso di individuare un percorso che interessasse l'intero territorio regionale»<sup>51</sup>. L'approccio utilizzato, diverso come vedremo da quello della Regione Lombardia, è stato dunque un approccio complessivo al tema del riordino, basato sull'obiettivo di semplificare i livelli di *governance*, quindi non legato solamente agli obblighi previsti dalla normativa nazionale, che comunque avrebbero coinvolto solo 281 dei 581 Comuni veneti. Così come sottolineato nel piano di riordino, dunque, mentre «ciò che il legislatore nazionale intende raggiungere è, fondamentalmente, un risparmio di spesa, ben diverso è il fine che la Regione del Veneto intende realizzare incentivando e guidando un percorso – concertato e condiviso – volto alla promozione delle gestioni comunali associate. L'obiettivo è quello di dare vita a un vero e proprio riordino territoriale non imposto, non calato dall'alto, bensì condiviso, scelto, fortemente voluto dai comuni»<sup>52</sup>. Un percorso *bottom-up* quindi, che va in controtendenza rispetto alle spinte centraliste attuate dai governi

---

<sup>51</sup> Intervista n. 1

<sup>52</sup> ALLEGATO B DGR n. 1417 del 06.08.2013, p. 2

negli ultimi anni.

Sulla base di questa *vision* è stata dunque elaborata la Legge Regionale 18/2012, dal titolo “*Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*”, la quale ha disciplinato, come esplicito nel Capo I all'art. 1 c. 2: «il processo di riordino territoriale attraverso l'individuazione, previa concertazione con i comuni interessati nelle sedi istituzionali, della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica; le forme e le modalità per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni; la promozione ed il sostegno dell'esercizio in forma associata di funzioni e servizi comunali, nonché della fusione di comuni». Il tema delle Comunità Montane, che verrà affrontato in modo più approfondito nel terzo capitolo, è stato disciplinato invece in modo più ampio da un'altra legge regionale, la n. 40 del 2012 che innova la disciplina in materia introducendo l'istituto delle Unioni Montane. Successivamente è stato poi approvato, il 6 Agosto 2013, il Piano di riordino territoriale, già previsto dalla legge 18 nel Capo IV, con il DGR (Decreto della Giunta Regionale) n. 1417 del 6 Agosto 2013, punto d'arrivo di un percorso di studio e di analisi iniziato sin dall'entrata in vigore del D.L 78/2010.

La L.R. 18 si suddivide in VIII Capi e 17 articoli. Il limite demografico minimo per l'obbligo di esercizio associato è definito nel Capo II e non si rifà al parametro stabilito dalla normativa nazionale dato che, mentre la legge statale lo stabilisce a 10.000 abitanti, la legge regionale lo fissa a 5.000, e lo fa valere anche per le Convenzioni, con eccezione però dei Comuni appartenenti all'area montana e parzialmente montana, per i quali la dimensione minima associativa può essere derogata se le funzioni esercitate sono almeno cinque. In base a questo limite, dunque, i Comuni obbligati in Veneto sono in totale 313. Le forme di esercizio associato stabilite dalla normativa regionale nel Capo III sono tre: Unioni, Convenzioni e Consorzi monofunzionali esistenti alla data di entrata in vigore della legge. In realtà, però, nel piano di riordino viene riservata, a detta del Responsabile<sup>53</sup>, una corsia preferenziale per le Unioni di Comuni, essendo queste ultime un soggetto strutturato, cioè un Ente Locale a tutti gli effetti, e quindi

---

<sup>53</sup>Intervista n. 1

dotato di maggior stabilità nel tempo. Nonostante ciò, nelle proposte presentate dagli amministratori locali è stata riconfermata la preferenza per il modello della convenzione, probabilmente per il minor impegno richiesto per la costituzione di quest'ultima e per la sua maggiore flessibilità.

Il Capo IV, che può essere visto come il “cuore” del provvedimento, riguarda il Piano di riordino territoriale. Uno dei punti fondamentali di questo percorso, così come sottolineato anche dal Responsabile regionale ed esplicitato nella L.R. 18, è stata l'individuazione di macro-aree geografiche omogenee, poiché ogni territorio ha delle peculiarità che non possono non essere considerate nell'implementazione di una *policy* come quella del riordino territoriale. Le aree individuate dal legislatore regionale ed elencate all'Art. 7 c. 1 sono: l'area montana e parzialmente montana, l'area ad elevata urbanizzazione, l'area del basso Veneto e l'area del Veneto centrale. Per ogni area è stata poi assegnata, all'Art. 8 c. 3, una soglia demografica minima delle dimensioni associative, infatti, mentre per l'area montana e pedemontana la soglia è di 5.000 abitanti, per il Veneto centrale dev'essere raddoppiata, salendo quindi a 10.000, per l'area del basso Veneto arriva ad 8.000, mentre per le aree ad elevata urbanizzazione sale addirittura a 20.000. La dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica è stata stabilita attraverso un procedimento di concertazione con i Comuni, i quali sono stati, tutti e 581, invitati a formulare delle proposte, entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione regionale, per l'individuazione delle forme e delle modalità di gestione associata delle funzioni e dei servizi loro attribuiti dalla normativa (Art. 8 c. 2) da realizzarsi secondo i criteri elencati al c. 3 dell'Art. 8 quali: l'appartenenza alla medesima area geografica omogenea e alla medesima provincia, la contiguità territoriale e le dimensioni associative con riferimento ai valori demografici differenziati per area geografica omogenea di appartenenza. La Giunta ha dunque tenuto conto, al momento dell'approvazione del piano di riordino territoriale, delle proposte pervenute dai comuni, che sono state 23, nonché delle forme associative esistenti, degli ambiti territoriali di programmazione generale previsti dalla legge regionale e degli ambiti territoriali di settore, così come sottolineato all'Art. 8 c. 5. In queste

proposte è emersa come problematica principale la mancata corrispondenza con le zonizzazioni di settore, cioè con i distretti di polizia locale, socio-sanitario e di protezione civile. Inoltre, le criticità maggiori segnalate alla Regione per l'assolvimento dell'obbligo sono: da un lato la questione dei Comuni obbligati “isolati”, cioè confinanti con Comuni non obbligati, dall'altro la situazione di isola alloglotta<sup>54</sup>, riferibile però al solo comune di Sappada. Queste ed altre problematiche non sono solo regionali ma anche statali quindi devono trovare una soluzione condivisa. Proprio per questo, come sottolinea il Responsabile, «si è deciso di istituire un tavolo di confronto con le Prefetture, anche perché gli adempimenti dei comuni obbligati ad associare le funzioni fondamentali, cioè di quelli al di sotto dei 5.000 abitanti, sono monitorati dalla Prefetture. Un eventuale inadempimento, infatti, prevede il potere sostitutivo dello stato, fino ad arrivare anche al commissariamento, nonché alla decurtazione dei trasferimenti erariali. Si rivela dunque fondamentale un dialogo tra livello nazionale e regionale per gestire queste situazioni anche se i casi di inadempimento in Veneto sono pochi e principalmente legati alla questione dei Comuni “isolati”, per i quali la regione sta intervenendo attraverso la logica del sostegno, cioè incentivando l'associazionismo anche con comuni non obbligati attraverso la destinazione di risorse»<sup>55</sup>.

L'Art. 11 della L.R. 18/2012 riguarda invece il “Supporto formativo e tecnico-organizzativo”, anche questo considerato dal Responsabile come fondamentale per la buona riuscita del riordino. L'intervistato, infatti, sottolinea come, a fronte delle difficoltà riscontrate dai funzionari nell'operare in questo nuovo contesto più ampio e complesso della gestione associata, la Regione abbia deciso di supportarli su due fronti. Da un lato ha puntato sulla formazione del personale attivando una stretta collaborazione, che dura ormai da quattro anni, con l'Università di Padova, e che nell'anno accademico 2013/2014 s'è fatta ancora più intensa dato che, nell'ambito delle iniziative per la formazione del personale

---

<sup>54</sup>L'alloglossia è la situazione di una comunità che, rispetto all'elemento demografico maggioritario di un'entità statale o amministrativa, utilizza una lingua diversa da quella parlata da quest'ultimo (Fonte: wikipedia).

<sup>55</sup>Intervista n. 1

degli Enti Locali, la regione ha deliberato di aderire al Master in “Governo delle Reti di sviluppo locale”, quale percorso formativo idoneo a configurare uno sviluppo delle competenze manageriali dei dirigenti e quadri degli enti locali e degli enti che rivestono il ruolo di soggetto responsabile delle Intese Programmatiche d'Area (I.P.A.)<sup>56</sup>. Un'altra iniziativa di collaborazione tra l'Università di Padova e la Direzione Enti Locali in questo ambito riguarda invece il coordinamento e la gestione del V corso di formazione per dirigenti e funzionari comunali sul tema “Forme associative e fusioni tra Comuni: politiche e strumenti” nell'ambito di una *partnership* con il Centro interdipartimentale di ricerca “Giorgio Lago”. Sul versante del supporto tecnico-organizzativo, invece, la Regione ha messo a disposizione degli amministratori locali il “Centro di competenze nell'ambito dell'associazionismo intercomunale in Veneto”, istituito dalla Conferenza Permanente Regione-Autonomie Locali, e formato da esperti esterni, tra cui anche l'Università di Padova, da tecnici delle Direzioni regionali interessate e da rappresentanti delle Autonomie Locali. Esso offre un aiuto pratico agli enti locali nel gestire le problematiche di carattere giuridico amministrativo legate all'implementazione della legge 18.

Un altro tipo di *partnership* portata avanti dalla Regione è stata quella con il mondo Sindacale, date le criticità che un processo di riordino porta nella gestione dei rapporti di lavoro all'interno delle pubbliche amministrazioni. La Regione, infatti, «per non lasciare i comuni da soli in questa partita, sta lavorando con tutte le maggiori sigle sindacali per un dialogo sulle questioni più urgenti, relative in particolare alla gestione del personale che, in virtù dell'obbligo associativo, si è visto subire spostamenti di sede o diminuzione del numero degli addetti»<sup>57</sup>.

L'Art. 12 istituisce invece il “Registro regionale delle forme di gestione associata”, l'iscrizione al quale costituisce titolo per accedere ai finanziamenti previsti dal Capo VII, i quali sono ritenuti dal Responsabile un *input* importante, almeno in questa fase iniziale di riordino. Il Capo VIII riguarda, infine, le “Disposizioni transitorie e finali”, tra le quali degno di nota è l'Art. 15 che segna

---

<sup>56</sup>[Http://polisdoc.cab.unipd.it/masterGSS](http://polisdoc.cab.unipd.it/masterGSS)

<sup>57</sup>Intervista n. 1.

la definitiva “morte” delle Comunità Montane dato che, come specificato al comma 2: «decorso il termine di cui al comma 1 le funzioni e i servizi di cui al comma 1 sono esercitati dai comuni o dalle eventuali forme associative cui gli stessi aderiscono». Riguardo a questo tema, come si vedrà in dettaglio nel terzo capitolo, la regione ha deciso di seguire una linea procedurale innovativa elaborando la L.R. 40/2012, che riguarda tutti i comuni montani, i quali vedranno subentrare al posto delle Comunità Montane le Unioni Montane.

Come previsto dalla sopracitata L.R. 18/2012, il 6 Agosto 2013 con Deliberazione della Giunta Regionale è stato approvato il Piano di riordino, contenuto nell'allegato B del suddetto atto. Benché molti dei contenuti siano già stati esplicitati, vi è da sottolineare che un obiettivo di ampio respiro del piano è sicuramente quello della contrazione dei livelli di governo, anche perché, come sottolinea il Responsabile, il riordino territoriale è *in primis* un'occasione storica per semplificare la *governance* locale ed ottenere risparmi di spesa. Il Veneto dispone di undici livelli di governo, i quali spesso si sovrappongono e si contrappongono, andando a generare confusioni e non certamente economie di scala<sup>58</sup>. A livello sub provinciale, infatti, nel territorio veneto sono riscontrabili: 25 Intese programmatiche d'Area, 19 Comunità montane, 21 Aree ULSS, 51 Distretti socio sanitari, 31 aree di polizia locale, 82 distretti di polizia locale, 57 distretti di protezione civile, 8 AATO servizi idrici integrati, 24 bacini di raccolta rifiuti, 28 unioni di comuni e 9 consorzi. Grazie alla ricerca svolta dal “Centro di competenze”, la quale ha evidenziato le criticità di una tale frammentazione, sono stati dunque elaborati i principi base per l'individuazione dell'ambito adeguato e della forma associativa. Il primo step riguarda l'individuazione di quattro ambiti adeguati di riferimento, non più undici, i quali esercitano le funzioni di gestione e programmazione. Ovviamente la logica che deve sottostare a questa razionalizzazione è quella della zonizzazione, in modo che l'ambito più grande contenga gli ambiti minori, lasciando però la scelta ai Comuni, seppur nel rispetto dei parametri fissati dal piano di riordino, della forma associativa ritenuta più adeguata al loro contesto. Infine viene considerata necessaria un'integrazione tra

---

<sup>58</sup>Intervista n. 1.

gli ambiti di programmazione e di gestione, per ottenere un'uniformità della *governance* territoriale. La tabella che segue è esplicativa di questo complesso processo di riforma che, se adeguatamente implementato, porterà sicuramente ad una maggiore sostenibilità istituzionale.

*Tabella 2.3. - Ambiti territoriali adeguati per l'esercizio associato di funzioni (Veneto)*

<b>AMBITO TERRITORIALE</b>	<b>FUNZIONI</b>	<b>LIVELLO DIMENSIONALE</b>	<b>GOVERNANCE E FORME ASSOCIATIVE</b>
<b>AMBITO DI AREA VASTA</b>	Funzioni area vasta (rifiuti, idrico...) -Funzioni delle Province -Funzioni della città metropolitana	-Provincia -Area città metropolitana	-Provincia -Città metropolitana -ATO/Consigli di bacino (r.s.u.)
<b>AMBITO TERRITORIALE ADEGUATO E OMOGENEO DI PROGRAMMAZIONE</b>	Funzioni di programmazione	Area ULSS I.P.A.	-Soggetto responsabile dell'IPA -Conferenza dei sindaci
<b>AMBITO TERRITORIALE ADEGUATO GESTIONALE</b>	a) Funzioni non fondamentali dei Comuni b) Funzioni fondamentali dei comuni c) Funzioni conferite da leggi regionali d) Funzioni derivanti da leggi statali	Dimensioni associative funzionali alle politiche di settore (distretti socio-sanitari, distretti di polizia locale, distretti di protezione civile)	-Unione di Comuni -Unione Montana -Convenzione -Consorzio monofunzionale
<b>AMBITO FUNZIONALE</b>	Funzioni a)-b)-c)-d)	La dimensione della forma associativa è riferita ai valori demografici dell'area omogenea art. 8 c. 3 lett. d) L.R. 18/2012	-Unione di Comuni -Unione Montana -Convenzione -Consorzio monofunzionale

Fonte: DGR. n. 1417 del 06.08.2013, allegato B p. 18

Secondo il Responsabile, dunque, l'obiettivo da raggiungere con questo piano è quello di una ridefinizione della *governance* su quattro livelli, «fissando quale riferimento prioritario, quale cellula di base che andrà ad ordinare il nuovo *puzzle* che stiamo costruendo per il Veneto, l'ambito ULSS, che assieme all'ambito IPA,

farà programmazione nel territorio, e al quale anche gli ambiti di settore dovranno conformarsi»<sup>59</sup>.

L'ultimo punto del piano di riordino riguarda invece l'incentivazione finanziaria, la quale si rifà ai criteri dell'Art. 8 c. 3 della legge 18, ampliandone però i criteri di accesso. Le forme associative per poter accedere alle incentivazioni in base alla suddetta normativa devono: da un lato raggiungere le dimensioni demografiche individuate all'art. 3 c. 1 della L.R. 18/2012; dall'altro esercitare le funzioni fondamentali individuate nella L. 135/2012 all'art. 19 c. 1. In quest'ultimo caso il numero di funzioni da associare varia se si tratta di un'Unione di Comuni, la quale deve esercitare almeno quattro funzioni fondamentali, mentre se si tratta di una Convenzione o di un'Unione Montana, la funzione fondamentale si riduce ad una. Nell'assegnazione dei contributi viene data però la priorità alle forme associative che rispettano determinati requisiti quali: l'essere costituite da comuni aventi territori contermini, appartenenti alla stessa Provincia o città metropolitana e appartenenti alla stessa area ULSS. Inoltre, dal primo gennaio 2014, l'iscrizione al Registro delle forme associative è divenuta obbligatoria per accedere ai finanziamenti regionali, i quali si articolano in contributi di natura corrente e in conto capitale, e la cui entità è determinata in base a parametri quali: il numero di comuni associati, i dati demografici e territoriali della forma associativa, la tipologia di funzioni associate, le spese correnti impegnate per l'esercizio di funzioni fondamentali, gli indicatori di efficienza per la gestione della forma associata, ma vi è anche una quota di importo uguale per tutte le forme associative ammesse al riparto. Anche in quest'ambito viene promosso un coordinamento: da un lato fra contributi statali e regionali, dato che i primi dovranno essere erogati secondo gli stessi criteri dei secondi; dall'altro fra le leggi regionali di settore a favore delle forme associative, in modo da garantire una distribuzione delle risorse conforme ai principi del piano di riordino.

In ultima analisi, ma non per questo meno importanti, al punto 4.6 del Piano di riordino vengono legiferati i contributi spettanti alle fusioni di comuni, alle

---

<sup>59</sup>Intervista n. 1.

quali viene concesso un contributo straordinario da assegnare loro nell'anno finanziario successivo alla legge regionale istitutiva del nuovo comune, con priorità rispetto all'assegnazione degli altri contributi destinati alle forme associative. Sia dal piano che dalle parole del Responsabile emerge dunque con chiarezza l'importanza data dalla Regione al fenomeno delle fusioni di comuni, viste come il punto d'arrivo del processo di riordino, dato che solo con le fusioni si può incidere notevolmente sul problema della polverizzazione degli enti comunali, cioè dell'elevata frammentazione amministrativa tipica dell'Italia, diminuendoli di numero. In Veneto sono state attuate sinora dodici fusioni, attraverso dei referendum a cui hanno partecipato le popolazioni dei comuni che si sono fusi. Il Responsabile però fa notare come il 2014 sarà un anno decisivo per questo tema dato che «altre quindici realtà territoriali si stanno muovendo, e questo è un dato inaspettato anche per la regione. Parlando di fusioni avevamo infatti ipotizzato una maggior gradualità nell'approccio, passando prima per l'istituto delle unioni, mentre le fusioni erano viste come traguardo ultimo. Tuttavia, se la dinamica delle fusioni si svilupperà con la stessa velocità con cui si è sviluppata in questi primi mesi, saremo chiamati nell'arco di due anni a realizzare un piano di riordino per le fusioni. Il che significa che laddove saranno strutturate Unioni di comuni che per due anni lavoreranno in modo consolidato, sarà previsto come passo successivo quello della fusione»<sup>60</sup>.

Per poter coordinare tutte queste iniziative di riordino territoriale, la Giunta regionale con la deliberazione n. 1757 del 14 Agosto 2012 ha istituito una “Cabina di Regia per il Riordino Territoriale” la quale, oltre alla verifica dei provvedimenti di competenza e all'individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni/servizi, è anche di impulso all'organo politico e di governo per il rispetto dei limiti e delle stringenti tempistiche imposte dalla normativa nazionale.

Questo è lo stato attuale del processo di riordino in atto in Regione Veneto la quale, in particolare grazie all'apporto dato dalla Direzione Enti Locali e accettando la sfida posta alle regioni dalle norme statali sull'esercizio associato,

---

<sup>60</sup>Intervista n. 1.

ha guardato ben oltre la mera efficienza economica imposta dal governo centrale, andando a strutturare un piano complessivo di riordino, concertato e condiviso con le Autonomie Locali, per assicurare una *governance* del territorio efficace, efficiente e soprattutto sostenibile. Essendo questa una tematica recente non è ancora possibile trarre conclusioni sulla buona riuscita del riordino, ma è possibile comparare il percorso della Regione Veneto con quello della Regione Lombardia, per comprendere come, due regioni in apparenza non molto diverse, possano in realtà avere concezioni quasi opposte su di un tema comune.

### *2.3.3. La L.R 19/2008, il R.R. 2/2009 e il mancato Piano di riordino Lombardo*

La Regione Lombardia è una delle le regioni italiane, insieme al Piemonte, istituzionalmente più frammentate e con il più alto numero di piccoli Comuni al di sotto dei mille abitanti<sup>61</sup>. Ciò porta a pensare che sia uno dei contesti che più richiederebbero uno sforzo normativo complessivo sul tema del riordino e sulla diminuzione del numero di Enti Locali. Analizzando però in prospettiva comparata la legislazione lombarda e quella veneta e le due interviste ai rispettivi Dirigenti competenti sul tema, si possono notare alcune grandi differenze nel modello di *governance* del territorio concepito dalle due amministrazioni. La prima e più importante divergenza è data dall'assenza di un Piano di riordino lombardo. Mentre la Regione Veneto, infatti, ha deciso di puntare, soprattutto dal 2010 in poi, su di un approccio complessivo, che interessasse dunque non solo gli enti interessati dalla normativa nazionale riguardante l'obbligo di gestione associata ma tutto il territorio, attraverso la strutturazione di un Piano di riordino territoriale elaborato in modo concertato e condiviso con gli Enti Locali, la stessa cosa non è stata fatta, per ora, in Lombardia.

Prima di analizzare la normativa recente vi è però da fare una premessa, che anche il Dirigente intervistato ha voluto sottolineare. «La Lombardia è stata la prima regione ad avvalersi dell'istituto dell'Unione di Comuni, ed è anche quella con il maggior numero di Unioni presenti sul territorio, le quali attualmente hanno

---

<sup>61</sup>I Comuni al di sotto dei mille abitanti sono, infatti, 600 in Piemonte e 328 in Lombardia. (*Atlante dei piccoli Comuni 2013*)

raggiunto le 63 unità e coinvolgono 228 Comuni lombardi»<sup>62</sup>. Tuttavia, se si prende il dato percentuale dei Comuni facenti parte di un'Unione, cioè il 14,89% del totale, e lo si rapporta ad altri contesti, come ad esempio quello sardo in cui la percentuale sale al 75,3%, si può comprendere come in realtà «il tasso di copertura delle Unioni rispetto al territorio totale in Lombardia sia basso».<sup>63</sup> Il dato percentuale è inferiore, seppur di poco, anche a quello della regione Veneto, in cui i Comuni in Unione rappresentano il 17,2% del totale. D'altra parte, percentuali così basse sono anche dovute alla presenza sul territorio lombardo di ben 23 Comunità Montane che coinvolgono 550 Comuni, corrispondenti al 35% del totale.

Proprio queste ultime rappresentano la seconda grande differenza fra le due Regioni. Infatti, mentre nella normativa lombarda, a partire dalla L.R. 19/2008, alla quale tutt'ora si fa riferimento, le Comunità Montane vengono sì diminuite ma mantenute tali e legiferate in una norma contenente anche la disciplina sulle Unioni di Comuni, in Veneto si è optato invece per la creazione di una legge *ad hoc* per i comuni montani, la n. 40/2012, per i quali viene previsto un percorso volto a dare vita alle Unioni Montane, le quali stanno infatti subentrando alle attuali Comunità Montane. Dato che questo tema verrà trattato ampiamente nell'ultimo capitolo l'analisi si focalizzerà ora in particolare sulle Unioni di Comuni non montani.

Come già più volte ribadito, l'obbligo di gestione associata per i Comuni fino a 5.000 abitanti (3.000 se montani) è stato sancito a livello nazionale con il D.l. 78/2010 (convertito nella l. 122/2010), mentre l'elenco delle funzioni da associare è ravvisabile nel d.l. 95/2012 (convertito con modificazioni nella Legge n. 135/2012). Tuttavia, la Legge Regionale Lombarda a cui tutt'ora si fa riferimento è antecedente al 2010. Essa è la L.R. 19/2008 dal titolo “Riordino delle Comunità Montane della Lombardia, disciplina delle Unioni di Comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali”, la quale si divide principalmente in due parti: una dedicata al riordino delle Comunità Montane e

---

<sup>62</sup>Intervista n. 2.

<sup>63</sup>Intervista n. 2.

l'altra alla definizione di cosa sia un'Unione di Comuni lombarda. La *ratio* alla base di questa norma, a detta dell'ex Presidente Formigoni<sup>64</sup>, «può essere riassunta in tre punti fondamentali: operare un completo riordino delle Comunità Montane e delle Unioni di Comuni; disciplinare in maniera organica il sostegno all'esercizio associato dei servizi degli Enti Locali, attraverso una revisione dell'impianto normativo esistente alla luce dell'esperienza maturata sulle gestioni associate tra i Comuni; promuovere l'associazionismo intercomunale mediante l'incentivazione e lo sviluppo di forme stabili di esercizio associato di servizi tra Comuni al fine di garantirne l'economicità, l'efficacia, nonché per assicurare la continuità, lo sviluppo e il miglioramento della qualità dei servizi medesimi». Questa legge ha rinviato poi a un successivo Regolamento Regionale, il 2/2009, la definizione delle condizioni e dei criteri di concessione dei contributi regionali, ordinari e straordinari, alle Unioni di Comuni Lombarde e alle Comunità Montane.

Come già si è detto però, analizzando queste norme non vi si riscontra la presenza di disposizioni riguardanti la creazione di un Piano di Riordino complessivo, cioè riguardante tutti i livelli di *governance* e condiviso con tutti i Comuni, ma solo la definizione delle due tipologie di Enti Locali predisposti alla gestione associata: le Unioni e le Comunità Montane. Ciò è stato confermato anche dal Dirigente responsabile, il quale tra l'altro ci spiega che la Direzione Semplificazione e Digitalizzazione ha un rapporto stabile solo con le Unioni che si sono adeguate alla L.R. 19/2008, «mentre quelle che non l'hanno fatto, o che da consorzi si sono trasformate in unioni, a seguito del divieto nazionale di gestire servizi tramite il consorzio, sono state perse di vista»<sup>65</sup>. Inoltre all'art. 19 della suddetta legge, al c. 1bis si dice che: «Ai sensi della normativa statale che prevede l'obbligatorietà della gestione associata di funzioni e servizi comunali, non sono destinatarie dei contributi di cui al comma 1 le unioni di comuni costituite dopo la

---

<sup>64</sup>Presenza d'atto della Comunicazione del Presidente Formigoni di concerto con l'Assessore Colozzi avente oggetto: “Stato di attuazione delle politiche regionali a chiusura della IX Legislatura – gestioni associate di servizi tra Comuni”, Atto della Giunta della Regione Lombardia, Deliberazione n° IX / 4669 del 09/01/2013.

<sup>65</sup>Intervista n. 2.

data di entrata in vigore della L. 148/2011»<sup>66</sup>. Quindi, come sottolinea anche l'intervistato, «per tutte quelle unioni create dopo questa data, che sono molte, non si fa più nulla»<sup>67</sup>. Quest'impostazione normativa fa emergere un'approccio basato più sull'applicazione dei vincoli nazionali dettati dall'emergenza, che sulla volontà di creare un disegno riformatore tutto regionale, sostenibile e concretamente attuabile. Se così fosse, infatti, si sarebbe già creato un Piano di riordino, o almeno una normativa specifica più recente che affianchi gli obiettivi emergenziali della legislazione nazionale a quello della costruzione di un processo, concertato e partecipato con i Comuni interessati, di riordino istituzionale<sup>68</sup>.

Tuttavia, non essendo ancora stata creata una normativa del genere, ed essendo la L.R. 19 antecedente al d.l. 78/2010, la definizione del limite demografico che quest'ultimo prevedeva è stata inserita in una successiva norma riguardante l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, la L.R. 22/2011, la quale agli artt. 8, 9 e 10 ha stabilito come limite minimo demografico sia per le Unioni che per le Convenzioni quello di 5.000 abitanti (3.000 se comuni montani) oppure di quattro volte la popolazione del comune più piccolo, modificando dunque il limite previsto dalla legge nazionale che lo fissava a diecimila abitanti. Inoltre, la suddetta norma all'art. 3 apporta delle modifiche alla precedente L.R. 19/2008, inerenti soprattutto al rispetto del patto di stabilità, mentre al c. 2 del medesimo articolo stabilisce che: «La Giunta regionale attiva un percorso con il sistema delle autonomie locali lombarde per l'accompagnamento degli enti locali nella fase di ridefinizione degli ambiti e delle forme di associazionismo (...)». Per dare seguito a ciò la DG Semplificazione e Digitalizzazione ha affidato a Éupolis<sup>69</sup> una ricerca dal titolo “Riorganizzazione

---

<sup>66</sup> Legge Regionale 27 Giugno 2008, n. 19, *Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*, (BURL n. 27, 1 suppl. ord. del 30 Giugno 2008)

<sup>67</sup> Intervista n. 2.

<sup>68</sup> Presa d'atto della Comunicazione del Presidente Formigoni di concerto con l'Assessore Colozzi avente oggetto: “*Stato di attuazione delle politiche regionali a chiusura della IX Legislatura – gestioni associate di servizi tra Comuni*”, Atto della Giunta della Regione Lombardia, Deliberazione n° IX / 4669 del 09/01/2013.

<sup>69</sup> Éupolis Lombardia è l'Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione di Regione

finanziaria e gestionale di Comuni e delle Comunità Montane attraverso percorsi di gestione associata obbligatoria”, che ha previsto anche un'attività di accompagnamento sul territorio, rivolta specificamente ai Comuni, con l'individuazione di dieci casi pilota da analizzare per fornire indicazioni sul percorso di gestione associata, nonché per definire modelli organizzativi per le gestioni associate stesse<sup>70</sup>.

Anche nell'ambito della ricerca e della formazione, però, la Regione Veneto si dimostra più attiva della Lombardia. Quest'ultima, infatti, anche a detta del Responsabile, «non ha instaurato un rapporto di collaborazione con il mondo universitario e della ricerca e non finanzia direttamente corsi di formazione per funzionari»<sup>71</sup>, cosa che invece, come si è visto, caratterizza il *modus operandi* della Direzione Enti Locali veneta. In Lombardia, invece, la formazione dei funzionari è per lo più gestita da Ancitel, «una società a sé creata dall'Anci Lombardia, la quale adesso in collaborazione con l'Università Cattolica ha istituito un master per amministratori, che però non è seguito dalla Regione, benché la richiesta dal basso ci sia»<sup>72</sup>. Un tema così complesso e dinamico come quello della gestione associata, infatti, richiede conoscenze che i funzionari comunali spesso non hanno, ed è per questo che un maggior ruolo della Regione nell'incentivazione di processi formativi sarebbe auspicabile. Questa necessità emerge anche dal documento di sintesi elaborato dall'ANCI Lombardia per la Commissione Speciale per il “Riordino delle Autonomie”, in cui viene chiesto alla Regione di prevedere adeguati percorsi di formazione sia per gli amministratori, sia per il personale coinvolto nel processo<sup>73</sup>.

Altro elemento di comparazione sul tema del supporto tecnico-formativo agli Enti Locali riguarda il rapporto con le Prefetture, dato il ruolo che quest'ultime

---

Lombardia, operativo dal 1° gennaio 2011.

<sup>70</sup> Presa d'atto della Comunicazione del Presidente Formigoni di concerto con l'Assessore Colozzi avente oggetto: “Stato di attuazione delle politiche regionali a chiusura della IX Legislatura – gestioni associate di servizi tra Comuni”, Atto della Giunta della Regione Lombardia, Deliberazione n° IX / 4669 del 09/01/2013.

<sup>71</sup> Intervista n. 2.

<sup>72</sup> Ibidem

<sup>73</sup> ANCI Lombardia (a cura di) (2013), *La Gestione Associata in Lombardia. Documento di sintesi per la Commissione Speciale per il “Riordino delle Autonomie ANCI*, Milano, p. 5.

sono portate a svolgere nel processo di riordino, in particolare per quanto riguarda i commissariamenti dei Comuni inadempienti che dovrebbero attivarsi in questi primi mesi del 2014. In entrambe le Regioni sono stati istituiti dei tavoli di discussione tra Regione, Enti Locali e Prefetture per guidare e sostenere i Comuni obbligati alla gestione associata. La differenza anche in questo caso riguarda il ruolo della Regione. Mentre quella del Veneto, infatti, ha deciso di istituire un tavolo tecnico permanente tra la Regione e le Prefetture sull'attuazione degli obblighi associativi dei Comuni, la Regione Lombardia non è ancora arrivata ad un tale livello di raccordo, duraturo e longevo, nonostante già nel 2012 il Prefetto di Milano, in una missiva in risposta ad una nota del direttore generale della DG Semplificazione e Digitalizzazione, enunciava la disponibilità a collaborare attraverso uno specifico «organismo di raccordo e di consultazione di natura tecnica che (...) potrebbe supportare sia il Rappresentante dello Stato sia la Regione, sia il sistema delle autonomie, nel processo di associazione obbligatoria»<sup>74</sup>. Quest'organismo, ad oggi, non è ancora stato creato, ma risulta urgente, anche a detta dell'ANCI Lombardia, una sua attivazione.

Un'altro tema sul quale le due regioni differiscono riguarda l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali ed omogenei e la semplificazione dei livelli di *governance*. Mentre il Veneto nel Piano di Riordino ha, come si è già visto, individuato quattro ambiti adeguati di riferimento, sette in meno rispetto a prima, i quali esercitano le funzioni di gestione e programmazione, la Regione Lombardia non si è avvalsa di questa facoltà prevista dall'art. 19 del d.l. 95/2012. Tuttavia all'art. 17 della L.R. 19/2008 è stabilito che l'ambito territoriale di riferimento in forma associata delle funzioni comunali è la zona omogenea per i Comuni delle Comunità Montane, e, di norma, il distretto socio-sanitario per gli altri Comuni. Anche in questo caso, dunque, la Regione Lombardia non si è imposta come ente regolatore, ma facendo ciò ha lasciato aperte problematiche che comunque si ripresenteranno.

Da quest'analisi emerge come, due regioni abbastanza simili per struttura socio-economica e per tradizioni amministrative, abbiano in realtà adottato

---

<sup>74</sup>Prot. 9B1/2006/1676

approcci sostanzialmente differenti su di un tema comune come quello del riordino. Benché le due regioni possano essere infatti considerate ascrivibili ad uno stile amministrativo non interventista, derivante dalla “sub-cultura bianca e antistatalista”, si è notato come il Veneto abbia in realtà deciso di creare un Piano di Riordino complessivo del territorio, superando dunque l'impostazione non-interventista che lo ha caratterizzato per decenni, a differenza della Lombardia la quale ha legiferato su questo tema attraverso norme improntate più sull'attuazione degli obblighi nazionali che sulla volontà di riordinare in toto la Regione.

Queste due concezioni del riordino derivano principalmente dal diverso ruolo che le rispettive Regioni hanno deciso di ritagliarsi in questa sfida della ricerca di una maggiore sostenibilità istituzionale, e quindi da una precisa scelta politica. Mentre, infatti, la Regione Veneto ha deciso di puntare su di un riordino complessivo del territorio, in partenariato con gli Enti Locali e collaborando con Università, Prefetture, Sindacati e con tutti gli attori coinvolti nel processo, ritagliandosi dunque un ruolo di regia e controllo, il medesimo sforzo non è stato fatto, per ora, dalla Regione Lombardia. Quest'ultima, infatti, a detta dell'ANCI Lombardia, deve maturare «la consapevolezza che il percorso di Gestione Associata Obbligatoria, poiché coinvolge il 70% dei Comuni lombardi che coprono il 70% del territorio regionale, non può non coinvolgere e condizionare l'intero assetto istituzionale regionale e data tale portata, deve essere condotto con sapienza, capacità e flessibilità. Serve una Regione in grado di ascoltare i territori, che colga le differenze e le valorizzi, che con mano ferma accompagni i Piccoli Comuni nella formazione delle Gestioni Associate indicando con chiarezza criteri, parametri e sostegno. Non ultimo l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali delegata alla Regione ci indica come l'essenza e l'importanza del processo aggregativo non possa prescindere da una profonda volontà politica regionale di sostenerlo e di qualificarlo qualitativamente»<sup>75</sup>.

Cos'è infatti il riordino se non una *policy*? E cos'è una *policy* se non una scelta politica? Se è vero dunque che non c'è sviluppo sostenibile senza governo

---

<sup>75</sup> ANCI Lombardia (a cura di) (2013), *La Gestione Associata in Lombardia. Documento di sintesi per la Commissione Speciale per il “Riordino delle Autonomie ANCI*, Milano, p. 3.

dello sviluppo, e non c'è governo dello sviluppo senza istituzioni sostenibili, è necessario che tutte le Regioni italiane assumano un ruolo attivo nella ricerca di una *governance* innovativa del territorio, che riesca a superare il problema della frammentazione amministrativa coadiuvando efficienza ed efficacia del *policy-making* regionale.

Per comprendere meglio il punto di vista degli attori locali, nel prossimo e ultimo capitolo si è deciso di analizzare quello che si è rilevato, sia dalle interviste che dall'analisi normativa, come uno dei nodi più problematici dell'associazionismo intercomunale, cioè il tema delle Comunità Montane. In particolare verrà fatta *in primis* un'analisi della legislazione nazionale attraverso un *excursus* storico-normativo, in secondo luogo una comparazione fra l'implementazione regionale veneta e lombarda, e in ultima istanza verrà presentato il punto di vista di due Comunità Montane, una veneta e una lombarda, essendo queste sia le destinatarie ultime delle conseguenze della legislazione sul tema, sia le istituzioni più vicine ai cittadini dei territori montani assieme ai Comuni che le compongono. Anche in questo caso per meglio comprendere il punto di vista dell'istituzione analizzata, si è scelto di utilizzare il metodo dell'intervista a testimoni privilegiati, individuati nelle figure dei due Presidenti delle Comunità Montane, della Val Trompia per la Lombardia e della Spettabile Reggenza dei Sette Comuni per il Veneto.



## CAPITOLO 3

### L'AREA MONTANA IN VENETO E LOMBARDIA: UNA PROSPETTIVA COMPARATA

#### 3.1. Il quadro nazionale

Alla luce dell'analisi svolta sinora riguardo al tema del riordino territoriale e dell'associazionismo intercomunale, in questo capitolo ci si focalizzerà sulla questione dell'area montana. Quest'ultima è stata scelta come oggetto d'indagine prima di tutto perché può essere considerata paradigmatica della situazione italiana. Come sostiene anche il Presidente dell'UNCEM Enrico Borghi, infatti, rivalutare la montagna in questa fase di transizione in cui si trova l'Italia considerandola non più un problema ma una risorsa «presuppone la capacità di questo Paese di scoprire il territorio, sul quale costruire il proprio modello di sviluppo futuro. Una delle motivazioni per cui l'Italia sta annaspando, infatti, è perché non ci siamo dati un modello coerente di sviluppo nel momento in cui la globalizzazione ha bussato alla porta» (Borghi 2006, p.23).

Un altro motivo per cui l'area montana può essere considerata paradigmatica del sistema-Paese riguarda proprio la questione della frammentazione istituzionale, dato che le Comunità montane sono nate per venire incontro alle esigenze dei piccoli comuni di “fare rete”, di costruire modelli di *governance* diversi (Borghi 2006, p. 27). Dunque, se parlare di riordino territoriale significa innanzitutto tentare di ridurre la complessità data dalla frammentarietà amministrativa italiana, soffermarsi su queste aree è d'obbligo essendo il territorio italiano costituito quasi per metà, per il 43,7%, da Comuni montani, il 64,5% dei quali presenta una popolazione con meno di 2.000 abitanti.<sup>76</sup> Di conseguenza considerare i territori montani significa tener conto della maggior parte delle realtà coinvolte negli obblighi di gestione associata derivanti dalle recenti

---

<sup>76</sup>Fondazione IFEL – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (a cura di) (2012), *Comuni Montani 2012*, Roma.

normative, in particolare dal d.l. 78/2010 in poi. Inoltre grazie a quest'analisi è possibile mettere in luce un problema “ancestrale” dei processi associativi montani riguardante la storica contrapposizione tra Comunità Montana e Unione di Comuni, presente nel dibattito nazionale e regionale sin dagli albori dell'associazionismo intercomunale. Infine, come si vedrà dalla presentazione dei due casi studio, le comunità di montagna spesso presentano una storia di associazionismo molto antica, radicata nel territorio, e quindi valoriale prima ancora che politico-istituzionale.

Prima di passare alla comparazione tra la Regione Veneto e Lombardia, ed in particolare tra le due Comunità Montane prese come casi studio, la Val Trompia e la Spettabile Reggenza dei Sette Comuni, però, risulta importante analizzare la normativa nazionale inerente a questi territori, per comprendere meglio il quadro in cui si inserisce la tematica della montagna oggi e il tipo di associazionismo che in quest'area si sta declinando.

### *3.1.1. La normativa statale: dalla nascita alla “presunta morte” delle Comunità Montane*

Le Comunità Montane sono state create con la legge n. 1102 del 1971 la quale, in attuazione del principio costituzionale sancito al secondo comma dell'Art. 44 che prevede uno speciale sostegno alla montagna, attribuiva alle neonate Regioni il compito di delimitarle e costituirle, imponendo una partecipazione obbligata dei Comuni Montani. I compiti ad esse assegnati con la suddetta legge sono stati quelli di programmazione dello sviluppo del territorio e dell'esercizio associato delle funzioni per i piccoli comuni. La definizione della loro natura, dei ruoli e delle funzioni è stata ulteriormente precisata in seguito: prima con la legge n. 142/1990, e poi con l'art. 7 della legge n. 265/1999 il quale, confluito negli articoli 27 e 28 del TUEL (D. lgs. 267/2000), ha connotato «giuridicamente la Comunità quale ente locale con organi eletti in secondo grado e dotato di autonomia statutaria nell'ambito della legge statale e regionale»<sup>77</sup>,

---

<sup>77</sup>Ivi, p. 79.

assimilandolo all'unione di comuni, nel tentativo di sottolinearne la vocazione funzionale.

L'art. 27 c. 4 del TUEL, inoltre, conferendo al legislatore regionale un'ampia potestà sulla materia, ha definito quali avrebbero dovuto essere i contenuti minimi necessari delle discipline regionali con riferimento: alle modalità di approvazione dello statuto, alle procedure di concertazione, alla disciplina dei piani zonali e dei programmi annuali, ai criteri di ripartizione dei finanziamenti regionali ed europei e ai rapporti con gli altri enti operanti sul territorio. Già un anno prima, però, la sopracitata legge n. 265/1999 aveva imposto alle Regioni, all'art. 7 c. 2, ove necessario, un primo processo di riordino territoriale delle comunità montane, verificandone l'adeguatezza della dimensioni. Operazione che doveva essere fatta sulla base dei principi dell'art. 27 c. 5 del TUEL, che prevedevano sia la possibilità di escludere dalla Comunità Montana comuni parzialmente montani con una popolazione residente nel territorio montano inferiore al 15% della popolazione complessiva, ma anche quella di includere comuni confinanti, con popolazione non superiore a 20.000 abitanti, purché parte integrante del sistema geografico e socioeconomico della comunità. Quindi, agli originari compiti di programmazione e all'esercizio associato di funzioni, viene accostato anche il fine di una razionalizzazione e semplificazione dei comuni montani, obiettivo che però non ha avuto molto seguito in quegli anni<sup>78</sup>.

Con la famosa Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 e la conseguente modifica dell'Art. 117, invece, le Regioni hanno acquisito potestà legislativa sulle Comunità Montane, non rientrando queste ultime né nella competenza esclusiva dello stato né nella competenza concorrente, ed essendo quindi parte della competenza residuale in virtù del comma 4 del medesimo articolo. In realtà, secondo Borghi, essendo la montagna «una specificità che attraversa materie diverse», dato che ogni ambito di *policy* ha una sua caratterizzazione montana, sono competenti su di essa «tutti i soggetti cui la Costituzione e le leggi attribuiscono responsabilità sul tema» (Borghi 2006, p. 25). Tuttavia, i ritardi nell'attuazione del nuovo disegno costituzionale, ed in

---

<sup>78</sup>Ivi, p. 80.

particolare del *federalismo fiscale* (Art. 119), hanno suscitato in questi anni dibattiti e diatribe, su cui non ci si soffermerà, inerenti in particolare l'ingerenza dello Stato nelle competenze regionali. La Corte Costituzionale è così intervenuta a più riprese, a partire dal 2005 con la sentenza n. 244 fino ad arrivare alla 237 del 2009, per riaffermare la competenza legislativa delle Regioni in materia di forme associative degli enti locali, con particolare riferimento alle Comunità Montane (Giupponi, 2012).

Nonostante ciò si è assistito nell'ultimo periodo, come già si è visto nel secondo capitolo, a continui tentativi di intervento delle norme statali sulle forme associative, attraverso l'*escamotage* dell'esigenza di equilibrio della finanza pubblica. È del 2008, infatti, la famosa Legge Finanziaria del governo Prodi che, anche a seguito di scandali riguardanti l'esistenza di comunità montane "a livello del mare", ha tentato di sopprimere questi enti, obbligando le Regioni sulla base della necessità di un contenimento della spesa ad una loro riforma e prevedendo da un lato una riduzione dell'importo del fondo ordinario dello Stato a favore delle Comunità Montane, dall'altro una revisione dell'assetto istituzionale che le riducesse di numero e ne diminuisse i componenti degli organi e le indennità dei medesimi. Sulla base di questa legge e della sentenza della Corte Costituzionale 237/2009 che ha affidato la competenza in materia alle regioni, infatti, si è assistito ad una stagione di riforme regionali riguardanti il riordino delle Comunità Montane.

La legge finanziaria del 2010 ha invece abolito totalmente il finanziamento statale alle Comunità Montane, mentre l'anno successivo è stata approvata un'altra norma che ha influito pesantemente sull'assetto dei territori montani, come già si è detto costituiti in gran parte dai piccoli comuni, il D.l. 138/2011, il quale: da un lato ha posto l'obbligo ai comuni fino a 1.000 abitanti di esercitare in forma associata tutte le funzioni ed i servizi mediante Unioni obbligatorie, dall'altro ha modificato anche la disciplina sull'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione superiore a 1.000 e fino a 5.000, abbassando la soglia a 3.000 per i comuni appartenenti a comunità montane. Inoltre la suddetta legge menziona solamente Unioni e Convenzioni

quali strumenti idonei all'adempimento degli obblighi imposti, costringendo dunque le Regioni a scegliere tra la soppressione delle Comunità Montane e la creazione di nuove politiche di riordino istituzionale basate sulle Unioni.

La morte delle Comunità Montane sembrava ormai molto vicina, ma a causa del repentino cambio di governo avvenuto proprio nel 2011 con il passaggio di testimone dal dimissionario Silvio Berlusconi al tecnico Mario Monti, la situazione è nuovamente mutata. La *spending review* del 2012, infatti, all'art. 19 del d.l. 95/2012 ha modificato l'art. 32 del d.l. n. 267/2000 che definiva l'unione di comuni, introducendo nella definizione anche le unioni di comuni montani, salvando così le Comunità Montane da una morte certa e imponendone una loro ristrutturazione in Unioni di Comuni Montani<sup>79</sup>, cosa che tutt'ora come si vedrà, non è stata fatta da tutte le Regioni.

In questa continua modifica delle tipologie di associazionismo intercomunale si innesca il tema del confronto-scontro fra Comunità o Unioni Montane ed Unioni di Comuni, ma con un approccio diverso rispetto al passato dato che, l'introduzione dell'obbligo di gestione associata da un lato e il graduale mutamento della disciplina riguardante le Comunità Montane dall'altro, ha cambiato i termini del dibattito. Se prima del 2010, «nei territori montani la nascita volontaria di Unioni di Comuni è sempre stata percepita come una minaccia dell'integrità delle Comunità Montane e della loro vocazione a gestire non solo le funzioni proprie di tutela e intervento sul territorio ma anche, su delega, i servizi propri comunali» (Xilo, Ravaioli 2009, p. 64), ora che la gestione associata e la necessità di un rinnovamento delle Comunità Montane sono un'obbligo sancito dalla normativa statale la questione è un'altra, e si può riassumere con un interrogativo: quale può essere il ruolo delle Comunità Montane in questo nuovo scenario?

La risposta data a questa domanda dai governi centrali che si sono succeduti in questi ultimi anni sembra abbastanza chiara. Essi, infatti, non inserendo più le comunità montane nelle definizioni degli strumenti idonei per la gestione

---

<sup>79</sup>[http://www.italiaoggi.it/news/dettaglio\\_news.asp?id=201208140838255872&chkAgenzie=ITALIAOGGI](http://www.italiaoggi.it/news/dettaglio_news.asp?id=201208140838255872&chkAgenzie=ITALIAOGGI)

associata e abolendone il finanziamento, si mostrano inclini alla soppressione di questo ente e più favorevoli ad altre forme di associazionismo intercomunale, in particolare alle Unioni di Comuni, montani e non. Le Regioni, invece, stanno dando risposte eterogenee a queste imposizioni provenienti dal centro, sia in base alla presenza e all'importanza che questi organi hanno all'interno di ogni Regione, sia perché questo tema da dopo la Riforma del Titolo V avrebbe dovuto essere di competenza residuale delle Regioni, le quali dunque spesso non accettano di implementare le disposizioni statali considerandole illegittime ed impugnandole a più riprese dinanzi alla Corte Costituzionale.

Negli ultimi anni si è potuto quindi assistere ad un'intensa produzione normativa regionale sul tema del riordino delle Comunità Montane, anche in virtù dei continui mutamenti delle disposizioni provenienti dai governi e dell'avvento della crisi economica, che ha determinato un pesante ridimensionamento dei bilanci statali e regionali. In questo contesto vi sono state risposte variegata da parte delle Regioni: alcune le hanno totalmente soppresse, altre ne hanno diminuito il numero razionalizzandole, altre ancora prima hanno provato a diminuirle o eliminarle ma poi le hanno reintrodotte. Il quadro è abbastanza complesso e la tabella che segue può perciò aiutare a chiarire la situazione, passata e attuale, delle Comunità Montane nelle diverse regioni italiane.

*Tabella 3.1. - Comunità Montane per regione, prima della Legge Finanziaria 2008, dopo la stagione di Riforme regionali del 2008 ed oggi (2014)*

<b>REGIONE</b>	<b>N. CM PRIMA DELLA L.F. 2008</b>	<b>N. CM NEL 2009</b>	<b>N. CM O UCM OGGI</b>
PIEMONTE	48	22	22
VENETO	19	19	19
EMILIA ROMAGNA	18	9	4
MARCHE	13	8	10
MOLISE	10	6	9
BASILICATA	14	7	13
LAZIO	22	22	22
LOMBARDIA	30	23	23
UMBRIA	9	5	5
ABRUZZO	19	15	11
CAMPANIA	27	20	20
CALABRIA	26	20	20
LIGURIA	19	12	0
PUGLIA	6	6	0
SICILIA	0	0	0
TOSCANA	20	14	0

Fonte: elaborazione propria dati UNCEM e comuniverso

Come si può notare dalla tabella dal 2008 ad oggi vi è stata una diminuzione complessiva del numero di Comunità Montane in Italia, sebbene il quadro non sia omogeneo. Ciò però è avvenuto soprattutto su spinta dei governi centrali, sempre

più impegnati negli ultimi anni a far quadrare i conti della “macchina” pubblica. Infatti in poche Regioni italiane il riordino delle comunità montane è stato una scelta volontaria, quindi ponderata ed analizzata, mentre nella maggior parte dei casi si è trattato di un'adeguamento alla normativa statale. D'altro canto però, vi sono anche state Regioni che, comprendendo la portata innovativa di un possibile riassetto del territorio e i benefici che avrebbe potuto portare al livello di sostenibilità istituzionale, hanno elaborato Piani di Riordino ben più innovativi e di ampia portata rispetto alla normativa statale, elaborandoli in modo concertato con tutti gli attori coinvolti nel processo.

Per comprendere meglio la diversità negli approcci Regionali sul tema si passerà ora ad analizzare come il Veneto e la Lombardia hanno affrontato le nuove sfide poste dal livello nazionale e dai cambiamenti socio-economici in corso in tema di aree montane, comparando le rispettive *policy* per il riordino delle suddette aree attraverso l'analisi della normativa e grazie all'apporto dato dalle due interviste ai Dirigenti che, sebbene non strettamente competenti sulla questione montana, hanno messo in luce il rapporto tra quest'ultima e il più generale riordino territoriale in corso d'opera.

### **3.2. L'area montana in Veneto e Lombardia**

Prima di passare all'analisi della normativa veneta e lombarda relativa alle aree montane è opportuno capire di quale tipo di montagna si sta parlando e quindi in che contesto geografico e socio-economico vengono implementate le *policy* regionali. Come precisa il Presidente dell'UNCCEM Enrico Borghi in un saggio del 2006, infatti, in Italia non è possibile parlare di “montagna” ma di “montagne” dato che ne «esistono almeno cinque caratterizzazioni, dal punto di vista geografico, a cui si legano diverse modalità di organizzazione istituzionale e diverse modalità di rapporto con il territorio» (Borghi 2006, p. 21). Le cinque categorie individuate dal CENSIS nel 2003 sono: montagna alpina, appenninica, montagne costiere, isolate e vulcaniche. Il Veneto e la Lombardia fanno entrambe parte dell'arco alpino e sono quindi rientranti nella prima categoria, benché sia fra

le due regioni sia all'interno di esse sussistano notevoli differenze. Infatti, mentre le zone montuose in Lombardia costituiscono il 41% del territorio e sono distribuite su varie provincie, in Veneto rappresentano solo il 29% e sono quasi tutte facenti parte della provincia di Belluno, considerata dunque la provincia montana per eccellenza.

Altro elemento di omogeneità fra questi due contesti è il fatto di essere due Regioni a Statuto Ordinario, all'interno delle quali l'area montana è sempre stata considerata marginale rispetto ad altre zone più centrali, quali possono essere Milano per la Lombardia e la cosiddetta “area centrale” in Veneto. A differenza ad esempio del Trentino Alto-Adige, nel quale l'area montana è valorizzata come zona *turistica* produttrice di reddito e dove si sono attivati progetti di *marketing territoriale*, in Veneto e Lombardia la montagna turistica è meno supportata, anche a causa della minore dotazione di fondi. In queste due regioni si riscontrano maggiormente altre due categorie, e cioè: le *montagne in via di desertificazione* e le *montagne in bilico*. Nel primo caso si tratta di zone in cui i comuni stanno subendo un forte spopolamento, fenomeno tipico delle aree montane marginali che impedisce il ricambio generazionale, nel secondo, invece, si definiscono *in bilico* quelle zone che, se messe nelle condizioni di sfruttare le proprie risorse endogene possono diventare zone turistiche, altrimenti subiscono anch'esse il processo di desertificazione (Borghesi 2006, p.22). Una montagna fragile e vulnerabile dunque, sulla quale le due regioni hanno da sempre attuato *policy* di sviluppo per diminuirne il divario con il resto del territorio regionale.

Concepire la montagna come un limite è, tuttavia, tanto sbagliato quanto controproducente. Le aree montane, infatti, sono ricche di risorse endogene e di specificità che, se adeguatamente valorizzate possono portare questi territori ad essere dei motori di sviluppo invece che dei limiti ad esso. Ciò però è possibile solo se tutti gli attori del territorio si mobilitano per concepire una *policy* di sviluppo locale efficace ed efficiente per quel determinato contesto. Ovviamente la frammentazione istituzionale, molto elevata in queste aree, pone un freno sia allo sviluppo locale sia alla ricerca di una maggiore sostenibilità istituzionale e necessita dunque di una nuova logica di *governance* locale “a rete” entro cui

l'attore politico regolatore, soprattutto a livello regionale, è chiamato a giocare un ruolo strategico di regolazione. Per questo è fondamentale analizzare come le due regioni oggetto d'analisi hanno concepito il riordino territoriale di queste aree, e che ruolo esse si sono date nell'ambito di questo processo.

### *3.2.1. Comunità o Unione Montana? Una comparazione del policy-making regionale veneto e lombardo.*

Prima di analizzare le differenze nel riordino delle comunità montane venete e lombarde è opportuno sottolineare un punto in comune delle due Regioni, e cioè l'enfasi che entrambe hanno sempre posto sull'importanza di questi enti, considerati fondamentali per il supporto alle iniziative di servizio alla popolazione e di sviluppo dell'economia dei territori montani. Proprio per questo mentre altre Regioni italiane a seguito delle sopracitate Leggi Finanziarie ne hanno man mano ridotto i finanziamenti o le hanno addirittura soppresse, il Veneto e la Lombardia le hanno sempre supportate con cospicue fette di bilancio, optando per una loro razionalizzazione o ridefinizione, seppur con notevoli differenze normative e quindi di *policy*, come emergerà dall'analisi.

Fra le due Regioni, la prima ad attivare un processo di razionalizzazione a seguito della Legge Finanziaria del 2008 è stata la Lombardia, che infatti nello stesso anno ha approvato la Legge Regionale 19/2008 la quale, come già s'è detto nel secondo capitolo, raggruppa in un'unica norma il riordino delle Comunità Montane e la disciplina delle Unioni di Comuni, ma non prevede un Piano di riordino complessivo del territorio regionale e nemmeno una ridefinizione delle Comunità Montane, che perciò vengono sì diminuite di numero ma mantenute tali. Il numero delle Comunità Montane passa quindi nel 2008 da 30 a 23 mediante l'accorpamento di alcune comunità esistenti, una riduzione dei componenti degli organi e la riduzione delle relative indennità.

Sebbene questo sforzo di razionalizzazione sia lodevole, come è noto negli anni successivi sono subentrate altre normative statali che hanno notevolmente modificato il quadro generale ed imposto un'ulteriore adeguamento regionale: *in*

*primis* la finanziaria del 2010 ha azzerato il finanziamento statale alle Comunità Montane, in secondo luogo il D.l. 78/2010 ha imposto l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali per i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, ed infine la Finanziaria del 2012 ha modificato ulteriormente la disciplina delle Unioni introducendo anche le Unioni di Comuni Montani. Le Regioni hanno dunque dovuto adeguare la normativa regionale a queste nuove disposizioni, in particolare ponendosi la questione cruciale inerente alle Comunità Montane, e cioè: mantenerle, ridefinirle o sopprimerle? Ed è proprio nel tipo di risposta data a questa domanda dalle due amministrazioni regionali che è possibile riscontrare la differenza principale tra Veneto e Lombardia.

Mentre la Regione Lombardia ha infatti optato per un mantenimento dello *status quo* riconfermando, con la L.r. 22/2011, le 23 Comunità Montane quali enti locali idonei per la gestione associata e fondamentali per la Regione, finanziandoli annualmente per compensare l'azzeramento dei trasferimenti erariali previsto dalla Finanziaria del 2010. La Regione Veneto, seppur anch'essa ha continuato a finanziare le sue 19 Comunità Montane, nel 2012 ha però optato, con la creazione della L.R. 40/2012 (novellata dalla L.R. 49/2012), per una loro ridefinizione in Unioni Montane, all'interno di un più ampio processo di riordino territoriale da realizzare secondo quanto previsto dal Capo IV della L.R. 18/2012, cosa che, come già si è visto nel secondo capitolo, non è invece stata fatta in Lombardia seppur prevista dalla normativa statale. La Regione Veneto si è dunque posta l'obiettivo di creare un disegno unitario all'interno del quale sviluppare due differenti linee procedurali, una per i comuni montani, attraverso la creazione di una legge *ad hoc*, e una di carattere generale, per tutti gli altri comuni. In questo modo ha scelto di fungere da cabina di regia del processo di riordino del proprio territorio, adeguandosi alla normativa statale, ma andando anche oltre quest'ultima, puntando ad un riordino territoriale non imposto, ma scelto, condiviso e fortemente voluto dai comuni.

Proprio per rendere i comuni montani non solo dei meri attuatori delle *policy* regionali, ma degli attori in grado di incidere sulle decisioni riguardanti il proprio territorio la L.R. 40 ha introdotto dei meccanismi di “flessibilità” nella

trasformazione da Comunità a Unioni Montane, in modo da consentire ai comuni la modifica dell'ambito territoriale della futura Unione montana in base alle loro esigenze funzionali. Infatti benché al comma 1 l'art. 3 definisca l'attuale delimitazione territoriale delle Comunità Montane quale ambito territoriale adeguato per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei comuni montani e parzialmente montani, nei commi successivi vengono definiti dei meccanismi per una modifica del medesimo. Il primo meccanismo riguarda la possibilità per un comune, montano o parzialmente montano, di aderire ad una unione montana il cui territorio sia confinante con quello della Comunità montana in cui il comune è attualmente inserito (art. 3 c. 4); il secondo sancisce la facoltà per i comuni montani o parzialmente montani con popolazione superiore a 5.000 abitanti, che al momento dell'entrata in vigore della L.R. 40 fanno parte di una delle comunità montane venete di recedere dalla medesima entro il termine di un anno dall'entrata in vigore (art. 7 c. 2); mentre l'ultimo meccanismo riguarda la rideterminazione dell'ambito territoriale ottimale, da parte della Giunta regionale, su proposta avanzata dai comuni interessati (art. 3 c. 5). Un processo non facile dunque, e attualmente in corso d'opera, che richiede l'apporto di tutti gli attori del territorio ed una reale concertazione.

L'obiettivo di questa analisi non è però quello di stabilire quale fra queste due scelte sia stata la migliore, ma individuarne punti di forza e problematiche. Ciò che è emerso dalle interviste ai due Dirigenti regionali come problematica principale dell'associazionismo intercomunale nei territori montani è la questione delle situazioni a “geometria variabile”, cioè della presenza in un determinato ambito territoriale di più modelli di gestione associata, spesso in sovrapposizione fra loro. In Lombardia, ad esempio, all'interno delle Comunità Montane sono presenti spesso molte unioni di comuni ed altrettante convenzioni che, come sottolinea il dirigente, vengono create non tanto per una maggior efficienza della funzione o del servizio associato ma piuttosto per ricevere i fondi regionali e statali<sup>80</sup>. Anche in Veneto, nonostante l'innovazione data dalla normativa per le aree montane relativa alla gestione associata, i problemi non mancano. Il

---

<sup>80</sup>Intervista n. 2.

Dirigente, ad esempio, sottolinea come i meccanismi di flessibilità sopracitati se da un lato consentono una partecipazione dei comuni nella definizione degli ambiti adeguati, dall'altro lasciano ampia libertà di scelta sia sull'ambito in cui associarsi, o meno, sia sulla tipologia di strumento da utilizzare per associarsi, dato che è previsto anche l'uso della Convenzione. Infatti, come ci spiega il Dirigente, una situazione limite potrebbe essere quella di «un'unione montana che svolge esclusivamente le funzioni che erano proprie della comunità montana, mentre i comuni decidono di non delegare ad essa nessuna funzione»<sup>81</sup>.

Per comprendere come tutto ciò è stato recepito, vissuto e gestito dai soggetti che in prima persona sono stati colpiti dalle normative statali e regionali, nel prossimo paragrafo si andranno ad analizzare due comunità montane: la Val Trompia per la Lombardia e la Spettabile Reggenza dei Sette Comuni per il Veneto. Per la comparazione, oltre ad un'analisi dei due Statuti, sono state fatte due interviste ai rispettivi Presidenti, i quali hanno fatto emergere il loro punto di vista sull'attuale riordino in corso d'opera.

### **3.3. Due casi studio a confronto: la Comunità Montana Val Trompia e l'Unione Montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni**

Per concludere adeguatamente questo percorso di ricerca riguardante l'associazionismo intercomunale risulta d'obbligo analizzare i processi di riordino e di gestione associata da una prospettiva locale. Se infatti nei paragrafi e capitoli precedenti si è cercato di fornire un quadro europeo, nazionale e regionale sul tema, ora è giunto il momento di vedere come gli attori locali hanno recepito queste *policy* provenienti dall'alto e in che modo le hanno implementate. Questo passaggio è fondamentale sia perché, in virtù del principio di sussidiarietà, gli attori locali sono i più vicini ai cittadini ed alle comunità e sono quindi i più consapevoli delle esigenze dei contesti nei quali agiscono, sia perché sono i diretti destinatari ed attuatori delle *policy* di riordino, sulle quali hanno dunque un'elevata responsabilità per una loro buona riuscita. Benché infatti le norme sul

---

<sup>81</sup>Intervista n. 1.

tema siano nazionali o regionali, agli attori locali viene data ampia libertà di scelta sui modi per “mettersi in rete” e sulle funzioni da associare, ponendo quindi come variabile fondamentale della sostenibilità istituzionale la presenza di una *forte leadership locale* la quale, se adeguatamente supportata da una *decisa politica di incentivi* a livello sovralocale, può portare ad una maggiore «cooperazione su progetti condivisi all'interno di un sistema urbano più ampio, di tipo policentrico» (Messina 2009, p. 22).

La scelta dei due casi studio è ricaduta su delle Comunità Montane perché, come già si è detto in questo capitolo, la montagna è paradigmatica della situazione in cui verte l'Italia oggi dato che «la costruzione di un mercato legato alle risorse endogene della montagna presuppone la capacità di questo Paese di scoprire il territorio, sul quale costruire il proprio modello di sviluppo futuro» (Borghi 2005, p. 23). In secondo luogo questi Enti Locali sono da anni al centro di accesi dibattiti sulla loro natura e ruolo e quindi oggetto di continue riforme, che in alcune Regioni hanno portato anche ad una loro scomparsa, e sono anche luoghi nei quali il fenomeno della frammentazione territoriale e della micro-comunalità è più presente rispetto ad altri. Le zone montane sono dunque il “caso limite” di una situazione che in realtà colpisce tutta Italia, ma che in questi luoghi risulta ancor più accentuata, anche in virtù del loro isolamento rispetto al resto del Paese. Infine i territori montani, come si vedrà, sono spesso portatori di memorie storiche a cui le comunità locali fanno ancora riferimento per la costruzione di una *identità collettiva* che si rivela fondamentale in luoghi così isolati rispetto ai centri urbani.

I due casi studio scelti per questa analisi sono la Comunità Montana Val Trompia per la Lombardia, una valle bresciana ricca di industrie metallurgiche ed armiere, e l'Unione Montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni per il Veneto, un'altopiano in provincia di Vicenza improntato su di un'economia prevalentemente basata sul settore agro-alimentare. Nonostante le notevoli differenze fra questi due contesti in quanto a numero di comuni, demografia, geografia e caratteristiche socio-economiche, essi sono comunque due validi esempi di come le *policy* nazionali e regionali sul tema abbiano inciso in questi

territori determinandone cambiamenti, in alcuni casi profondi. Queste due aree montane, inoltre, hanno entrambe origini storiche antiche e condividono in parte un comune passato essendo state entrambe soggette al dominio sia della Serenissima Repubblica di Venezia sia del Regno Lombardo Veneto, e divenendo poi nell'età contemporanea aree bianche, cioè enclavi dell'associazionismo cattolico antistatalista ed infine aree “verdi”, nelle quali la Lega Nord ha ottenuto dagli anni Novanta un forte successo politico. Il fattore storico, sebbene non sia rilevante per il tema dell'associazionismo intercomunale, è importante per comprendere come in queste aree, prima ancora dell'avvento delle Comunità Montane, vi fossero elementi di unione basati su di un comune sentimento di appartenenza dei cittadini a questi territori anche perché, come sottolinea Mauro Salvato, in montagna «l'ambiente fisico si pone innanzitutto come un vincolo, come un limite che racchiude fisicamente il territorio, rende dura la sopravvivenza, scolpisce l'identità, definisce l'appartenenza» (Salvato 2006, p. 229). Nel prossimo sottoparagrafo si cercherà dunque di fare un quadro complessivo delle principali caratteristiche storiche e geografiche dei due casi studio, per poi passare ad un'analisi più tecnica riguardante le due Comunità Montane e i cambiamenti che hanno dovuto affrontare in particolare dal 2010 in poi.

### *3.3.1. Cenni storici e geografici*

La *Valle Trompia*<sup>82</sup> è una delle tre valli principali della Prealpi Bresciane la quale si trova inserita tra le Valli Sabbia, Camonica e Sebino Bresciano, mentre a sud confina con la città di Brescia. Essa si estende per circa 380 chilometri quadrati ed è lunga 67 chilometri, lungo i quali scorre longitudinalmente il fiume Mella. Dal punto di vista orografico presenta caratteristiche complesse e territorialmente si sviluppa secondo un asse centrale con direzione NE-SO sul quale si vengono ad innestare valli secondarie. Il suo territorio è coperto per il 61% da foreste le quali, quando ancora non esisteva un'economia prevalentemente

---

<sup>82</sup>I riferimenti storici sono stati estrapolati da: Bossini F. (2008), *Valtrompia nell'Economia*, Brescia, La Compagnia della Stampa Massetti Rodella editori.

industriale, erano fonte di interessi economici da parte della numerosa popolazione sparsa per il territorio dedita ad attività agro-zootecnica. Quest'area è infatti abitata sin dal Paleolitico e vanta dunque di una storia millenaria. La peculiarità della valle, però, è la trasformazione che essa ha subito nei Secoli: da semplice zona montana in cui l'attività principale era la pastorizia, a zona d'eccellenza nella lavorazione del ferro, per divenire infine un polo industriale famoso a livello internazionale specializzato in siderurgia, metallurgia e produzione armiera, di cui la Fabbrica d'armi Beretta è solo l'esempio più conosciuto. La sua posizione strategica, tra le valli e la città, la dedizione al lavoro dei suoi abitanti e la sua elevata specializzazione industriale in passato hanno fatto sì che la Valtrompia godesse, ad esempio sotto il dominio dei Longobardi e della Serenissima Repubblica di Venezia, di una particolare autonomia e di notevoli esenzioni fiscali, in cambio di rifornimenti di ferro e armi<sup>83</sup>. Con l'arrivo di Napoleone la valle venne divisa in due distretti, dell'alta e della bassa Valtrompia, i quali sebbene furono eliminati dopo il periodo napoleonico rappresentano comunque una divisione che, se non amministrativa, è comunque presente tra queste due zone, come si vedrà anche esaminando la Comunità Montana. Mentre infatti l'alta Valtrompia è principalmente una zona boschiva e rurale a bassa densità di popolazione e quasi del tutto priva di fabbriche o attività commerciali, la bassa Valtrompia e il territorio di Lumezzane rappresentano invece quella che negli anni settanta-ottanta venne definita come “la valle dell'oro”, e cioè un'area ricca di industrie e di officine specializzate, le quali attualmente però sono state duramente colpite dalla crisi economica. Motivo d'orgoglio e d'identità collettiva per i valtrumplini sono inoltre le numerose battaglie partigiane avvenute sui monti circostanti alla fine della seconda guerra mondiale. Tutt'oggi, infatti, i luoghi della resistenza vengono celebrati con iniziative e ricorrenze molto sentite dalla comunità. Le armi e la Resistenza sono dunque le due peculiarità che più incidono, o hanno inciso, sull'identità valtrumplina, e ciò lo si può notare anche dalla rete museale, totalmente incentrata sulla storia della produzione armiera e sulla lavorazione dell'acciaio, in memoria di un passato grandioso, che però con la

---

<sup>83</sup><http://www.valtrompiastorica.it/avvenimenti.php?cat=485b8602c80a7>

crisi ha subito un forte contraccolpo, determinando anche una crisi d'identità della comunità locale, la quale stenta ad accettare i cambiamenti che la globalizzazione e l'apertura dei mercati portano, rischiando così di non riuscire a stare al passo con i tempi e di perdere lo slancio competitivo che da sempre la caratterizza.

La *Spettabile Reggenza dei Sette Comuni*<sup>84</sup>, invece, si trova sull'Altopiano di Asiago, il più vasto d'Italia, il quale sorge tra i fiumi Astico e Brenta in provincia di Vicenza. Esso occupa una posizione centrale nelle Prealpi Venete e rappresenta una zona di confine tra il Veneto e il Trentino Alto-Adige. Il suo territorio si estende per 470 chilometri quadrati, il 67% dei quali è ricoperto da superficie boschiva, benché l'estensione geografica del gruppo montuoso nel suo insieme raggiunga gli 873 chilometri quadrati, dato che parte del suo territorio ricade in altri ambiti amministrativi. La zona è collinare, sommariamente pianeggiante e circondata da montagne a Nord i cui picchi massimi arrivano a 2.300 metri. Questo territorio, come quello valtrumplino, è abitato sin dall'antichità, addirittura dal Neolitico, benché l'antropizzazione risalga all'epoca romana. Anche qui la memoria storica collettiva è quindi molto forte, se si pensa che la comunità locale vanta di una lingua propria e di un sistema di gestione dei beni naturali "speciale". I temi storici che tutt'ora vengono valorizzati sia attraverso iniziative e ricorrenze che coinvolgono la popolazione, sia nei vari musei sparsi per l'altopiano sono tre. Il primo è quello della lingua cimbra la quale, benché oggi sia parlata da pochissimi autoctoni, rappresenta un'idioma antico, testimonianza dell'immigrazione di popolazioni germaniche che hanno colonizzato questa terra intorno all'anno Mille dopo Cristo. Il secondo periodo storico è considerato ancor più importante nonché unico dato che dal 1310 al 1807 l'Altopiano fondò un vero e proprio stato autonomo, la Federazione dei Sette Comuni, detta anche Spettabile Reggenza dei Sette Comuni, da cui prende il nome la Comunità Montana, considerata come una delle prime confederazioni della storia ed alleata alla Serenissima Repubblica di Venezia che, in cambio della protezione dei confini garantiva agli abitanti l'esonero dal pagamento delle tasse e

---

<sup>84</sup> I riferimenti storici sono stati estrapolati da: Carrarini N. (2006), *L'Altopiano dei Sette Comuni: così vicino, così lontano*, in Messina P., Marella A. (a cura di), *Eco dai monti. Politiche per le Aree Montane a confronto*, Padova, CLEUP, pp. 149-172.

l'autonomia politica e amministrativa, privilegi che però perse quando passò sotto l'impero austriaco nel 1815. Il terzo periodo è invece quello della prima guerra mondiale, durante la quale l'Altopiano è stato totalmente distrutto poiché teatro delle maggiori offensive e controffensive avvenute verso la fine della guerra tra il 1917 e il 1918. Infine, come la Valtrompia, anche questo territorio è stato scenario della lotta partigiana durante la Resistenza. Sull'Altopiano, però, rispetto alla valle bresciana l'identità collettiva è sicuramente più legata alla memoria storica, essendo stato il suo passato così particolare ed unico. Inoltre usanze passate continuano a permanere in quest'area, come ad esempio quella di gestire il territorio attraverso la collettività. Questa antica tradizione trae origine dal diritto germanico e nasce con la Federazione stessa, rappresentandone una particolarità oggetto di numerosi studi storici. In virtù di questo retaggio del passato, infatti, «tutto il territorio di proprietà collettiva rimane, comunque, inalienabile, indivisibile e vincolato in perpetuo alla sua antica destinazione ed appartiene in piena proprietà alla collettività» ai sensi dell'art. 8 della L. 16/06/1927 n. 1766<sup>85</sup>.

Questo breve *excursus* storico è servito per comprendere quanto, ancor prima della nascita delle Comunità Montane, questi territori fossero comunque uniti al loro interno da un comune sentimento di appartenenza a queste terre, e quanto nelle zone montane l'appartenenza al territorio è spesso un collante molto più forte e antico dei vincoli istituzionali.

### 3.3.2. *Comunità e Unione Montana a confronto*

Per comprendere quali siano le maggiori differenze tra questi due Enti Locali e le sfide che sono portati ad affrontare, in particolare in seguito alle recenti normative statali riguardanti l'obbligo di gestione associata, si è fatto riferimento ai due Statuti, benché quello dell'Unione sia ancora provvisorio. L'apporto più importante però è sicuramente quello dato dalle due interviste ai rispettivi Presidenti in carica, i quali hanno evidenziato le maggiori problematiche e le innovazioni che le disposizioni statali ma soprattutto regionali hanno apportato in

---

<sup>85</sup>[http://it.wikipedia.org/wiki/Altopiano\\_dei\\_Sette\\_Comuni#Amministrazione\\_del\\_territorio](http://it.wikipedia.org/wiki/Altopiano_dei_Sette_Comuni#Amministrazione_del_territorio)

questi due contesti.

I due casi studio però, come s'è visto molto diversi dal punto di vista socio-economico, differiscono anche a livello demografico e istituzionale, risulta dunque opportuno capire l'ampiezza e il peso di queste due comunità per comprendere le dinamiche in corso.

La Comunità Montana *Valtrompia* è composta da ben 18 Comuni con una popolazione totale di 113 mila abitanti, i quali tuttavia variano notevolmente in base alla zona dato che, mentre nell'alta valle vi è una prevalenza di piccoli comuni quasi tutti al di sotto dei 2.000 abitanti di cui il più piccolo è Irma con 135 anime, nella media e bassa valle i comuni sono quasi tutti al di sopra dei 5.000, con Lumezzane che arriva addirittura a contarne 23.656<sup>86</sup>. La differenza demografica tra alta e bassa valle è dovuta ovviamente sia al tipo di territorio, che consente di creare centri abitati soprattutto a fondovalle, sia al livello di industrializzazione che la zona bassa detiene il quale, unito alla vicinanza alla città di Brescia, la rendono quindi più attrattiva rispetto alle zone più alte, prevalentemente silvo-pastorali. L'acuta differenza fra questi due contesti ha da sempre creato contrapposizioni, le quali hanno avuto conseguenze anche nel tema della gestione associata come si vedrà in seguito.

L'Unione Montana *Spettabile Reggenza dei Sette Comuni*, invece, si aggira attorno ai 21 mila abitanti suddivisi in otto comuni, dei quali solo Asiago supera i 5.000 abitanti<sup>87</sup>. L'altopiano è infatti colpito da diversi anni da un forte fenomeno di calo demografico e da indici di invecchiamento elevati, che insieme all'aumento del pendolarismo stanno provocando una progressiva desertificazione demografica. Ciò è dovuto alla conformazione geografica del territorio, molto isolato e prevalentemente rurale, alla carenza di opportunità occupazionali e ad una scarsa propensione al rischio d'impresa, tutti fattori che rendono l'Altopiano poco attrattivo dal punto di vista abitativo<sup>88</sup>. L'esiguo numero di Comuni e di

---

<sup>86</sup>Dati estrapolati dal sito della Comunità Montana Valtrompia e aggiornati al 31.12.2013

<sup>87</sup><http://www.comuniverso.it/index.cfm?Comunit%C3%A0%20montana%20Spettabile%20Reggenza%20dei%207%20Comuni&menu=639&comunita=0502408005>

<sup>88</sup>Carrarini N. (2006), *L'Altopiano dei Sette Comuni: così vicino, così lontano*, in Messina P., Marella A. (a cura di), *Eco dai monti. Politiche per le Aree Montane a confronto*, Padova, CLEUP, p. 154.

abitanti, tuttavia, viene considerato un punto a favore per il passaggio da Comunità a Unione Montana, dovendo gestire meno contrapposizioni interne e garantendo l'ambito territoriale che era della Comunità Montana e ancor prima della Federazione.

### 3.3.2.1. *Una comparazione fra i due Statuti*

Come si è già detto la differenza principale tra il Veneto e la Lombardia in tema di riordino territoriale riguarda il fatto che, mentre in Veneto si sta attuando un processo di riordino complessivo del territorio in seguito alla normativa nazionale sull'obbligo di gestione associata delle funzioni per i piccoli comuni, la Lombardia non ha ancora attivato un processo del genere. Per questo motivo in Veneto è stata creata nel 2012 una legge *ad hoc*, la L.R. 40/2012, riguardante la trasformazione delle Comunità Montane in Unioni Montane. In Lombardia invece la normativa di riferimento per questi Enti è rimasta la L.R. 19/2008 la quale, pur prevedendo un riordino delle Comunità Montane non ne modifica la natura ma le razionalizza diminuendole di numero e snellendone gli apparati.

I due Presidenti intervistati hanno entrambi espresso pareri favorevoli riguardo alle due leggi sopracitate, sebbene quello lombardo muova anche dei dubbi in particolare sul futuro. Il Presidente della Comunità Montana Valtrompia, infatti, sottolinea come, grazie alla legge regionale 19, ci sia stato uno “snellimento” dell'Ente: «Prima le assemblee erano composte da più persone, mentre ora sono composte solo dai sindaci o da loro delegati, quindi l'assemblea è composta da 18 persone (tante quanti i Comuni), le quali eleggono un direttivo formato da quattro membri più il Presidente. La Comunità Montana è diventata dunque molto aziendale, un'agenzia, e questo è stato secondo me il merito di questo passaggio. La Legge 19 ha inoltre ridotto le comunità montane lombarde da 30 a 23, tra l'altro mettendo assieme vallate che non avevano nemmeno grossi legami»<sup>89</sup>. Quest'ultimo punto è visto in modo negativo dal Presidente che interpreta l'imposizione dall'alto dei limiti territoriali come controproducente.

---

<sup>89</sup>Intervista n. 3.

Inoltre dalle sue parole emerge anche la preoccupazione per un futuro incerto: «La giunta Maroni ha garantito i fondi per le Comunità Montane fino al 2016, dimostrando la volontà di mantenerle nonostante le difficoltà economiche. Oggi però non è ancora escluso nulla: potrebbe succedere che tra un anno, in base al futuro delle province, le Comunità Montane vengano eliminate. Dipende tutto dalla Regione, dato che siamo in tutto e per tutto enti regionali, tant'è vero che con la legge 19 la Lombardia ha creato un'assemblea dei presidenti delle comunità montane che risponde direttamente alla giunta regionale, perché per lo Stato non esistiamo più»<sup>90</sup>.

La Presidente della Spettabile Reggenza, invece, parla di trasformazione vera e propria: «L'obiettivo che si sta perseguendo è quello di associare tutte le funzioni e tutti i servizi così come previsto dalla L.R. 40. Per fare questo bisognerà agire a piccoli passi, partendo dalle cose più semplici e facendolo in sinergia con i comuni. Per ora abbiamo elaborato lo statuto, il quale verrà approvato probabilmente a metà marzo, sulla base della bozza elaborata dalla Regione insieme all'UNCEM, adattandola alla nostra realtà. Spero si raggiunga presto l'obiettivo perché se lo si farà i cittadini dell'altopiano ne trarranno profitto, anche per la loro immagine e per dimostrare che i cittadini dell'Altopiano sono uniti come uniti erano i loro antenati»<sup>91</sup>. Il *focus* sull'importanza di rimanere uniti è molto sentito dalla Presidente, la quale infatti si ritiene soddisfatta del lavoro svolto e del fatto che «nel passaggio da Comunità a Unione è stato salvato l'ambito territoriale, nonostante non ci fosse l'obbligatorietà di mantenerlo tale. L'ambito, infatti, non poteva assolutamente essere spezzato essendo un territorio con 700 anni di storia»<sup>92</sup>.

Come si evince anche dalle parole della Presidente dell'Unione Montana il loro statuto è tutt'ora provvisorio, e quindi parzialmente incompleto, essendo ad oggi pubblicato all'albo pretorio dei comuni facenti parte dell'Unione i quali potranno in questo modo formulare osservazioni e proposte. Esso è stato elaborato

---

<sup>90</sup> *Ivi* p. 98.

<sup>91</sup> Intervista n. 4.

<sup>92</sup> *Ibidem*

sulla base di una bozza elaborata dalla Regione in collaborazione con l'UNCCEM per aiutare le istituzioni in questo passaggio importante. Le differenze riscontrate e riprodotte nella tabella che segue, dunque, sono suscettibili di variazioni essendo il processo tutt'ora in itinere per il caso veneto. Tuttavia è lecito pensare che le disposizioni prese in esame, riguardanti il tema della gestione associata, non subiranno cambiamenti essendo state elaborate in conformità con la normativa nazionale e regionale.

Tabella 3.2. - Analisi delle principali differenze tra lo Statuto della Comunità Montana Valtrompia e quello dell'Unione Montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni con riferimento alle disposizioni inerenti la gestione associata

	<b>Data di approvazione / L.R. di riferimento</b>	<b>Articoli di riferimento nel TUEL</b>	<b>Ambito territoriale</b>	<b>Finalità riguardanti la gestione associata</b>	<b>Funzioni riguardanti la gestione associata</b>
<b>Statuto CM Valtrompia</b>	-30/12/2009 -L.R. 19/2008	Artt. 27, 28 «Natura, ruolo e funzioni CM»	Art. 1 c.1: «Tra i comuni (...) facenti parte della zona omogenea n. 4 come risultante dall'allegato A della legge regionale 27 giugno 2008 n.19 è costituita con decreto del presidente della Giunta Regionale n. 6492 del 26 Giugno 2009 la Comunità Montana Valle Trompia»	Art. 2 c. 2: «promuovere e sostenere l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi tra i comuni per garantire una gestione efficace, efficiente, economica e la continuità dei servizi stessi in un'ottica di dinamismo associativo».	Art. 3 c. 2 p. 2. : «Spetta altresì alla Comunità Montana: (...) l'esercizio di funzioni proprie e delegate dai Comuni che intendano esercitarle in forma associata»
<b>Statuto (provvisorio) UM Spettabile Reggenza</b>	-30/01/2014 (adottato, non approvato) -L.R. 40/2012	Art. 32 «Unione di Comuni e Unione di Comuni Montani» così come modificato dal D.l. 95/2012	Art. 2 c. 3: «L'Unione Montana, ai sensi di quanto stabilito dalla L.R. 40/2012, succede in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi alla CM e costituisce ambito territoriale ottimale per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi che i Comuni le conferiscono»	Art. 4 c. 1: «a) svolgere l'esercizio associato di funzioni e servizi per i Comuni compresi nell'ambito territoriale di cui all'art. 2; b) promuovere ed attuare 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»	Art 4 c. 2: «a) gestione associata delle funzioni e dei servizi dei comuni aderenti, ivi comprese le funzioni fondamentali così come individuate dalla legislazione nazionale; b) gestione nell'ambito territoriale di riferimento delle funzioni amministrative già attribuite o delegate dalla legislazione nazionale e regionale alle Comunità Montane»

Analizzando la tabella si può notare la portata innovativa dello Statuto dell'Unione Montana rispetto a quello della Comunità. Un'innovazione dovuta *in primis* ad un fattore temporale. Essendo stato redatto da poco, infatti, esso si rifà alla normativa nazionale e regionale più recente in materia e ne assorbe le maggiori novità, mentre quello della Valtrompia si rifà alla legislazione precedente al 2009 che, come già detto, è stata negli ultimi anni notevolmente modificata. A riguardo risulta importante il riferimento nello statuto dell'Unione Montana all'art. 32 del TUEL il quale, come modificato dal D.l. 95/2012 prevede appunto che «(...) ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa (l'unione di comuni) assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani». L'Unione montana è dunque stata pensata, sia dal livello statale che da quello regionale, come una vera e propria unione di comuni, alla quale però sono affidati anche i vecchi compiti attribuiti alle Comunità Montane, in particolare quelli riguardanti la valorizzazione del territorio montano. Essendo questi cambiamenti importanti e non di semplice attuazione la Presidente dell'Unione spiega che, per analizzare al meglio la situazione e capire quale possa essere la miglior strada percorribile per costituire l'unione, è stato dato l'incarico di predisporre un lavoro di ricerca sul tema a un esperto ANCI Veneto il quale, essendo già stato presidente di un'Unione di Comuni, può fornire utili consigli per una buona riuscita del processo di trasformazione. L'intervistata ci tiene inoltre a sottolineare il ruolo della Regione in questo periodo di transizione, ed in particolare della Direzione Enti Locali nella persona dell'Assessore Ciambetti, il quale «si è sempre reso disponibile per chiarimenti sulle normative, ed ha sempre avuto un occhio di riguardo per l'Altopiano essendo anche molto presente sul territorio»<sup>93</sup>.

Lo Statuto della Comunità Montana della Val Trompia, invece, si rifà agli artt. 27 e 28 del TUEL i quali, novellati nel 2009, hanno portato allo “snellimento” degli organi di governo di cui si è già detto prima. Mentre infatti il

---

<sup>93</sup>Intervista n. 4.

Consiglio dell'Unione della Spettabile Reggenza è composto dai Sindaci dei Comuni membri, ma anche da due consiglieri comunali eletti dai rispettivi Consigli, uno dei quali in rappresentanza delle opposizioni, in Valtrompia l'Assemblea è composta solamente dai Sindaci (quindi da 18 persone). Sebbene l'idea di base della Regione Lombardia sia razionale, e cioè basata sull'obiettivo di evitare sprechi, è anche vero che vi è all'interno dell'Assemblea delle Comunità Montane lombarde una minor democraticità non essendo garantita la rappresentanza delle minoranze.

Per quanto riguarda gli ambiti territoriali vi è da dire che, nonostante le diverse denominazioni date dalle due Regioni, zona omogenea per la Lombardia ed ambito territoriale per il Veneto, anche a seguito delle Riforme in entrambi i casi sono state riconfermate le delimitazioni precedenti, evitando dunque i possibili problemi derivanti dall'aumento o dalla diminuzione del numero di Comuni associati.

Le differenze maggiori sono invece più visibili se si analizzano le finalità e le funzioni inerenti la gestione associata stabilite dagli statuti. Infatti, mentre lo Statuto della Comunità Montana valtrumplina si pone come finalità quella di «*promuovere e sostenere l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi tra i comuni per garantire una gestione efficace, efficiente, economica e la continuità dei servizi stessi in un ottica di dinamismo associativo*» (Art. 2 c. 2), quello dell'Unione della Spettabile Reggenza all'art. 4 c. 1 nomina come prime due finalità quelle di: *svolgere l'esercizio associato di funzioni e servizi per i Comuni compresi nell'ambito territoriale di cui all'art. 2;*, e *promuovere ed attuare 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 generali*. La differenza principale sta proprio nel ruolo dell'Ente, da un lato di promozione e sostegno, dall'altro di azione diretta. Ciò lo si riscontra anche negli articoli inerenti alle funzioni. Infatti mentre l'art. 3 dello Statuto valtrumplino dice che «*spetta altresì alla Comunità Montana (...) l'esercizio di funzioni proprie e delegate dai Comuni che intendano esercitarle in forma associata*», l'art. 4 dell'Unione veneta pone come prime due

funzioni: «la gestione associata delle funzioni e dei servizi dei comuni aderenti, ivi comprese le funzioni fondamentali così come individuate dalla legislazione nazionale, e la gestione nell'ambito territoriale di riferimento delle funzioni amministrative già attribuite o delegate dalla legislazione nazionale e regionale alle Comunità Montane».

Da questa panoramica sugli Statuti si può quindi dedurre che il percorso di trasformazione attivato dalle Comunità Montane venete verso le Unioni Montane renderà questi Enti dei veri e propri gestori di servizi in forma associata, anche se è ancora troppo presto per potere dare dei giudizi di merito. Questa visione è tra l'altro confermata da entrambe le interviste. Infatti, secondo la Presidente della Spettabile Reggenza «arrivare all'unione significa poter dare un miglior servizio ai cittadini, i quali hanno il diritto di avere la stessa qualità nell'erogazione dei servizi, senza dover essere discriminati per il solo fatto di vivere nel comune più piccolo. Per questo noi abbiamo già progetti in via d'attivazione per il sociale e per la polizia municipale. L'obiettivo dunque è quello di razionalizzare e fornire servizi migliori. Non sarà facile, non sarà breve, non sarà indolore, ma dovrà essere così. Dobbiamo cominciare ad allargare la mente perché siamo tutti cittadini dell'Altopiano»<sup>94</sup>. Dal canto suo il Presidente della Comunità Montana Valtrompia guarda di buon occhio le innovazioni che stanno avvenendo in Veneto e sottolinea che «non è più possibile rispondere al territorio singolarmente perché il mondo è cambiato. Quindi sono convinto che la sfida sia proprio questa, e cioè quella di governi di macro-aree improntati sull'utilizzo della tecnologia e dell'informatica, i quali saranno molto più utili rispetto ai “mille campanili”. Quindi questi Enti credo che rimarranno nella misura in cui diventeranno gestori di servizi e nella misura in cui la Regione lascerà liberi i territori di organizzarsi, perché non si può pensare che tutto possa essere gestito da Milano»<sup>95</sup>.

Alla luce di tutto ciò risultano chiare le parole di Messina quando, parlando di Unioni e Comunità Montane già nel 2009 diceva che: «l'Unione di Comuni non è altra cosa rispetto ai Comuni stessi, come invece lo sono le Comunità Montane e

---

<sup>94</sup>Intervista n. 4.

<sup>95</sup>Intervista n. 3.

altri enti gestori con i loro apparati: l'Unione è lo strumento dei Comuni attraverso il quale si ricostruisce *l'unitarietà politico-amministrativa di un territorio* e, in questo processo, proprio la *flessibilità* dello strumento rimane una condizione, e una garanzia, della sua utilità. Questi elementi di analisi dovrebbero valere, a maggior ragione, anche per le aree montane inducendo le Comunità Montane a funzionare sempre più come Unioni di Comuni, cioè governate dagli amministratori comunali, senza duplicazioni di organi e di apparati»<sup>96</sup>

Come s'è visto, mentre il Veneto ha innovato la sua normativa intraprendendo questo tipo di percorso, la stessa cosa non può essere detta della Lombardia. Il paragrafo che segue dimostra infatti una situazione paradossale, “dell'Unione nell'Unione”, che però è molto comune in ambiti in cui dietro l'unione istituzionale manca un'unione politica.

### 3.3.3. *Una peculiarità del caso valtrumplino: l'Unione nell'Unione*

Come già si è detto precedentemente la Comunità Montana Valtrompia è costituita da ben 18 Comuni e da un totale di 113 mila abitanti. La popolazione, tuttavia, non è distribuita omogeneamente essendovi una netta differenza tra i comuni della media e bassa valle, i quali hanno tutti una popolazione che supera i 5.000 abitanti, e quelli dell'alta valle che invece non superano i 3.000. Questa notevole differenza ha portato nel tempo ad una sempre maggiore disuguaglianza fra queste due zone della valle, anche a livello di Comunità Montana. A dimostrarlo è stata la decisione presa da tre di questi Comuni, Tavernole, Collio e Marmentino, di intraprendere nel 2013 la strada dell'Unione di Comuni. Essi, infatti, rispondono perfettamente alle caratteristiche necessarie per poter associare le funzioni e i servizi così come previsto dalla normativa statale, essendo tutti e tre sotto la soglia dei 3.000 abitanti, così come previsto per i comuni montani. Collio conta infatti 2.173 abitanti, Tavernole 1.349, mentre Marmentino solo 684.

L'Unione, denominata “Via del Ferro”, è subito stata vista sia dalle minoranze dei rispettivi consigli comunali, sia dalla Comunità Montana stessa, più come uno

---

<sup>96</sup>Messina P. (2009), *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, CLEUP, p. 232.

strumento per poter ricevere fondi piuttosto che come un' unione politico-amministrativa basata su di un obiettivo comune. Le minoranze politiche, infatti, si sono addirittura rifiutate di partecipare al primo Consiglio dell'Unione lamentando «poca chiarezza nell'*iter* di costituzione e una certa leggerezza nello staccarsi dalla Comunità Montana, con la quale si era intrapreso un percorso molto simile a quello che l'unione si prefigge di portare avanti»<sup>97</sup>. Dal canto suo anche il Presidente della Comunità Montana non si dimostra entusiasta di ciò, ed infatti si esprime sulla questione dicendo che: «Collio, Tavernole e Marmentino hanno accelerato i tempi, dando però in questo modo un segnale di divisione più che di unione. La Comunità Montana sta facendo un lavoro per associare, ma in questo caso credo che la logica alla base dell'unione sia stata quella di ricevere fondi. Ma quello che conta oggi per un governo del territorio è di avere una solidarietà più ampia anche perché da soli non si va più da nessuna parte, e questo segnale dell'Unione non è stato molto positivo perché sarebbe stato meglio creare un percorso logico in collegamento con la Comunità Montana»<sup>98</sup>.

Nonostante le critiche e le problematiche inerenti la sovrapposizione di più enti, tuttavia, l'Unione ha di che festeggiare dato che si è recentemente aggiudicata 600 mila euro grazie alla partecipazione al bando “Seimila Campanili” finanziato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che ha l'obiettivo di sostenere i piccoli comuni, la loro salvaguardia e la sicurezza<sup>99</sup>.

Questo caso limite è utile per comprendere quanto la rigidità insita nel modello “Comunità Montana” così come fu pensato negli anni Settanta, ad oggi non è più sostenibile. Senza una reale unitarietà politico-amministrativa, infatti, un territorio rischia, come è successo in Valtrompia, di sfaldarsi perché basato solo su un'unione *de facto*, imposta dall'alto e non concertata fra gli attori. In questo periodo di crisi internazionale, tuttavia, risulta ancor più importante sfruttare le risorse del territorio ed agire cooperando per condurre percorsi di

---

<sup>97</sup><http://www.valtompianews.it/notizie-it/Alta-Valtompia:-ostacoli-lungo-l'Unione-'Via-del-Ferro'-23341.html>

<sup>98</sup>Intervista n. 3.

<sup>99</sup><http://www.valtompianews.it/notizie-it/Unione-dell'Alta-Valle:-600-mila-euro-in-arrivo-24605.html>

sviluppo condivisi che mobilitino risorse e competenze locali. Solo così una zona marginale come è quella delle aree montane può arrivare a competere sulla scena internazionale. Se questa è la direzione da intraprendere, allora il riordino territoriale di queste aree dovrebbe essere uno dei primi punti da affrontare, poiché farlo significa ripensare il modello locale e proporre un cambiamento di visione politica e di stile di governo che sia in grado di garantirne non solo la sostenibilità, ma anche un salto di qualità, nel più ampio contesto europeo e globale. Ciò è possibile, tuttavia, solo se si punta sulla formazione della classe dirigente a tutti i livelli istituzionali, in modo da creare attori portatori d'innovazione e in grado di lavorare muovendosi nelle “reti di *governance* locali e multilivello”<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup>Messina P., Marella A. (2006), *Eco dai monti. Politiche per le aree montane a confronto*, Padova, CLEUP, P. 248.



## CONCLUSIONI

In questo percorso di ricerca sul fenomeno dell'associazionismo intercomunale si è cercato *in primis* di presentarne una panoramica europea, utile da un lato ad individuare le principali differenze presenti tra le varie forme di intercomunalità nei diversi contesti nazionali, dall'altro per comprendere come due istituzioni sovranazionali, quali l'Unione Europea ed il Consiglio d'Europa si sono rapportate a questa tematica.

Dall'analisi è emersa innanzitutto una netta linea di separazione tra i Paesi del Nord e del Sud Europa. I primi ad oggi non presentano grossi problemi di sostenibilità istituzionale, avendo attuato riforme di riordino già dagli anni Cinquanta, riguardanti sia l'accorpamento di più Comuni sia la creazione di forme di intercomunalità. I secondi, invece, a causa dell'influenza che il modello napoleonico ha avuto sull'organizzazione della struttura amministrativa statale e della presenza di forti istanze localiste, non sono riusciti ad attuare riforme di accorpamento tali da ridurre in modo sostanziale le numerose municipalità che li caratterizzano. I cosiddetti Paesi mediterranei, sono infatti i più frammentati a livello istituzionale, quindi sono anche quelli in cui il problema di una maggiore sostenibilità istituzionale si è presentato a più riprese, facendo così aumentare notevolmente i processi di intercomunalità, visti dai governi come una soluzione adeguata per creare economie di scala, in modo da poter continuare ad erogare in modo efficiente i servizi alla cittadinanza, nonostante i tagli ai bilanci causati dalla crisi economica. Questi Paesi sono, infatti, anche i più colpiti dalle politiche d'*austerity* portate avanti dall'Unione Europea la quale, attraverso l'imposizione della disciplina del pareggio di bilancio ha fatto sì che in questi Stati si inaugurassero politiche di *spending review* che hanno reso l'associazionismo intercomunale un obbligo più che una scelta di *governance*.

Quindi, benché non esista una *policy* europea definita riguardante l'intercomunalità, quest'ultima può dirsi comunque incentivata dall'Unione Europea in modo indiretto, attraverso un'europeizzazione delle pratiche di *governance* locale da parte degli attori del territorio, i quali, per adeguarsi ai

vincoli che l'Unione Europea impone per il recepimento dei fondi strutturali, sperimentano nuovi approcci di governo locale, basati su principi quali la concertazione e il partenariato, che stanno anche alla base di un buon associazionismo intercomunale.

Un'organizzazione sovranazionale di stampo europeo che invece ha sempre messo al centro delle sue *policy* la salvaguardia e la sostenibilità istituzionale dei sistemi locali, è il Consiglio d'Europa, anche in virtù del diverso ruolo che quest'ultimo svolge rispetto all'Unione Europea, che potremmo definire in breve meno economicista e più valoriale, essendo incentrato sulla salvaguardia e sulla promozione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto. Benché a differenza dell'UE i suoi atti non siano vincolanti per gli Stati che ne fanno parte, il Consiglio d'Europa è riuscito comunque, grazie al *Congresso dei poteri locali e regionali* e alla *Carta delle autonomie locali* (1985), ad influenzare i processi di *governance* locale attraverso la stipula di principi comuni e lo scambio di *good practice*. Da un lato, infatti, il recepimento da parte degli Stati membri della Carta ha portato anche a sostanziali modifiche degli ordinamenti statali, basti pensare che in Italia grazie all'attuazione del principio di consultazione delle collettività locali, è stata attivata nel 1989 la Conferenza Stato-Regioni. Dall'altro il Congresso dei poteri locali e regionali, essendo composto dai portavoce di oltre 200 mila regioni e comuni d'Europa, è divenuto luogo privilegiato per lo scambio di *good practice* e per l'elaborazione di linee guida comuni, soprattutto per temi che interessano tutti gli Enti Locali europei, come appunto l'intercomunalità. Un esempio concreto di come il Consiglio d'Europa si faccia promotore di una maggiore sostenibilità istituzionale è dato dalla *Strategia per l'innovazione e la buona governance a livello locale*, inaugurata nel 2008. Questo documento attraverso l'enunciazione di 12 principi guida si propone di premiare le collettività locali virtuose attraverso l'*European Label of Governance excellence* (EloGE). L'Italia purtroppo non ha ancora aderito alla Strategia, ma se lo facesse ne trarrebbe sicuramente beneficio dato che, come si è riscontrato in altri paesi che già vi hanno aderito, potrebbero nascere nei contesti locali fenomeni interessanti di competizione fra Enti, creando così un circolo virtuoso di *good practices*.

Attraverso l'analisi del contesto italiano, invece, è emerso come nel nostro Paese il tema del riordino territoriale sia stato, dalla nascita dell'Italia unita ad oggi, tanto ricorrente quanto rimandato nel tempo e mai affrontato in modo complessivo a causa dei forti localismi presenti nei Comuni italiani, poco preposti quindi ad una logica di accorpamento e di razionalizzazione. Benché infatti le prime normative sul tema siano risalenti agli anni Settanta, un reale slancio verso processi di intercomunalità lo si è avuto solo verso la fine degli anni Novanta in conseguenza di tre spinte principali alla razionalizzazione: le famose “Leggi Bassanini” sulla semplificazione amministrativa, l'emanazione del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) nel 2000 e la Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Nei primi anni del nuovo millennio, dunque, l'associazionismo intercomunale si sviluppa in tutta Italia, sebbene in modi molto diversificati da Regione a Regione dato che, in assenza di un quadro nazionale omogeneo, alcune legislazioni regionali addirittura inventano nuove forme associative, sebbene la Conferenza Unificata Stato, Regioni ed Enti Locali del 2006 ha poi cercato di risolvere questo problema definendo caratteristiche minime per le legislazioni regionali, da rispettare per poter accedere ai fondi per l'incentivazione della gestione associata dei servizi.

Il vero punto di svolta per l'associazionismo intercomunale in Italia lo si ha però con l'avvento della crisi dato che, in conseguenza dei tagli alla spesa pubblica, i vari governi che si sono succeduti dal 2008 ad oggi hanno apportato notevoli innovazioni nella normativa sulla gestione associata di funzioni e servizi comunali, in particolare introducendone l'obbligo per i Comuni sotto i 5.000 abitanti (3.000 se montani) con il Decreto legislativo n. 78 del 2010. Le due forme di gestione associata previste dalla legislazione sono le Convenzioni e le Unioni di Comuni, ma mentre nel primo caso si tratta principalmente di accordi tra Enti Locali per svolgere in modo coordinato determinate funzioni, le quali però rimangono di responsabilità dei singoli Comuni, l'Unione è molto più vincolante essendo un Ente Locale in senso proprio, alla quale sono direttamente imputabili gli atti e le responsabilità derivanti dalla gestione associata, ed è per questo che si è scelto di focalizzare l'attenzione su quest'ultimo strumento nella comparazione

fra Regioni.

Le Unioni, dunque, in virtù della normativa sopracitata, hanno avuto un forte impulso dal 2010 in poi e, ad oggi, coinvolgono il 23% dei Comuni italiani. Esse non sono però presenti in egual misura e forma nelle 20 regioni, e questo dipende ovviamente dal livello di frammentazione e dalla grandezza della regione, ma anche dalle politiche di incentivi e di promozione che sono state attivate, o meno, nei vari contesti. Analizzando infatti il *policy-making* di Veneto e Lombardia, ne è emerso un differente approccio al tema, il quale è stato confermato anche dalle due interviste ai rispetti Dirigenti regionali competenti sulla questione del riordino e delle gestioni associate.

Il Veneto, dal canto suo, ha scelto di innovare la sua normativa in seguito alle disposizioni nazionali inerenti l'obbligo di gestione associata, e ha deciso di farlo non solo implementando gli obblighi statali, riguardanti i piccoli comuni, ma coinvolgendo tutto il territorio della regione attraverso la creazione di un Piano di riordino complessivo, basato sull'obiettivo di semplificare tutti i livelli di *governance*. La Legge Regionale n. 18 del 2012, infatti, oltre a stabilire i limiti demografici minimi per la gestione associata e a definirne le possibili forme attuative, al Capo IV disciplina in maniera compiuta il processo di riordino, che ha cercato di valorizzare le peculiarità del territorio attraverso l'individuazione di quattro macro-aree omogenee, mediante un processo concertativo con i Comuni stessi. L'Ente Regione in questo caso ha deciso dunque di andare oltre la mera efficienza economica imposta dal governo centrale e, proponendosi come cabina di regia, ha scelto di strutturare un piano di riordino complessivo, concertato e condiviso con le autonomie locali, per rendere la *governance* del territorio oltre che più efficiente, anche più sostenibile. Per fare questo la Regione si è inoltre servita della partecipazione al progetto di tutti gli attori interessati al tema: prima fra tutti l'Università di Padova, ma anche i Centri di ricerca, le Prefetture e i Sindacati.

La Lombardia, invece, è caratterizzata dall'assenza di un piano di riordino complessivo di tutto il territorio. La normativa di riferimento, infatti, è risalente al 2008 e raggruppa in un unico atto sia il riordino delle comunità montane, sia la

disciplina delle unioni di comuni. La Legge Regionale n. 19 del 2008, dunque, rappresenta più un'applicazione dei vincoli nazionali dettati dalla necessità di un taglio della spesa, che una volontà regionale di riordino complessivo. Dalle interviste e dall'analisi emerge inoltre un minore o assente processo concertativo con gli altri attori del territorio, soprattutto con Università, Prefetture e Sindacati, meno coinvolti nel *policy-making* rispetto a quanto è stato fatto in Veneto.

Andando invece ad analizzare la normativa inerente la gestione associata nell'area montana, sia nazionale che delle due Regioni, si possono notare anche in questo caso differenze, in particolare nell'approccio al tema delle Comunità Montane di Veneto e Lombardia. Questi Enti Locali, benché abbiano una storia totalmente differente rispetto alle Unioni di Comuni, essendo nati molti anni prima con l'obiettivo di proteggere e promuovere le aree montane, negli anni sono stati visti sempre più come contesti adatti per la gestione associata. Tuttavia, gli scandali ed i dibattiti sulle Comunità Montane hanno portato ad una loro svalutazione che ha comportato la diminuzione progressiva dei finanziamenti statali per queste aree, tant'è che nel 2011 la loro scomparsa sembrava imminente. Se non che, il cambio di governo avvenuto in quell'anno ha portato anche ad un cambiamento nella visione dell'associazionismo intercomunale. Infatti, con il Decreto Legge n. 95 del 2012 viene modificato l'art. 32 del TUEL che definiva l'Unione di Comuni, introducendo anche una variabile per la zone montane, le Unioni di Comuni montani. Sulla spinta di questi cambiamenti della normativa statale molte regioni hanno optato quindi per una riforma delle Comunità Montane, attraverso una loro trasformazione in Unioni di Comuni. Il Veneto fa parte di questo gruppo di Regioni dato che, con la Legge Regionale n. 40 del 2012 si pone l'obiettivo di trasformare le sue 19 Comunità Montane in Unioni Montane, sempre nel quadro del riordino territoriale previsto dalla L.R. 18 e quindi in stretta sinergia con quest'ultima norma. Il procedimento, infatti, è molto simile a quello definito per i comuni non montani, dato che anche in questo caso viene previsto un processo concertativo con gli attori locali per la definizione degli ambiti territoriali, in modo da adeguare il piano di riordino alle esigenze dei territori. La Lombardia, invece, non ha innovato la normativa a riguardo ma continua tutt'ora a

fare riferimento alla L.R. 19 del 2008 la quale, sebbene ha previsto una diminuzione di questi Enti, i quali sono infatti passati da 30 a 23, non ne ha però previsto una riforma sostanziale nonostante le innovazioni della normativa statale.

Queste differenze emergono anche dall'analisi dei due casi studio che ho preso in considerazione nell'ultima parte della ricerca, corrispondenti a una Comunità Montana Lombarda, la Val Trompia, e ad una Unione di Comuni tutt'ora “in costruzione”, la Spettabile Reggenza dei Sette Comuni. Grazie a una comparazione dei due Statuti e delle interviste effettuate ai rispettivi Presidenti è emerso come, mentre l'Unione Montana, benché tutt'ora in corso di formazione, viene vista dagli attori del territorio come un'innovazione positiva che porterà benefici e semplificazioni, nella Comunità Montana Val Trompia permangono problematiche legate alla mancata innovazione della normativa regionale. Infatti, in Val Trompia un caso interessante che è emerso dall'intervista è la presenza di un'Unione di Comuni composta da enti facenti parte della Comunità Montana. Ovviamente la questione non è stata vista in modo positivo dalla Comunità Montana, ma d'altronde, finché la normativa regionale non verrà innovata, problemi di questo genere continueranno a ripresentarsi.

Come si è visto, dunque, il fenomeno dell'associazionismo intercomunale è più che mai attuale e viene utilizzato in molti Stati europei come un valido strumento, sia per ridimensionare le spese degli Enti Locali cooperando per una erogazione dei servizi efficiente ed efficace, sia per creare governi più ampi capaci di far fronte alle sfide che la globalizzazione e l'uropeizzazione pongono ai livelli sub-nazionali, i quali sono sempre più in competizione fra loro nel contesto globale e devono quindi riuscire ad attivare strategie di sviluppo locale attraverso una logica funzionale di valorizzazione delle peculiarità dei rispettivi territori. Per fare ciò però risultano necessari due elementi che sono risultati determinanti anche nell'analisi dei casi studio regionali e locali: da un lato una classe politica consapevole delle sfide in corso e adeguatamente formata per affrontarle, dall'altro una partecipazione di tutti gli attori del territorio, istituzionali e non, alla definizione di una *policy* di sviluppo locale concertata.

## **ALLEGATI**



## ALLEGATO N. 1

### Interviste a testimoni privilegiati

(febbraio 2014)

<b>N.</b>	<b>Data dell'intervista</b>	<b>Nome</b>	<b>Ruolo ricoperto</b>	<b>Luogo</b>
1	03/02/14	Dott. Maurizio Gasparin	Responsabile della Direzione Enti Locali, Persone Giuridiche, Controllo atti della Regione Veneto	Sede della Regione Veneto, Venezia, Palazzo Grandi Stazioni
2	12/02/14	Dott. Alberto Bernini	Dirigente della Struttura Semplificazione, digitalizzazione e riorganizzazione dei processi amm.vi nelle Autonomie Locali	Sede della Regione Lombardia, Milano, Palazzo Lombardia
3	10/02/14	Dott. Bruno Bettinsoli	Presidente della Comunità Montana Valle Trompia	Sede della Comunità Montana Gardone Val Trompia
4	19/02/14	Dott.ssa Roberta Marcolongo	Presidente e Segretario dell'Unione Montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni	Sede dell'Unione Montana Asiago



## **ALLEGATO N. 2**

### **NORMATIVA E DOCUMENTI DI RIFERIMENTO**

#### **TRATTATI E CONVENZIONI EUROPEE**

TRATTATO DI LONDRA – STATUTO DEL CONSIGLIO D'EUROPA,  
Trattato stipulato il 5 Maggio 1949 ed entrato in vigore il 3 Agosto 1949.

CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, firmata a Roma  
il 4 Novembre 1950 sotto l'egida del Consiglio d'Europa.

TRATTATO CHE ISTITUISCE LA COMUNITÀ ECONOMICA  
EUROPEA, firmato a Roma il 25 Marzo 1957 ed entrati in vigore il 1°  
Gennaio 1958 (non pubblicato in Gazz. Uff.).

CARTA EUROPEA DELLE AUTONOMIE LOCALI n. 122, Trattato  
aperto alle firme degli stati membri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il  
15 Ottobre 1985 ed entrato in vigore il 1° Dicembre 1988.

ATTO UNICO EUROPEO, Trattato aperto alle firme degli stati membri  
dell'Unione Europea il 28 Febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° Luglio  
1987.

TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA – TRATTATO DI  
MAASTRICHT, firmato a Maastricht il 7 Febbraio 1992 ed entrato in  
vigore il 1° Novembre 1993 (in Gazz. Uff. CEE, 29 Luglio 1992, C 191).

TRATTATO DI AMSTERDAM, firmato ad Amsterdam il 2 Ottobre 1997  
ed entrato in vigore il 1° Maggio 1999 (in Gazz. Uff. CEE, 10 Novembre  
1997, C 340).

TRATTATO DI LISBONA, firmato a Lisbona il 13 Dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° Dicembre 2009 (in Gazz. Uff. CEE, 17 Dicembre 2007, C 306).

FISCAL COMPACT – TRATTATO SULLA STABILITÀ, COORDINAMENTO E GOVERNANCE DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA, accordo approvato con Trattato internazionale il 2 Marzo 2012 da 25 dei 27 Stati dell'Unione Europea ed entrato in vigore il 1° Gennaio 2013.

### **NORMATIVA NAZIONALE**

Regio decreto 4 Febbraio 1915 n. 148 (in Gazz. Uff., 8 Marzo 1915, n. 52)  
– *Approvazione del nuovo testo unico della legge comunale e provinciale.*

Regio decreto 3 Marzo 1934 n. 383 (in Suppl. della Gazz. Uff., 17 Marzo, n. 65) – *Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale.*

*Costituzione della Repubblica Italiana*, approvata il 22 Dicembre 1947 dall'Assemblea Costituente (in Gazz. Uff., ediz. straord., del 27 Dicembre 1947; G.U. n. 2 del 3 Gennaio 1948).

Legge 3 Dicembre 1971, n. 1102 (in Gazz. Uff., 23 Dicembre 1971, n. 234)  
– *Nuove norme per lo sviluppo della montagna.*

Legge 22 Luglio 1975, n. 382 (in Gazz. Uff., 20 Agosto, n. 220). *Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione.*

Decreto del Presidente della Repubblica 24 Luglio 1977 n. 616 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff. n. 234 del 29 agosto). *Attuazione della delega di*

*cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382. (trasferimento funzioni alle regioni).*

Legge 23 Dicembre 1978, n. 833 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff. n. 360, del 28 dicembre 1978) – *Istituzione del servizio sanitario nazionale.*

Legge 8 Gennaio 1979, n. 3 (in Gazz. Uff., 12 gennaio, n. 12) – Conversione in Legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702, recante *disposizioni in materia di finanza locale.*

Legge 8 Giugno 1990, n. 142 (in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff. n. 135, del 12 giugno). *Ordinamento delle autonomie locali.*

Legge 15 Marzo 1997, n. 59 (in Suppl. ordinario n. 56/L., alla Gazz. Uff. n. 63, del 17 marzo). - *Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa (Bassanini I).*

Legge 3 Agosto 1999, n. 265 (in Suppl. ordinario n. 149/L, della Gazz. Uff. n. 183, del 6 agosto). - *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142 (Bassanini II).*

Decreto Legislativo 18 Agosto 2000, n. 267 (in Suppl. ordinario n. 162/L, alla Gazz. Uff. n. 227, del 28 Settembre). *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.*

Legge Costituzionale 18 Ottobre 2001, n. 3 (in Gazz. Uff. 24 ottobre, n. 248), - *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.*

Legge 5 Giugno 2003, n. 131 (in Gazz. Uff., 10 giugno, n. 132),

*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

Legge 24 Dicembre 2007, n. 244 (in Suppl. ordinario n. 285, alla Gazz. Uff. n. 300, del 28 dicembre,), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).*

Legge 23 Dicembre 2009, n. 191 (in Suppl. ordinario n. 243, alla Gazz. Uff. n. 302, del 30 dicembre), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010).*

Decreto-legge 31 Maggio 2010, n. 78 (in Suppl. ordinario n. 114/L, alla Gazz. Uff. n. 125, del 31 maggio), *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.*

Legge 30 Luglio 2010, n. 122 (in Suppl. ordinario n. 174, alla Gazz. Uff. n. 176, del 30 luglio), *Conversione in legge con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.*

Decreto-legge 13 Agosto 2011, n. 138 (in Gazz. Uff., 13 agosto, n. 188), *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.*

Decreto-legge 6 Dicembre 2011, n. 201 (in Suppl. ordinario n. 251, alla Gazz. Uff. n. 284, del 6 dicembre), *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.*

Decreto-legge 6 Luglio 2012, n. 95 (in Suppl. ordinario n. 141/L, alla Gazz. Uff. n. 156, del 6 luglio), *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.*

Legge 7 Agosto 2012, n. 135 (in Gazz. Uff. 14 agosto, n. 189), *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.*

## **NORMATIVA REGIONALE**

### **Regione Lombardia**

Legge regionale della Lombardia n. 19 del 27 giugno 2008 (BURL n. 27, 1 suppl. ord. del 30 giugno 2008), *Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali.*

Regolamento regionale n. 2 del 27 luglio 2009 (BURL n. 30, 1° suppl. ord. del 31 luglio 2009), *Contributi alle Unioni di Comuni lombarde, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19.*

Legge regionale n. 22 del 28 dicembre 2011 (BURL n. 52, suppl. ord. del 29 dicembre 2011), *Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9 ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 'Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione'. Collegato 2012.*

### **Regione Veneto**

Legge regionale n. 18 del 27 aprile 2012 (BUR n. 35 del 4 maggio 2012), *Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali.*

Legge regionale n. 40 del 5 ottobre 2012 (BUR n. 82 del 5 ottobre 2012), *Norme in materia di unioni montane.*

Deliberazione della giunta regionale n. 1417 del 6 agosto 2013, *Legge Regionale n. 18/2012, art. 8 Approvazione Piano di riordino territoriale. Art. 8, comma 8, L.R. n. 18/2012. Deliberazione/CR n. 74 del 28 giugno 2013.*

Deliberazione della giunta regionale n. 51 del 4 febbraio 2014, *Cabina di Regia regionale per il riordino territoriale. Modifiche e integrazioni alla DGR n. 1757 del 14 agosto 2012.*

### **Casi studio**

Statuto della Comunità montana Val Trompia (2009)

Statuto dell'Unione montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni (2012)

## BIBLIOGRAFIA

ANCI LOMBARDIA (2013), *La Gestione Associata in Lombardia. Documento di sintesi per la Commissione Speciale per il “Riordino delle Autonomie*, Milano. ([http://anci.lombardia.it/xnews/apl/\\_private/cli/STRATEG91Q9ZXXG/att/DOC\\_audizion\\_e\\_commissione%20170713\\_def.pdf](http://anci.lombardia.it/xnews/apl/_private/cli/STRATEG91Q9ZXXG/att/DOC_audizion_e_commissione%20170713_def.pdf))

ANDREW C., GOLDSMITH M. (1998), *From Local Government to Local Governance: And Beyond?*, «*International Political Science Review / Revue internationale de science politique*», Vol. 19, No. 2, New Trends in Municipal Government. Le gouvernement des villes: nouvelles tendances, pp. 101-117.

BEZZI D. (2003), *Regioni e sistemi locali nel diritto comunitario*, in Messina P. (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Bari, Carrocci, pp.53-67.

BOBBIO L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Gius. Laterza & Figli Spa.

BORGHI E. (2005), *Quali montagne? Dallo stereotipo della montagna alla governance per i sistemi locali montani*, in Messina P., Marella A. (a cura di), *Eco dai monti. Politiche per le aree montane a confronto*, Padova, CLEUP, pp. 21-39.

BORGHI E. (2013), *La montagna come nuova frontiera dello sviluppo italiano*, «*Economia e società regionale*» XXXI (1), pp. 101-107

BOSSINI F. (2008), *Valtrompia nell'Economia*, Brescia, La Compagnia della Stampa Massetti Rodella editori.

CARRARINI N. (2006), *L'Altopiano dei Sette Comuni: così vicino, così lontano*, in Messina P., Marella A. (a cura di), *Eco dai monti. Politiche per le Aree Montane a confronto*, Padova, CLEUP, pp. 149-172.

COMMISSIONE EUROPEA (2012), *Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune – elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato*, Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea, Bruxelles (<http://europolavoro.lavoro.gov.it/Documents/F5-documento-lavoro-servizi-commissione-partenariato.pdf>)

CONSIGLIO D'EUROPA (1985), *European Charter of Local Self-Government*, Strasburgo (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>)

DI MARIA A., FASOLO F. (2007), *Le Unioni dei Comuni tra Ente Locale e Area Vasta: quattro casi studio a confronto*, in Messina P., Salvato M. (a cura di), *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, Padova, CLEUP, pp. 145-168.

ÉUPOLIS LOMBARDIA – Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione (a cura di) (2012), *Riorganizzazione finanziaria e gestionale dei Comuni e delle CCMM attraverso processi di Gestione Associata Obbligatoria*, Milano.

FEDELE M., MOINI G. (2006), *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, «Rivista italiana di politiche pubbliche», vol. 7, n. 1, pp. 71-98.

FONDAZIONE IFEL – Ufficio studi autonomie locali e sistemi territoriali (a cura di) (2011), *1861-2011. L'Italia dei Comuni. 150 anni di Unità*, OGRARO, Roma.

FONDAZIONE IFEL – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (a cura di) (2012), *Comuni Montani 2012*, Roma.

GIUPPONI T. (2005), *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali*, Contributo alla ricerca condotta da SSPAL e Johns Hopkins University – Bologna Center su “Amministrazione locale comparata ed orientamento dell'Unione Europea”, Bologna. ([http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0174\\_giupponi.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0174_giupponi.pdf))

GIUPPONI T. (2012), *Autonomie territoriali e processi di riforma: le forme associative degli enti locali tra legge statale e legge regionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma – Vol. I*, Torino, Giappichelli, pp. 757-787.

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

MANDER J., GOLDSMITH E. (1996), *The Case Against the Global Economy, and for a turn toward the local*, San Francisco, Sierra Club Books.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento delle Politiche di Sviluppo (2003), *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata*

*territoriale nel Mezzogiorno*, Roma.

MESSINA P. (2003), *Sistemi locali e spazio europeo*, Bari, Carocci.

MESSINA P., MARELLA A. (2006), *Eco dai monti. Politiche per le aree montane a confronto*, Padova, CLEUP.

MESSINA P. (2009), *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, CLEUP.

MESSINA P. (2011), *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Padova, CLEUP.

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

MESSINA P. (2013), *Enti intermedi, sviluppo locale e sostenibilità istituzionale: una chiave di lettura a partire dal caso del Veneto*, Convegno SISP – Università di Firenze, 12-14 Settembre.

MONTORSI C. (2011), *La Regione. Valore geografico e importanza civile*, «Confronti», pp. 173-180.

MORBIOLI P., TOMMASI R. (2008), *Il riordino territoriale e istituzionale delle comunità montane*, «Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale. Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna», 4., pp. 17-38.

ONGARATO G. (2007), *L'evoluzione della normativa italiana sulle Unioni di Comuni e sulle Aree Metropolitane*, in Messina P., Salvato M., *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, Padova, CLEUP, pp. 59-76.

PAGE E., GOLDSMITH M. (1987), *Central and Local Government Relations. A comparative Analysis of West European Unitary States*, Bristol, J.W. Arrowsmith Ltd.

SALVATO M. (2006), *“Vivere in montagna come scelta e non come destino”. Riflessioni sullo sviluppo delle aree montane*, in Messina P., Marella A. (a cura di), *Eco dei monti. Politiche per le aree montane a confronto* (pp. 225-239). Padova, CLEUP.

SALVATO M. (2013), *La politica di riordino istituzionale in Italia fra luci e ombre*, in «Economia e società regionale», XXXI (1), pp. 108-130.

SEBASTIANI C. (2007), *La politica delle città*, Bologna, il Mulino.

SPALLA F. (2006), *L'accorpamento dei Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, «Amministrare: rassegna internazionale di pubblica amministrazione», fasc. ½ p.121-132.

TESTA P. (a cura di) (2010), *Lo stato delle Unioni. Rapporto nazionale 2010 sulle Unioni di Comuni*, Roma, Cittalia fondazione ANCI ricerche.

TORTORELLA W., MARINUZZI G. (a cura di) (2013), *Atlante dei piccoli Comuni 2013*, Roma, ANCI (<http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Atlante%20dei%20Piccoli%20Comuni%202013.pdf>)

XILO G., RAVAIOLI F. (2009), *Il caso italiano. Le politiche regionali di associazionismo intercomunale a confronto*, in Messina P. (a cura di), «L'Associazionismo Intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto», Padova, CLEUP, pp. 57-109.

## SITOGRAFIA

Associazione nazionale enciclopedia della banca e della borsa ([www.bankpedia.org](http://www.bankpedia.org))

Governo belga ([www.belgium.be](http://www.belgium.be))

Statistica finlandese ([www.stat.fi](http://www.stat.fi))

Istituto nazionale di statistica e degli economici francese ([www.insee.fr](http://www.insee.fr))

Ufficio federale di statistica tedesco ([www.destatis.de](http://www.destatis.de))

Statistica internazionale ([www.statista.com](http://www.statista.com))

Statistica italiano ([www.istat.it](http://www.istat.it))

Statistica dei Paesi Bassi ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl))

Istituto Nazionale di statistica spagnolo ([www.ine.es](http://www.ine.es))

Ufficio nazionale di statistica inglese ([www.ons.gov.uk](http://www.ons.gov.uk))

Governo inglese ([www.gov.uk](http://www.gov.uk))

Commissione Europea ([www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu))

Unione Europea ([www.europa.eu](http://www.europa.eu))

Consiglio d'Europa ([www.coe.int](http://www.coe.int))

Wikipedia ([www.wikepdia.it](http://www.wikepdia.it))

Camera dei deputati italiana ([www.camera.it](http://www.camera.it))

Governo italiano ([www.governo.it](http://www.governo.it))

Senato italiano ([www.senato.it](http://www.senato.it))

Ragioneria Generale dello Stato ([www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it))

Corte Costituzionale italiana ([www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it))

Società geografica italiana ([www.societàgeografica.it](http://www.societàgeografica.it))

Quotidiano economico, giuridico e politico ([www.italiaoggi.it](http://www.italiaoggi.it))

Camera di Commercio di Milano ([www.mi.camcom.it](http://www.mi.camcom.it))

Informazioni e statistiche sui comuni italiani ([www.comuni-italiani.it](http://www.comuni-italiani.it))

Centro documentazione e servizi informativi sulle politiche per lo sviluppo globale  
(<http://polisdoc.cab.unipd.it>)

Regione Veneto ([www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it))

Consiglio Regionale Veneto ([www.consiglio Veneto.it](http://www.consiglio Veneto.it))

Regione Lombardia ([www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it))

Consiglio Regionale Lombardia ([www.consiglio.regione.lombardia.it](http://www.consiglio.regione.lombardia.it))

Istituto di ricerca, statistica, formazione di Regione Lombardia  
([www.eupolis.regione.lombardia.it](http://www.eupolis.regione.lombardia.it))

Regione Piemonte ([www.regione.piemonte.it](http://www.regione.piemonte.it))

Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario, comparato ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it))

Motore di ricerca dei comuni italiani ([www.comuniverso.it](http://www.comuniverso.it))

Giornale della Val Trompia ([www.valtrompianews.it](http://www.valtrompianews.it))

Associazione Nazionale Comuni Italiani ([www.anci](http://www.anci))

Anci Lombardia ([www.anci.lombardia.it](http://www.anci.lombardia.it))

Comunità Montana Val Trompia ([www.cm.valletrompia.it](http://www.cm.valletrompia.it))

Unione Montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni ([www.reggenza.com](http://www.reggenza.com))

Associazione storico-culturale della Val Trompia ([www.valtrompiastorica.it](http://www.valtrompiastorica.it))



## RINGRAZIAMENTI

Giunta alla conclusione di questo percorso tanto arduo quanto gratificante sento il bisogno di ringraziare chi mi ha seguito e stimolato durante questi mesi di ricerca e chi, con il suo affetto, mi ha permesso di credere in me stessa e di superare anche i momenti più difficili.

Il primo sentito ringraziamento va alla professoressa Patrizia Messina, grazie alla quale ho potuto scoprire il mondo della regolazione dello sviluppo locale e dell'associazionismo intercomunale. La sua passione per questo lavoro e il suo continuo coinvolgere noi studenti in progetti come la M.A.S.Ter School sono il motivo principale per cui ho deciso di intraprendere questo percorso di ricerca.

In secondo luogo ringrazio il mio tutor Stefano Osele, la mia compagna di stage Giorgia Fontana e tutta la Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega della Regione Veneto per avermi permesso di svolgere uno stage in cui ho potuto meglio comprendere le dinamiche interne alle istituzioni regionali e approfondire la tematica dello sviluppo locale attraverso lo studio e l'analisi della situazione veneta.

Un grazie va anche a chi si è reso disponibile per le interviste, le quali sono state indubbiamente la parte più interessante di questo lavoro, dato che mi hanno permesso di comprendere il punto di vista di attori privilegiati quali i dirigenti regionali ed i presidenti delle comunità montane. Ringrazio dunque il dott. Maurizio Gasparin, il dott. Alberto Bernini, il dott. Bruno Bettinsoli e la dott.ssa Roberta Marcolongo i quali, assieme ai loro collaboratori, si sono prestati con gentilezza e disponibilità alle mie domande.

Vorrei infine ringraziare tutto quell'universo di famigliari ed amici che da sempre mi circonda e mi supporta in tutti i miei progetti e che ha contribuito con la sua presenza costante a rendermi migliore.

Il grazie più grande va ai miei genitori, Iris e Umberto, i quali mi hanno sempre sostenuto e supportato, accettando tutte le mie scelte e facendomi arrivare

sin qui. Grazie anche ad Alice e Matteo e ai miei fantastici nipotini Filippo e Tommaso, siete il mio sorriso più bello. Un grazie speciale a Niccolò, compagno di vita e di avventure, amico e valvola di sfogo, sempre presente nonostante le distanze.

Per ultimi, ma non per questo meno importanti, ringrazio tutti i miei amici sparsi per il mondo. Prima fra tutte la mia “sorella per scelta” Mery, che pur essendo dall'altra del mondo è riuscita comunque ad essere la persona più presente in questi mesi, sei il mio pezzo di puzzle mancante. Grazie agli amici valtrumplini, soprattutto alle mie gine, che ogni settimana mi riaccolgono fra loro come se non me ne fossi mai andata. Grazie a tutta la big community del CeRebration, con i quali ho condiviso percorsi fantastici che spero non finiranno con la fine dell'Università. Grazie ai miei coinquilini, vecchi e nuovi: a Mattia, che dal primo giorno di università è diventato come un fratello, a Ciccio che con i suoi fischi e le sue risate mi ha sostenuto a modo suo, a Myriam e Sabrina, che mi hanno fatto da mamme in questi mesi. Grazie a tutta l'italian family di Vaxjo, non avrei potuto desiderare compagni d'erasmus migliori. E un grazie infine va a Padova e a tutti gli amici patavini e non che hanno reso questi sei anni lontani da casa un'esperienza unica, la mia Padova siete tutti voi.