

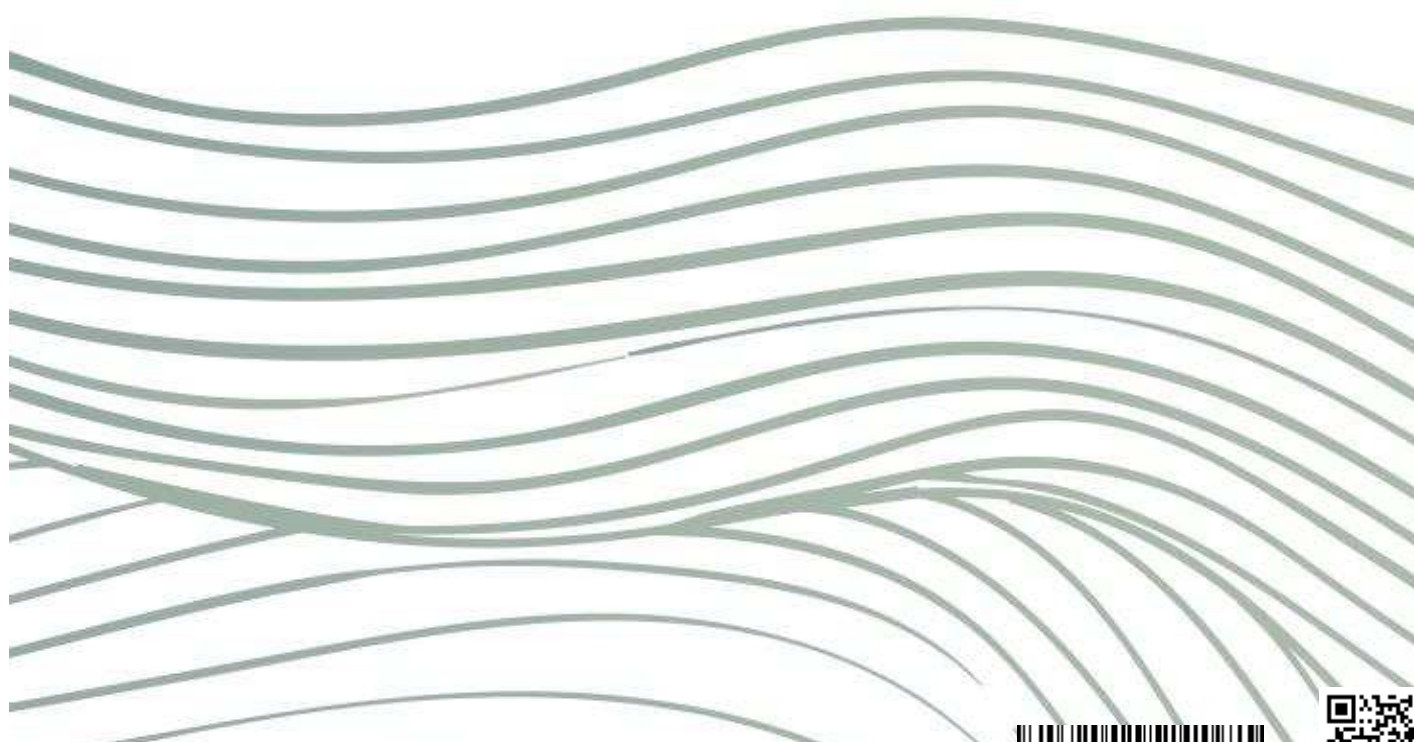


PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE 2030



REGIONE DEL VENETO

IL NUOVO PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE DELLA REGIONE DEL VENETO



2d216032





INDICE

INTRODUZIONE	4
1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	9
1.1 La normativa statale	9
1.2 La normativa regionale:	11
2. GENESI DEL NUOVO PRT	15
2.1 Il Veneto a 10 anni dall'adozione del Piano di Riordino Territoriale	15
2.1.1 Fotografia degli Enti locali e loro forme associative	15
2.1.2 Gli ambiti territoriali e le zonizzazioni di settore	21
2.2 Lo studio conoscitivo sui fenomeni associativi	32
3. IL PROCESSO PARTECIPATIVO E GLI STRUMENTI INFORMATIVI	37
4. LA DEFINIZIONE DELL'AMBITO DI GOVERNANCE	45
4.1 I principi generali	45
4.2 Gli ambiti territoriali sociali come ambito adeguato di programmazione	46
4.3 Le Aree geografiche omogenee	53
5. L'ESERCIZIO ASSOCIATO DI FUNZIONI ED IL FENOMENO ASSOCIATIVO INTERCOMUNALE	55
5.1 Azioni di promozione dell'associazionismo intercomunale nel periodo di attuazione del PRT 2013-2022	55
5.2 Altre azioni regionali a supporto dell'associazionismo intercomunale	59
5.3 Promuovere la costituzione e lo sviluppo delle Unioni di Comuni	59
5.4 Migliorare la governance istituzionale e organizzativa delle Unioni di Comuni	60
5.5 Sostenere la governance nei territori montani: le Unioni montane	62
6. LE FUSIONI DI COMUNI	66
6.1 Il progetto "Fusioni: obiettivo 500 Comuni"	68
6.2 Le linee di intervento regionale	74
7. GLI ORGANISMI DI PROGRAMMAZIONE PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO	76
7.1 Le IPA	76
7.2 Le Conferenze dei Sindaci	77
7.3 Le aree interne	77
8. IL RUOLO DELLE PROVINCE	81
9. L'INCENTIVAZIONE FINANZIARIA	84
9.1 Soggetti destinatari dei contributi	85
9.1.1 Tipologia dei contributi e modalità di assegnazione	87
9.1.2 Premialità e meccanismi sanzionatori nell'attribuzione delle incentivazioni finanziarie	89
9.2 Incentivi alle fusioni di Comuni	90
9.3 Incentivi alle IPA ed alle Conferenze dei Sindaci	91
CONCLUSIONI	93





APPENDICI

Appendice A
Appendice B
Appendice C
Appendice D
Appendice E
Appendice F
Appendice G
Appendice H
Appendice I
Appendice L
Appendice M





INTRODUZIONE

La Regione del Veneto, con Legge Regionale n. 18 del 2012 "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali", ha normato e guidato un processo di riordino territoriale che coinvolgesse l'intera realtà degli Enti locali del Veneto.

Le finalità che la suddetta legge intende perseguire sono ben descritte dall'art.1

Art. 1 - Finalità.

1. *La Regione, ai sensi dell'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, dell'articolo 14, commi 28 e 30, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ed in armonia con la programmazione regionale prevista dalla legge regionale 29 novembre 2001, n. 35, (1) valorizza ed incentiva la costituzione di gestioni associate tra i Comuni, promuovendo, in particolare, lo sviluppo delle Unioni e delle Convenzioni, nonché la fusione di Comuni, al fine di assicurare l'effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi loro spettanti e individuando, tramite un processo concertativo, la dimensione territoriale ottimale e le modalità di esercizio associato.*
2. *Per le finalità di cui al comma 1, la presente legge disciplina:*
 - a) *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;*
 - b) *le forme e le modalità per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni;*
 - c) *la promozione ed il sostegno dell'esercizio in forma associata di funzioni e servizi comunali, nonché della fusione di Comuni.*

Il Piano di Riordino Territoriale è quindi il mezzo mediante il quale viene raggiunto l'obiettivo di razionalizzazione dei livelli di governance in un'ottica di semplificazione, con l'individuazione della dimensione territoriale adeguata all'esercizio delle funzioni comunali e la conseguente costituzione di forme associative strutturate e stabili. Tutto ciò risponde all'esigenza di ridurre la frammentazione dei livelli di governo e di conseguire risparmi di spesa nell'utilizzo delle risorse pubbliche, al fine di assicurare efficienza per gli enti coinvolti e efficacia dell'azione amministrativa e di governo in ambito regionale.

È nel Capo IV della legge regionale n. 18/2012 che viene normato tutto il procedimento di adozione del suddetto Piano di Riordino Territoriale ed al primo comma dell'articolo 8 si prevede che: "La Giunta regionale predispone un piano di riordino territoriale che definisce la dimensione ottimale con riferimento ad ambiti territoriali adeguati per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi da parte dei Comuni, in relazione alle aree geografiche omogenee di cui all'articolo 7".

(1) Comma modificato da comma 1 art. 1 della legge regionale 24 gennaio 2020, n. 2 che ha sostituito le parole: "e dell'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, con le seguenti: "ed in armonia con la programmazione regionale prevista dalla legge regionale 29 novembre 2001, n. 35".





Le aree geografiche omogenee previste dal succitato articolo 7 sono le seguenti:

- a) area montana e parzialmente montana
- b) area ad elevata urbanizzazione
- c) area del basso Veneto
- d) area del Veneto centrale

Con il Decreto Legge n. 78/2010 veniva introdotto dal Legislatore statale l'obbligo di gestione associata dei servizi e delle funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (fino a 3.000 se montani). Da allora, la conversione del decreto in legge prima, e una serie di interventi normativi introdotti dalle manovre finanziarie poi, hanno comportato numerose e rilevanti modifiche alla disciplina prevista. Si è trattato, certamente, di modifiche importanti che hanno riguardato, tra l'altro, il numero delle funzioni fondamentali da gestire in forma associata secondo differenti tempistiche e l'individuazione delle stesse (in un primo tempo effettuata tramite un rinvio alla legge delega n. 42 del 2009 e poi precisata in maniera nuova e puntuale con il D.L. 95/2012).

Come si vedrà meglio nel capitolo primo di questo documento, che descrive il quadro normativo di riferimento, la tempistica prevista perché i Comuni coinvolti dessero attuazione agli obblighi è stata oggetto di numerosi differimenti, l'ultimo termine indicato scadrà il 31/12/2023, ed anche le forme previste per realizzare le gestioni associate sono state interessate da significative novellazioni.

Sono state, infatti, introdotte prima le unioni speciali per i Comuni con popolazione inferiore a mille abitanti e poi le Unioni montane per quelle realtà nelle quali risulti la prevalenza di Comuni già appartenenti alle Comunità montane. Si è trattato di interventi che hanno inciso sul testo Unico Enti locali (D.Lgs. 267/2000), tanta è stata la loro importanza.

Le numerose modifiche apportate alle disposizioni del Legislatore statale non ne hanno modificato il contenuto principale, dato dall'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali per i Comuni di ridotte dimensioni demografiche, obbligo che, pur costantemente differito, è tuttavia ancora normativamente previsto.

È stato detto che la novità rivoluzionaria di quelle disposizioni statali consistesse proprio nell'avere introdotto l'obbligatorietà di gestire in forma associata le funzioni fondamentali. Se ciò è indubbio, possiamo però affermare che nel Piano di Riordino Territoriale della Regione del Veneto, previsto dalla legge regionale n. 18/2012, la gestione associata dei servizi e delle funzioni fondamentali, imposta come obbligo cogente e inderogabile per tutti i Comuni di piccole dimensioni demografiche dalla legge statale, non costituisce solo l'obiettivo ma anche il mezzo per raggiungere un risultato di più ampio respiro.

Invero, la novità di maggior rilievo va ravvisata nel concetto di "dimensione territoriale ottimale e omogenea" e nella portata di rinnovamento complessivo della geografia politica e amministrativa in esso contenuta.

La disciplina completa per l'esercizio associato di servizi e funzioni comunali introdotta con la L.R. 18/2012 evidenzia quindi le diverse finalità che il Legislatore





statale da un lato e quello regionale veneto, dall'altro, hanno inteso perseguire.

La legge dello Stato era chiara nell'esprimere le finalità che mira a realizzare incentivando, anzi, imponendo, il ricorso alle gestioni associate: le norme che ne sanciscono l'obbligatorietà, è scritto, sono "dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni".

Ciò che il Legislatore nazionale intendeva raggiungere è, fondamentalmente, un risparmio di spesa. L'efficienza, dunque, prim'ancora che l'efficacia.

Ben diverso è il fine che la Regione del Veneto ha inteso realizzare incentivando e guidando un percorso - concertato e condiviso - volto alla promozione delle gestioni comunali associate. L'obiettivo era quello di dare vita a un vero e proprio riordino territoriale non imposto, non calato dall'alto, bensì condiviso, scelto, fortemente voluto dai Comuni. E ciò anche con il fine e la conseguenza di realizzare risparmi di spesa ma, soprattutto e in prima istanza, per assicurare una gestione efficace dei servizi e delle funzioni fondamentali.

L'autonomia dei Comuni non è stata messa in discussione dall'intervento della Regione.

Sono stati infatti i Comuni a scegliere la forma di gestione associata ritenuta più idonea alla realtà locale; allo stesso modo è stato lasciato alla libera determinazione dei Comuni quali funzioni esercitare in forma associata.

La Regione ha svolto un importante e fondamentale compito di regia nel processo di incentivazione e promozione delle gestioni associate.

Sempre nell'anno 2012, con legge regionale n. 40, è stata introdotta una disciplina speciale per i Comuni facenti parte delle Comunità Montane: tale disciplina ha riguardato tutti i Comuni montani, per i quali il percorso più lineare previsto è stato quello volto a dare vita alle Unioni Montane, destinate a subentrare alle Comunità Montane, restando peraltro salva la possibilità per i Comuni di avviare, secondo i percorsi e i processi disciplinati, la gestione associata delle funzioni fondamentali attraverso la forma della Convenzione.

La prima attività di riordino territoriale - da realizzare con metodo concertativo secondo quanto previsto dalle disposizioni previste al Capo IV della L.R. 18/2012 - è stata avviata negli ultimi mesi del 2012, inviando ai Comuni un invito a presentare una proposta di gestione associata. Destinatari dell'invito sono stati tutti i 581 Comuni veneti e non solo quelli obbligati, con legge dello Stato, alla gestione associata delle funzioni fondamentali; ciò proprio in ragione della scelta fatta di avviare un riordino che coinvolgesse l'intera realtà territoriale regionale.

Le proposte pervenute sono state oggetto di attento esame da parte della Direzione Regionale Enti locali e hanno portato alla predisposizione finale del primo piano di riordino territoriale approvato dalla Regione del Veneto con deliberazione di Giunta regionale n. 1417 del 06 agosto 2013, acquisiti i pareri favorevoli della allora Conferenza permanente Regioni Autonomie locali e della Prima Commissione consiliare del Consiglio regionale del Veneto.

Si tratta ora di procedere all'aggiornamento del Piano di Riordino Territoriale (di





seguito PRT) come previsto dal comma 1° dell'art. 8 della L.R. 18/2012, garantendo il rispetto delle modalità partecipative previste dall'articolo medesimo, e prevedendo soltanto, in luogo della acquisizione del parere della Conferenza permanente autonomie locali, organismo soppresso, quello del Consiglio Autonomie locali, organismo istituito con L.R. 31/2017.

In realtà, quello che ora viene presentato, più che un aggiornamento è una vera e propria riscrittura del Piano, atteso il tempo trascorso dalla sua approvazione e il radicale cambiamento di scenario intervenuto a livello nazionale in tema di esercizio associato di funzioni.

Questo nuovo Piano infatti deriva da una serie di incontri con i Sindaci dei Comuni veneti, con i Presidenti delle Unioni di Comuni e delle Unioni Montane e con i Presidenti delle Province e della Città Metropolitana, che si sono confrontati ed hanno risposto ad alcuni quesiti legati a tematiche fondamentali per la redazione di questo nuovo PRT e riguardanti il tema della semplificazione e razionalizzazione dei livelli di governance, il tema del rafforzamento delle Unioni di Comuni e delle Unioni Montane, il tema delle fusioni di Comuni ed infine il tema del ruolo delle Province.

I suggerimenti scaturiti da questi incontri sono stati posti alla base del procedimento di redazione del presente documento.

Le principali novità di questo nuovo Piano, rispetto al Piano adottato un decennio fa, riguardano, dunque, in primo luogo la definizione e l'individuazione dell'Ambito territoriale sociale (ATS) quale ambito adeguato all'interno del quale, con le debite eccezioni, dovranno costituirsi d'ora in poi tutte le forme associative ed aggregative, siano esse di programmazione che di gestione.

In secondo luogo si è ritenuto fondamentale spingere sull'incentivazione e la promozione delle fusioni tra Comuni per raggiungere, nell'arco di un decennio, l'ambizioso obiettivo di ridurre drasticamente il numero di Comuni veneti, passando dagli attuali 563 a 500.

In terzo luogo, ed in attesa di una più ampia riforma da parte del legislatore nazionale, sia del Testo Unico degli Enti locali (D.Lgs. 267/2000) sia della Legge n. 56/2014, verrà data maggiore enfasi al ruolo delle Province, quale ente esponenziale di una Comunità territoriale intermedia tra Comuni e Regione, sia con funzioni di supporto ai Comuni del territorio, sia come ente gestore di ulteriori deleghe regionali.

Ad accompagnare e rendere effettive, infine, le scelte che vengono indicate nel Piano, che costituisce un provvedimento amministrativo a carattere generale, si pone poi uno specifico disegno di legge d'iniziativa della Giunta regionale che interviene sulla normativa regionale in materia di associazionismo e programmazione decentrata, ed in particolare sulle leggi regionali 18/2012, 40/2012, 25/1992 e 35/2001, con le modifiche che si rendono necessarie per adeguarla al nuovo scenario di contesto previsto dal Piano stesso.

Il testo del suddetto disegno di legge, all'esame del Consiglio regionale, viene allegato al presente documento (Appendice A).

Restano fuori dal campo di azione del legislatore regionale, ma verranno fatte





valere in sede nazionale attraverso le più opportune azioni di sensibilizzazione, quelle competenze di natura statale, quali quelle afferenti la materia del personale e dei limiti demografici minimi associativi comunali, che sono state segnalate, durante il processo partecipativo svolto per il tramite degli incontri con le istituzioni locali, essere particolarmente critiche per le forme associative.





1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Per meglio comprendere l'ambito di intervento del Piano di Riordino Territoriale con riferimento al tema dell'associazionismo è bene ripercorrere il quadro di riferimento normativo statale e regionale su cui lo stesso si innesta

1.1 La normativa statale

La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è finalizzata a superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli Comuni per la razionalizzazione della spesa e per il conseguimento di una maggiore efficienza dei servizi.

L'ordinamento giuridico statale prevede la possibilità di esercitare in forma associata le funzioni locali, in via principale, attraverso due strumenti:

1. la Convenzione (ex art. 30, D.Lgs. n. 267/2000);
2. l'Unione di Comuni (ex art. 32, D.Lgs. n. 267/2000). Per le Unioni che vedono la maggioranza dei Comuni montani, è inoltre prevista l'Unione montana (introdotta all'interno dell'art. 32 del D.Lgs. appena citato).

L'obbligo per i Comuni di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali è stato introdotto dall'articolo 14, commi 27 e ss., del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 e, successivamente, è stato oggetto di diverse modifiche, succedutesi nel tempo.

La disciplina originariamente in vigore obbligava tutti i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, (ovvero fino a 3.000 se appartenenti o appartenuti a Comunità montane), ad esercitare in forma associata almeno due funzioni fondamentali a far data dal 31 dicembre 2011, almeno 4 entro il 31 dicembre 2012 e le restanti funzioni fondamentali entro il 31 gennaio 2013.

Tali termini sono stati prorogati più volte, da ultimo al 31 dicembre 2023, dall'articolo 2, comma 1, del D.L. 30 dicembre 2021, n. 228, come convertito dalla legge 25 febbraio 2022 n.15. Contestualmente, peraltro, il comma 2 ter, dell'articolo 1 del D.L. 25 luglio 2018, n. 91, come convertito dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, ha disposto l'istituzione di un tavolo, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l'avvio di un percorso di revisione della disciplina di Province e Città metropolitane, anche al fine del superamento dell'esercizio obbligatorio e la semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni. In materia, è intervenuta anche la Corte Costituzionale con la sentenza 4 marzo 2019, n. 33, secondo la quale i piccoli Comuni possono sottrarsi alla gestione associata delle funzioni fondamentali se dimostrano che non realizza risparmi. Successivamente alla pubblicazione della citata sentenza della Corte Costituzionale, nel luglio 2020 è stato avviato un gruppo di studio per la modifica dell'ordinamento degli Enti locali nominato dal Ministro dell'Interno, anche in vista della elaborazione di uno specifico disegno di legge delega in materia. Nello specifico, e per quanto in questa sede interessa (cfr. anche più avanti), nel progetto di riforma è prevista la facoltà, e non più l'obbligo, da parte dei Comuni, di esercitare le funzioni fondamentali in via associata.

Anche l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni è il risultato di





successive modifiche legislative.

Da ultimo, il già richiamato comma 27, dell'articolo 14, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (nel testo consolidato derivante dalle modifiche successivamente intervenute), individua le funzioni fondamentali dei Comuni nelle seguenti:

Funzioni fondamentali

- a. organizzazione generale dell'amministrazione,** gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b. organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale,** ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c. catasto,** ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d. pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale** nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e. attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile** e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f. organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;**
- g. progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini,** secondo quanto previsto dall'articolo 118, 4°c., Costituzione;
- h. edilizia scolastica** (per la parte non attribuita alla competenza delle Province), **organizzazione e gestione dei servizi scolastici;**
- i. polizia municipale e polizia amministrativa locale;**
- l.** tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; *(funzione espressamente esclusa dall'obbligo gestione associata);*
- l-bis. servizi in materia statistica.**

Successivamente, la L. n. 56 del 2014 di riforma degli Enti locali, oltre ad istituire le Città metropolitane e a ridefinire profondamente il sistema delle Province, ha modificato sensibilmente la disciplina sulle Unioni di Comuni, abolendo, tra l'altro, una forma speciale di Unione (originariamente contemplata dal D.L. n. 138 del 2001), ossia alternativa a quella disciplinata dal citato art. 32 del D.Lgs. n. 267 del 2000.

Per completare il quadro normativo statale, occorre ricordare la legge n. 158 del 2017, sui c.d. piccoli Comuni, che, tra l'altro, ha previsto che i Comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante Unioni di Comuni o Unione di Comuni montani, debbono svolgere in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea.





Rispetto allo scenario di stringente coerenza quale delineato dalla legislazione statale al momento di redazione del PRT nel 2013, l'obbligatorietà dell'esercizio associato di funzioni è stato via via differito, come sopra ricordato, sino ad arrivare all'attuale differimento fissato al 31.12.2023.

Le Proposte di legge statale in merito alle modifiche del TUEL si sono spinte sino alla previsione della eliminazione dell'obbligo.

È di palese evidenza come la mancata entrata in vigore dell'obbligo associativo abbia inciso fortemente sulla valutazione da parte dei Comuni obbligati circa una forma di esercizio associato basata su adesioni volontaristiche e ragionamenti di opportunità legati alle incentivazioni economiche che l'Amministrazione regionale metteva in campo.

1.2 La normativa regionale:

a) la legge regionale 27 aprile 2012, n. 18

La legge regionale 27 aprile 2012, n. 18 "*Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*" si colloca, senza dubbio, nell'ambito del quadro di attuazione, a livello regionale, della normativa nazionale in tema di esercizio associato obbligatorio delle funzioni dei Comuni, tutt'ora in continua evoluzione, per avviare un percorso di riordino territoriale finalizzato a superare la frammentazione istituzionale che caratterizza il territorio veneto e garantire la semplificazione e razionalizzazione dell'azione della Pubblica Amministrazione.

La disciplina regionale appena richiamata, nella parte finale della scorsa legislatura, è stata l'oggetto di un intervento di modifica (cfr. legge regionale 24 gennaio 2020, n. 2) che, pur salvando l'impianto complessivo originario, interviene all'interno del corpo normativo lungo tre direttrici.

La prima è dettata dalla necessità di aggiornare il testo legislativo ai mutamenti del quadro normativo generale di riferimento nel frattempo intervenuti. Rispondono a questa necessità, le modifiche giustificate dalle novità introdotte, nella materia che qui interessa, della legge n. 56 del 2014, come ad esempio, l'abolizione, tra l'altro, della già ricordata forma speciale di unione di Comuni (originariamente contemplata dal D.L. n. 138 del 2001).

La seconda direttrice è motivata dalla necessità di apportare al testo della legge regionale n. 18 del 2012 proposte migliorative, giustificate dall'esigenza di superare alcune difficoltà interpretative emerse nella prassi applicativa.

La terza direttrice, che è quella che in questa sede più interessa, è finalizzata ad accogliere all'interno della legge regionale n. 18 del 2012, le disposizioni sull'argomento contenute nella legge regionale 28 settembre 2012, n. 40 "*Norme in materia di Unioni montane*". Da questo angolo visuale deve leggersi l'inserimento dell'articolo che disciplina un'ipotesi di scioglimento dell'Unione montana collegata al mancato esercizio di funzioni fondamentali, con rinvio, quanto alle conseguenze, alla disciplina contenuta nella legge regionale n. 40 del 2012. Lo scopo, in altre parole, è quello di fare della legge n. 18 del 2012 una sorta di "testo unico" in materia di esercizio associato di funzioni e servizi.





Accanto alle disposizioni che si inseriscono nelle direttrici appena esposte, pare opportuno richiamare l'attenzione anche su altre modifiche.

In particolare si richiama la riscrittura dell'articolo 2, dove accanto ad una parte meramente confermativa della normativa statale (comma 1) si introduce una "robusta" politica di incentivazione per l'adesione volontaria all'esercizio associato delle funzioni fondamentali (commi 3 e 4). Per esigenze di coordinamento si ricollega a tale riscrittura la modifica del comma 1, dell'articolo 3, che, nell'ultima parte, in una formulazione compatibile con il dettato nazionale di riferimento, tiene conto di alcune criticità emerse in fase di applicazione della legge regionale n. 18 del 2012, anche a seguito di processi di fusione di Comuni che hanno ridotto il numero dei Comuni montani esistenti.

b) la legge regionale 28 settembre 2012, n. 40

Con legge regionale 28 settembre 2012, n. 40 "Norme in materia di Unioni montane", la Regione ha disciplinato lo svolgimento dell'esercizio associato di funzioni nei Comuni montani.

Tale legge regionale, in particolare, accanto al processo di trasformazione delle Comunità montane in Unioni montane, individua(va) l'attuale territorio delle Unioni montane quale ambito territoriale adeguato per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei Comuni montani e parzialmente montani, ivi compreso l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali ai sensi delle vigenti normative statali, in precedenza richiamate. Negli intendimenti del legislatore regionale quindi le Unioni montane vengono disciplinate con una normativa connotata dal carattere della specialità, in ragione delle peculiarità dei territori montani.

L'approvazione della legge regionale n. 2 del 2020, che ha modificato profondamente la legge regionale n. 40 del 2012, oltre a dare risposta ad alcune problematiche manifestatesi nella pratica applicativa, è stata anche l'occasione, per concentrare in un unico testo normativo la gran parte delle disposizioni relative alle competenze delle Unioni montane (prima disperse in vari testi normativi), e, soprattutto, come già anticipato, per riportare nella sede naturale, cioè all'interno della legge regionale n. 18 del 2012, prima illustrata, tutto ciò che attiene all'esercizio associato delle funzioni e dei servizi delle Unioni montane, compresa una ipotesi di scioglimento delle stesse (c.d. sanzionatoria, per distinguerla da quella volontaria o per modifiche territoriali) collegata al mancato esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del D.L. n. 78 del 2010.

Oltre agli aspetti appena illustrati, le modifiche introdotte dalla legge regionale n. 2/2020 possono sintetizzarsi nei seguenti punti:

- Ridefinizione degli ambiti territoriali delle Unioni montane
- Previsione dello scioglimento di Unioni montane
- Modifica della composizione degli organi
- Implementazione delle funzioni delle Unioni montane
- Modifica del funzionamento del Consiglio delle autonomie montane
- Semplificazione della Programmazione
- Ridefinizione del riparto dei fondi
- Abrogazioni delle norme precedenti



**c) la legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25**

Nella Regione del Veneto, la legge di riferimento per la modifica, sotto varie forme, delle circoscrizioni comunali, è la n. 25 del 24 dicembre 1992 ("Norme in materia di variazioni provinciali e comunali"). Questa legge è stata applicata, nel corso degli ultimi anni, soprattutto con riguardo alla fusione tra Comuni. L'istituto della fusione costituisce la forma più compiuta di semplificazione e razionalizzazione della realtà dei piccoli Comuni. Si tratta di una forma di riordino peculiare volta alla razionalizzazione e ottimizzazione dell'organizzazione istituzionale, per contrastare l'eccessiva frammentazione del livello amministrativo comunale.

In pillole, il percorso istituzionale della fusione di uno o più Comuni può riassumersi come segue:

- I Consigli comunali o gli altri soggetti ai quali spetta l'iniziativa legislativa (art. 20 della legge regionale statutaria 17 aprile 2012 n. 1, a cui rinvia l'art. 4, della legge regionale n. 25/1992) predispongono un progetto di legge per fusione dei Comuni;
- Giudizio di meritevolezza del Consiglio regionale o parere della competente commissione consiliare nei casi previsti dalla legge regionale. Il progetto di legge viene presentato al Consiglio regionale il quale esprime un preliminare giudizio di meritevolezza ai fini dell'ulteriore prosecuzione del procedimento legislativo. La competente commissione consiliare deve acquisire il parere dei Consigli comunali interessati e svolgere ogni atto istruttorio, in base al quale formulare una relazione al Consiglio, affinché questo possa decidere circa l'esistenza dei requisiti formali e delle ragioni civiche o di opportunità storica, culturale, sociale, economica e/o di funzionalità istituzionale a fondamento della proposta legislativa. Qualora i Consigli comunali non esprimano il parere entro il termine di 30 giorni dal ricevimento della richiesta, si prescinde dallo stesso;
- La Giunta regionale delibera sull'indizione del *referendum*, definendo quesito e ambito territoriale della consultazione;
- Svolgimento del *referendum* e presa d'atto dei risultati;
- Il Consiglio regionale approva la legge di fusione; con la legge regionale di istituzione del nuovo Comune sono assicurate alle Comunità di origine adeguate forme di decentramento degli uffici e/o dei servizi in base allo stato dei luoghi e alle esigenze delle popolazioni interessate. La legge regionale determina l'ambito territoriale del nuovo Comune e stabilisce le direttive di massima per la soluzione degli aspetti finanziari e patrimoniali connessi con la fusione dei Comuni.
- Elezione degli organi del nuovo Comune. Approvazione dello Statuto del nuovo Comune. L'Amministrazione regionale per aiutare i Comuni istituiti a seguito del positivo esito del *referendum*, ha stipulato accordi con i vari Enti interessati, per agevolare i Comuni stessi nel compimento di alcuni adempimenti *post* fusione, necessari per rendere operativa la macchina comunale al servizio dei cittadini del nuovo Comune.
- Eventuale elezione/nomina degli organi dei Municipi.





L'istituto della fusione è l'oggetto di un recente intervento di modifica. Con legge regionale 30 gennaio 2020, n. 3, infatti, la Regione ha dettato, all'esito dei numerosi procedimenti referendari tenutisi in materia, una nuova disciplina in tema di fusioni tra Comuni. La nuova disciplina ha modificato una parte delle disposizioni della già richiamata legge regionale n. 25 del 1992, con la finalità, tra le altre, di responsabilizzare le collettività e gli Enti locali interessati sull'importanza del processo di fusione e sui suoi esiti, soprattutto con riguardo agli effetti organizzativi, economici e sociali che dallo stesso derivano. In questa prospettiva si inserisce la reintroduzione del quorum di partecipazione alla consultazione referendaria, fissato al 50%, e la previsione della compartecipazione, secondo una quota stabilita dalla Amministrazione regionale, dei Comuni proponenti, alle spese della consultazione referendaria.

Si inserisce, invece, nel filone della semplificazione la previsione, accanto all'ordinario giudizio di meritevolezza, di un procedimento legislativo semplificato per i processi di fusione che riguardano i Comuni interessati già da tempo da fenomeni associativi, nella forma dell'Unione di Comuni o di esercizio associato di funzioni e di servizi diverse dalle Unioni di Comuni.

L'intervento di modifica, infine, ha poi riguardato un atto preliminare all'avvio dell'iter di fusione, ovvero lo studio di fattibilità predisposto dai Comuni interessati. Tale studio rappresenta un importante strumento di supporto e conoscitivo, sia ai fini della predisposizione della relazione al disegno di legge dell'Amministrazione regionale che introduce la fase istruttoria del procedimento, sia ai fini dell'ordinario giudizio di meritevolezza (ove necessario) da parte della Commissione consiliare regionale competente, la quale deve acquisire il parere dei Consigli comunali interessati e svolgere ogni altro atto istruttorio, in base al quale formulare una relazione al Consiglio regionale, affinché questo possa decidere circa l'esistenza dei requisiti formali e delle ragioni civiche e/o di opportunità storica, culturale, sociale, economica e/o di funzionalità istituzionale e di razionalizzazione dei servizi che sono a fondamento della variazione proposta.

d) la legge regionale 29 novembre 2001, n. 35

La legge regionale appena indicata, che disciplina, in via principale, il ciclo della programmazione, in questa sede interessa soprattutto con riguardo all'articolo 25, riferito alle c.d. Intese Programmatiche d'Area (IPA) che rappresentano, come meglio si dirà in seguito, strumenti di programmazione decentrata e di sviluppo del territorio di rispettivo riferimento. Di recente, proprio il citato articolo 25, nel contesto di una sua completa riscrittura da parte del legislatore regionale (cfr., ancora una volta, la legge regionale 24 gennaio 2020, n. 2), prevede la facoltà delle IPA di costituirsi in Associazione o Fondazione e quindi la conseguente possibilità di acquisire la personalità giuridica di diritto privato secondo la disciplina generale dettata dal codice civile.





2. GENESI DEL NUOVO PRT

2.1 Il Veneto a 10 anni dall'adozione del Piano di Riordino Territoriale

Per intervenire sul tema era necessario conoscere in primo luogo come, nell'arco di un decennio dalla sua adozione, il PRT è stato attuato e ha impattato sulle realtà associative sovracomunali e sui procedimenti di fusione in Veneto.

Di seguito quindi una articolata rappresentazione della situazione esistente.

2.1.1 Fotografia degli Enti locali e loro forme associative

I dati demografici aggiornati al 31 dicembre 2021 (ultimo dato disponibile), relativamente ai Comuni della Regione del Veneto, restituiscono una fotografia caratterizzata da una certa frammentarietà, che ricalca senz'altro la morfologia territoriale regionale.

A livello italiano il Veneto si colloca, infatti, al terzo posto per numero di Comuni e, come si evince da un'analisi della Tab. 1, dei 563 Comuni veneti 291 (52%) sono sotto i 5.000 abitanti e 182(32%) hanno meno di 3.000 abitanti.

Tab. 1 – Comuni veneti per classe demografica

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

Fonte: Elaborazione dell'Ufficio di Statistica della Regione del Veneto su dati Istat al 31.12.2021

Il dato assume particolare rilevanza, se si pensa che questi Comuni sono chiamati ad amministrare il 15% della popolazione veneta e più del 40% dell'estensione territoriale regionale, con l'aggravante che il territorio dei piccoli Comuni veneti è spesso caratterizzato da elevato rischio idro-geologico e/o dalla presenza di tutti i fattori di rischio/criticità tipici dei territori montani o pedemontani.

La "fotografia del Veneto" si caratterizza per una certa dinamicità: innanzitutto, la legislazione statale - con la sua "traduzione" a livello regionale - ha fornito nuovo impulso ai processi di fusione: in Regione sono stati celebrati 25 referendum di fusione dal 2013 al 2020 con il coinvolgimento di 63 Comuni, l'istituzione di 12 nuovi Comuni con la contestuale "estinzione" di ben 29 Comuni, la quasi totalità dei quali





(28) sotto i 5.000 abitanti.

La Tabella 2. sotto riportata elenca i procedimenti di fusione che hanno avuto esito favorevole nel Veneto, comprendendo anche le due "pionieristiche" esperienze di Porto Viro e Due Carrare, addirittura risalenti agli anni '90.

Tab. 2 - Le fusioni di Comuni realizzate in Veneto

Legge regionale di istituzione	Comune	Comuni soppressi	N° Abitanti (31.12.2021)
n. 49 del 04.09.1994	Porto Viro (RO)	Contarina Donada	13.782
n. 14 del 04.03.1995	Due Carrare (PD)	Carrara San Giorgio Carrara Santo Stefano	8.963
n. 34 del 24.12.2013	Quero Vas (BL)	Quero Vas	3.116
n. 9 del 21.02.2014	Longarone (BL)	Castellavazzo Longarone	5.078
n. 5 del 18.02. 2016	Val di Zoldo (BL)	Forno di Zoldo Zoldo Alto	2.817
n. 6 del 18.02. 2016	Alpago (BL)	Farra d'Alpago Pieve d'Alpago Puos d'Alpago	6.617
n. 5 del 17.02.2017	Val Liona (VI)	Grancona San Germano dei Berici	3.060
n. 5 del 09.02.2018	Barbarano Mossano (VI)	Barbarano Mossano	6.200
n. 6 del 16.02.2018	Borgo Veneto (PD)	Saletto Santa Margherita d'Adige Megliadino San Fidenzio	7.053
n. 1 del 24.01.2019	Borgo Valbelluna (BL)	Mel Lentiai Trichiana	13.457
n. 2 del 24.01.2019	Pieve del Grappa (TV)	Crespiano del Grappa Paderno del Grappa	6.592
n. 3 del 24.01.2019	Valbrenta (VI)	Campolongo sul Brenta Cismon del Grappa San Nazario Valstagna	4.870
n. 10 del 18.02.2019	Colceresa (VI)	Mason Vicentino Molvena	5.911
n. 11 del 18.02.2019	Lusiana Conco (VI)	Lusiana Conco	4.553

Tenendo conto anche del distacco del Comune di Sappada dalla Regione del Veneto con L. 182/2017, la composizione demografica dei Comuni veneti si è modificata in maniera apprezzabile, come illustrato dalla Tabella 3., che evidenzia, in modo speculare, la consistenza numerica totale dei Comuni a livello provinciale e il confronto tra piccoli Comuni, suddivisi in base alle classi di abitanti. Si nota, oltre alla riduzione dei Comuni in numero assoluto, concentrata soprattutto nelle Province di Belluno e Vicenza, che tale riduzione riguarda specificamente i piccoli





e piccolissimi Comuni, sotto i 3.000 abitanti, che passano da 197 a 182 (- 15). Un Comune in più nella Provincia di Verona è "scivolato sotto la soglia dei 3.000 abitanti rispetto alla rilevazione ISTAT al 31.12.2020, in un generale contesto di contrazione della popolazione.

Tab. 3 – Dimensione demografica dei Comuni veneti nel 2013 e al 31.12.2021

Provincia	2013					2021				
	Fino a 1.000	Da 1.001 a 3.000	Da 3.001 a 5.000	Totale fino a 5.000	Totale Comuni	Totale Comuni	Totale fino a 5.000	Da 3.001 a 5.000	Da 1.001 a 3.000	Fino a 1.000
Belluno	19	32	10	61	69	61	51	8	26	17
Padova	2	23	25	50	104	102	47	24	21	2
Rovigo	2	29	9	40	50	50	41	10	27	4
Treviso	1	11	19	31	95	94	30	16	13	1
Venezia	0	2	6	8	44	44	8	5	3	0
Verona	5	25	22	52	98	98	52	20	27	5
Vicenza	12	34	23	69	121	114	62	26	26	10
Totale	41	156	114	311	581	563	291	109	143	39

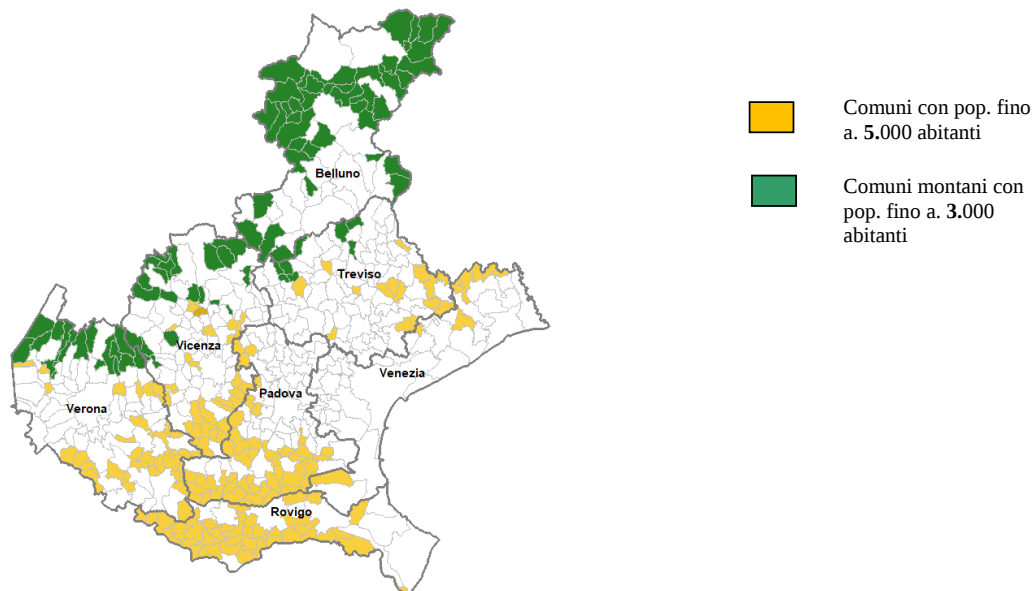
Fonte: Elaborazione della Direzione EE.LL. su dati Istat

In tema di gestioni associate il cosiddetto "obbligo associativo" – introdotto dal D.L. 78/2010 – che riguarda i Comuni fino a 5.000 abitanti, se di pianura, e fino a 3.000 in territorio montano, con riferimento alla situazione della nostra Regione è illustrato dalla Fig. 1, dove si vede che i Comuni tuttora soggetti al vincolo associativo sono in totale 257, dei quali 171 sono Comuni di pianura sotto i 5.000 abitanti e i restanti 86 sono Comuni montani con meno di 3.000 abitanti.





Fig. 1 – Comuni obbligati all'esercizio associato di funzioni fondamentali



Confrontando le due tabelle che riportano la consistenza numerica e la tipologia dei Comuni veneti soggetti all'obbligo nel 2013 e nel 2023, si nota come gli stessi siano diminuiti di 24 unità, soprattutto per effetto delle fusioni.

Tab. 4 – I Comuni veneti obbligati nel 2013

Province	Numero Comuni	N. Comuni montani con popolazione fino a 3.000 ab.	N. Comuni di pianura con popolazione fino a 5.000 ab.	N. Comuni obbligati (Censimento 2011)	Totale abitanti nei Comuni obbligati su popolazione veneta (Censimento 2011)
VENEZIA	44	-	8	8	29.156
PADOVA	104	-	50	50	152.925
TREVISO	95	10	15	25	79.198
BELLUNO	69	51	-	51	73.102
ROVIGO	50	-	40	40	93.174
VICENZA	121	28	33	61	132.390
VERONA	98	16	30	46	115.143
Totale	581	105	176	281	675.098
%		18,1%	30,3%	48,4%	13,7%





Tab. 5 – I Comuni veneti obbligati nel 2023

Province	Numero Comuni	N. Comuni montani con popolazione fino a 3.000 ab.	N. Comuni di pianura con popolazione e fino a 5.000 ab.	Numero Comuni obbligati (Censimento 2011)	Totale abitanti nei Comuni obbligati su popolazione veneta (Censimento 2011)
VENEZIA	44	-	8	8	29.156
PADOVA	102	-	47	47	145.954
TREVISIO	94	8	16	24	77.029
BELLUNO	61	41	-	41	53.230
ROVIGO	50	-	40	40	93.174
VICENZA	114	21	30	51	113.111
VERONA	98	16	30	46	115.143
Totale	563	86	171	257	626.797
%		15,3%	30,2%	46%	13%

Per quanto riguarda, invece, le principali forme associative, la Fig. 2 restituisce una situazione al 1° febbraio 2023 con 14 Unioni di Comuni e 51 Comuni associati e 18 Unioni montane con 131 Comuni associati.

Nei 10 anni di applicazione del PRT si è assistito ad una sensibile riduzione delle Unioni di Comuni (Fig. 3), in parte determinata dalla positiva conclusione di diversi processi di fusione realizzati tra Comuni in tutto o in parte associati in Unione, ma in altra parte dovuta ad altri molteplici fattori da analizzare attentamente, in ascolto delle istanze territoriali (cfr. esiti workshop). In generale la notevole incertezza sulle modalità e sui tempi di attuazione della normativa statale ha, di fatto, limitato la diffusione delle forme di gestione associata.

Una precisazione a parte merita il processo di trasformazione delle Comunità montane in Unioni montane, disciplinato dalla L.R. 40/2012, iniziato nel 2013 e mai portato a definitiva conclusione e che ha visto nel 2020 un'accelerazione, grazie all'approvazione della L.R. 2/2020 di modifica della citata L.R. 40/12, portando allo scioglimento delle due Comunità montane residue e da tempo commissariate. Lo scioglimento ha interessato, nel corso del 2020, anche due Unioni montane costituitesi ex L.R. 40/2012 e questo processo di riorganizzazione del territorio montano è tutt'ora in corso: tra la fine del 2021 e i primi mesi del 2023, nelle more dell'approvazione dell'aggiornamento del Piano di Riordino Territoriale, la Giunta regionale ha provveduto ad approvare i nuovi ambiti territoriali di 4 Unioni montane preesistenti per l'adesione di nuovi Comuni prima appartenenti ad Unioni/Comunità montane e alla istituzione di una Unione montana formata da alcuni Comuni facenti parte della disciolta Comunità montana Agno Chiampo.

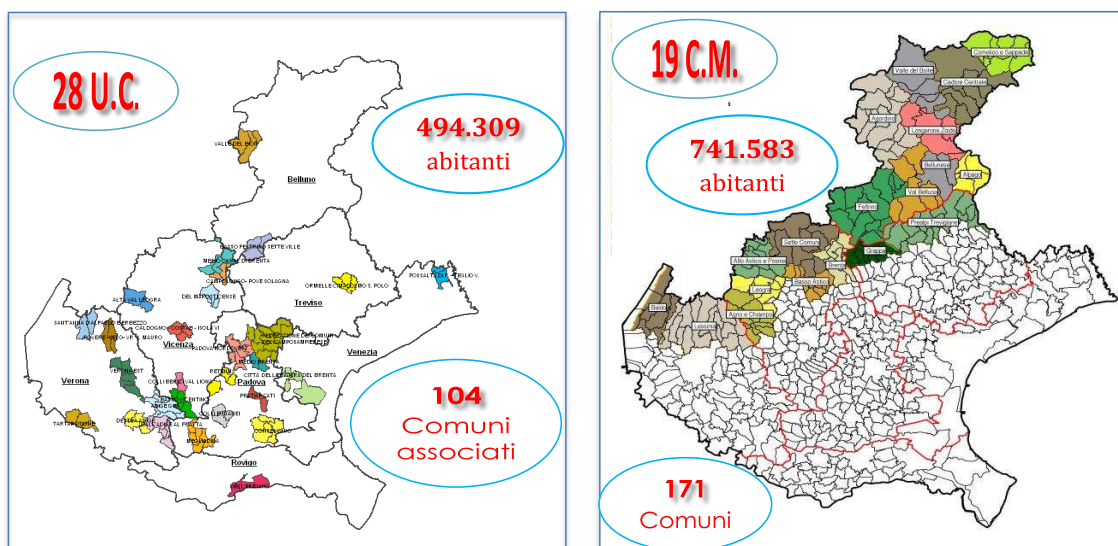




Fig. 2 – Unioni di Comuni e Unioni montane nel Veneto al 01.03.2023



Fig. 3 – Unioni di Comuni e Comunità montane nel 2013





2.1.2 Gli ambiti territoriali e le zonizzazioni di settore

Accanto alle tipiche forme associative previste dal legislatore regionale, esistono diverse istituzioni intermedie relative agli ambiti territoriali di settore e agli strumenti di programmazione decentrata per lo sviluppo locale (Intese programmatiche d'area, GAL e Conferenze permanenti dei Sindaci).

Le principali zonizzazioni di settore attualmente presenti (Tab. 6) riguardano i Distretti di Polizia Locale, i Distretti di protezione civile, i Distretti socio-sanitari, gli ATS, i Bacini di raccolta dei rifiuti, gli Ambiti dei servizi idrici integrati, e le OGD per il turismo.

Tab. 6 – Suddivisione provinciale degli ambiti e delle principali zonizzazioni di settore

Province	Aziende Ulss	Distretti socio-sanitari	ATS	Distretti Polizia locale	Distretti Protezione civile	IPA	GAL	Bacini di raccolta rifiuti	ATO servizi idrici	OGD
BELLUNO	1	2	2	9	9	3	2	1	1	1
PADOVA	1	5	4	14	13	3	1	2	1*	2
ROVIGO	1	2	2	6	6	1	2	1	1*	1
TREVISO	1	4	3	12	5	6	1	2	1*	1
VENEZIA	2	5	4	9	7	4	1	1	2*	7'
VERONA	1	4	3	16	8	3	1	3	1	2
VICENZA	2	4	4	16	10	6	1	2	1+1*	2
	9	26	21	82	58	26	9	12	9**	16

* ATO interprovinciali con prevalenza dei Comuni nella Provincia indicata

** 1 ATO è a scavalco con la Regione Friuli Venezia Giulia

' 1 OGD comprende anche Comuni della Provincia di TV e di PD

Un aspetto di particolare rilievo è la loro collocazione nell'ambito della relazione esistente tra l'esercizio associato di funzioni fondamentali e le politiche settoriali regionali. Alcuni ambiti di settore come gli ATS, i distretti di polizia locale, i distretti socio sanitari e i distretti di protezione civile hanno relazioni organizzative e di policy molto strette con la gestione associata delle corrispondenti funzioni fondamentali.

La situazione si presenta diversa rispetto a quella del 2013 (tab. 7) in considerazione del fatto che nell'arco temporale preso in considerazione sono intervenute sia la riforma delle ULSS con la riduzione del loro numero a 9, sia la introduzione delle OGD e degli Ambiti territoriali sociali (ATS).



**Tab. 7** – Suddivisione provinciale degli ambiti e delle principali zonizzazioni di settore al 2013

Province	Aree Ulss	Distretti socio-sanitari	Distretti Polizia locale	Distretti Protezione civile	IPA	GAL	Bacini di raccolta rifiuti	ATO servizi idrici
BELLUNO	2	4	9	9	2	2	1	1
PADOVA	3	10	14	13	4	2	4	1*
ROVIGO	2	6	6	3	1	2	1	1*
TREVISO	3	8	12	8	6	2	3	1*
VENEZIA	4	6	9	6	4	2*	5	1*
VERONA	3	8	16	8	2	2	5	1
VICENZA	4	9	16	10	6	2	5	1+1*
	21	51	82	57	25	14	24	8**

* GAL e ATO interprovinciali con prevalenza dei Comuni nella Provincia indicata

** 1 ATO è a scavalco con la Regione Friuli Venezia Giulia

Di seguito una sintetica rappresentazione delle principali zonizzazioni in cui è articolato il territorio regionale.





Ambiti Territoriali Sociali (ATS)

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

Fig. 4 - Mappa degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) del Veneto





Denominazione	N. Comuni	Popolazione 31.12.2021
Ambito Sociale VEN_01-Belluno	46	117.732
Ambito Sociale VEN_02-Feltre	15	80.944
Ambito Sociale VEN_03-Bassano del Grappa	23	178.289
Ambito Sociale VEN_04-Thiene	32	183.275
Ambito Sociale VEN_05-Arzigiano	22	177.157
Ambito Sociale VEN_06-Vicenza	37	313.418
Ambito Sociale VEN_07-Conegliano	28	210.481
Ambito Sociale VEN_08-Asolo	29	248.485
Ambito Sociale VEN_09-Treviso	37	418.924
Ambito Sociale VEN_10-Portogruaro	21	225.632
Ambito Sociale VEN_12-Venezia	3	277.502
Ambito Sociale VEN_13-Mira	17	270.129
Ambito Sociale VEN_14-Chioggia	3	63.653
Ambito Sociale VEN_15-F.C. del Camposampierese	28	257.442
Ambito Sociale VEN_16-Padova	29	492.188
Ambito Sociale VEN_17-Este	44	177.175
Ambito Sociale VEN_18-Lendinara	41	163.122
Ambito Sociale VEN_19-Adria	10	68.173
Ambito Sociale VEN_20-Verona	36	470.600
Ambito Sociale VEN_21-Legnago	25	154.354
Ambito Sociale VEN_22-Sona	37	299.070

Fonte: elaborazioni della Direzione Enti locali, Procedimenti Elettorali e Grandi Eventi su dati Regione del Veneto





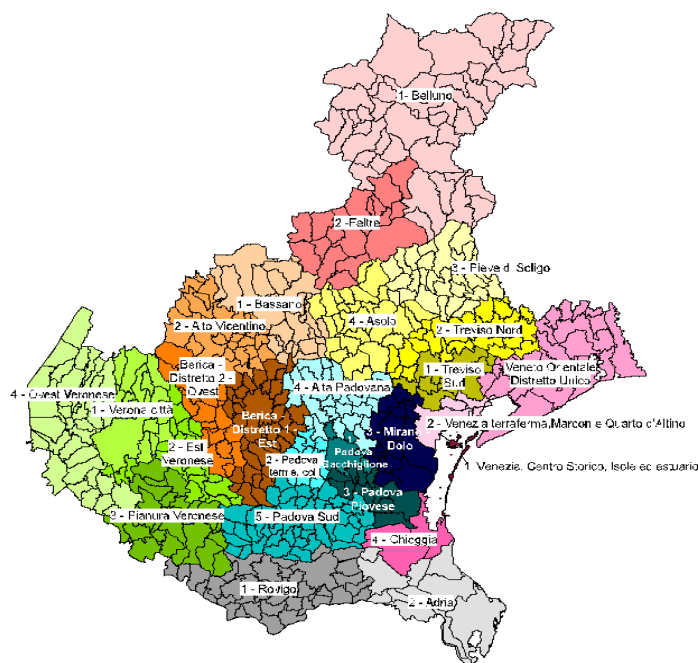
I Distretti Socio-Sanitari

La **L.R. 19 del 25 ottobre 2016** (integrata dalla L.R. 30 del 30 dicembre 2016) ha ridisegnato l'assetto organizzativo e territoriale delle Aziende ULSS della nostra Regione, riducendone il numero da 21 a 9. Dal 1° gennaio 2017 sono quindi operative le nuove Aziende ULSS venete:

- Azienda ULSS 1 Dolomiti (sede Belluno);
- Azienda ULSS 2 Marca Trevigiana (sede Treviso);
- Azienda ULSS 3 Serenissima (sede Venezia);
- Azienda ULSS 4 Veneto Orientale (sede San Donà di Piave);
- Azienda ULSS 5 Polesana (sede Rovigo);
- Azienda ULSS 6 Euganea (sede Padova);
- Azienda ULSS 7 Pedemontana (sede Bassano del Grappa);
- Azienda ULSS 8 Berica (sede Vicenza);
- Azienda ULSS 9 Scaligera (sede Verona).

A seguito di tale riorganizzazione i distretti socio sanitari attualmente presenti nel territorio veneto si sono ridotti a 26. Il Distretto socio-sanitario è l'articolazione dell'Azienda ULSS deputata al perseguimento dell'integrazione tra le diverse strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali presenti sul territorio, in modo da assicurare una risposta coordinata e continua ai bisogni della popolazione.

Fig. 5 - Mappa dei Distretti Socio Sanitari del Veneto (Tabella in Appendice B)



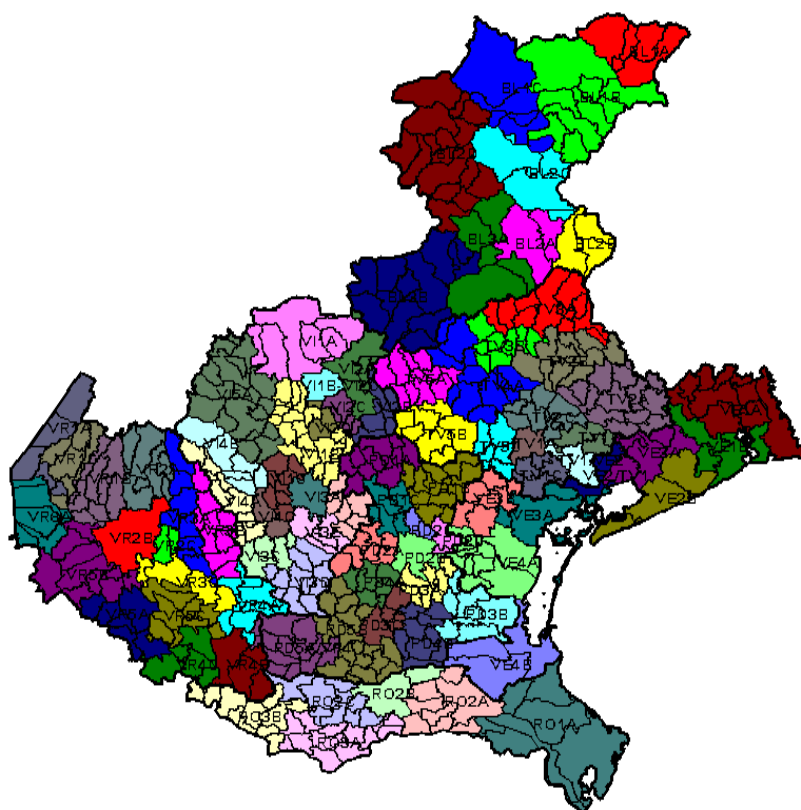
Fonte: elaborazioni dell'Ufficio di Statistica della Regione del Veneto su dati Regione del Veneto





Nell'ambito della normativa regionale di settore, la Regione ha dato avvio al PIANO DI ZONIZZAZIONE, approvato con DGR n. 2350 dell'8 agosto 2008, poi modificato con DGR n. 1221 del 25 giugno 2012, che suddivide il territorio regionale in "distretti", ambiti territoriali formati da più Comuni su base provinciale, entro cui incentivare la formazione di gestioni associate del servizio di Polizia Locale per un'ottimale distribuzione territoriale dei Corpi di Polizia locale.

Fig. 6 - Mappa dei Distretti di Polizia Locale del Veneto (Tabella in Appendice C)



Fonte: elaborazioni dell'Ufficio di Statistica della Regione del Veneto su dati Regione del Veneto



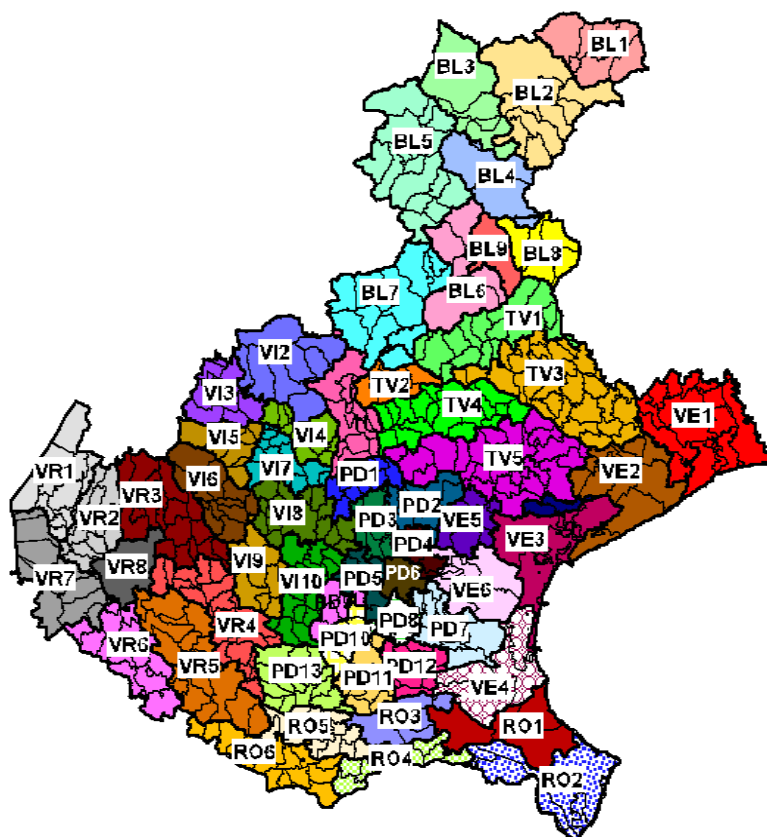


I Distretti di Protezione Civile

Con propria deliberazione n. 506 del 18.02.2005, la Giunta regionale ha provveduto all'individuazione dei Distretti di Protezione Civile e Antincendio Boschivo con l'indicazione dei Comuni ad essi appartenenti, al fine di orientare le attività di programmazione delle risorse, di organizzazione logistico - operativa, di integrazione tra istituzioni e volontariato di Protezione Civile e AIB.

Con la recente approvazione della L.R. 13 del 21 giugno 2022, in attuazione del Codice della Protezione Civile (D.Lgs. 02.01.2018, n. 1), la Giunta regionale sta procedendo alla ridefinizione degli Ambiti territoriali ottimali per la gestione della Protezione Civile.

Fig. 7 - Mappa dei Distretti di Protezione civile del Veneto (Tabella in Appendice D)



Fonte: elaborazioni dell'Ufficio di Statistica della Regione del Veneto su dati Regione del Veneto

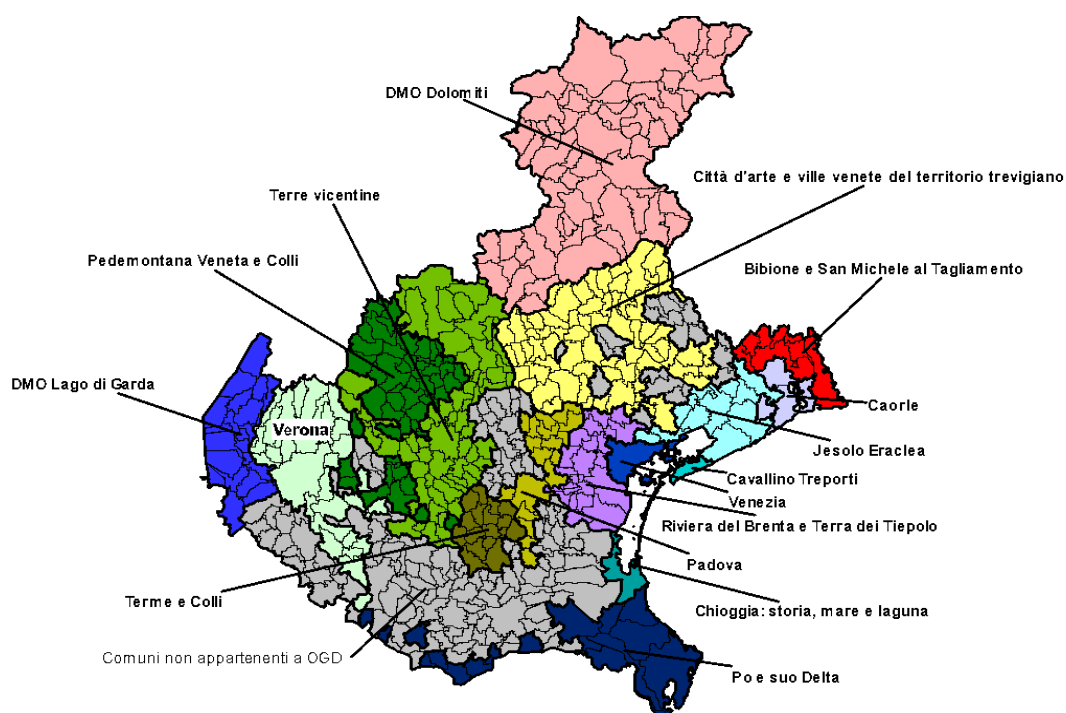




Organizzazione di Gestione della Destinazione

Ai sensi dell'art. 9 della L.R. n. 11/2013 "Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto" sono state istituite le Organizzazioni di Gestione della Destinazione (O.G.D.), organismi costituiti a livello territoriale da soggetti pubblici e privati per la gestione integrata delle destinazioni turistiche del Veneto con funzioni di informazione, accoglienza turistica, promozione e commercializzazione dell'offerta turistica di ciascuna destinazione.

Fig. 8 - Mappa delle Organizzazioni di Gestione della Destinazione del Veneto (Tabella in Appendice E)



Fonte: elaborazioni dell'Ufficio di Statistica della Regione del Veneto su dati Regione del Veneto e ISTAT

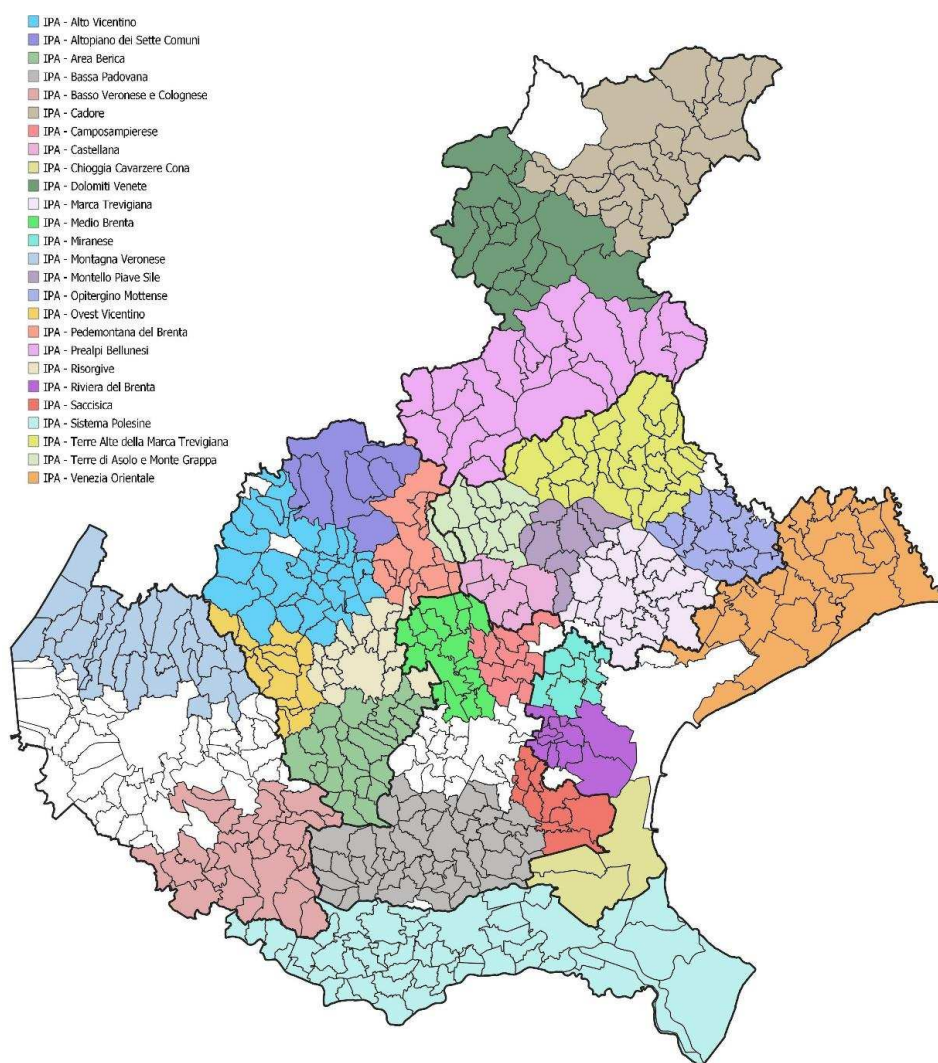




Intese Programmatiche d'Area (IPA)

Le Intese Programmatiche d'Area (IPA), previste all'art. 25 della L.R. n. 35/2001 rappresentano uno strumento di programmazione decentrata e di sviluppo del territorio, attraverso il quale gli Enti pubblici locali e le parti economiche e sociali partecipano, attraverso il metodo della concertazione, alla programmazione regionale al fine di promuovere e governare lo sviluppo dell'area vasta di riferimento. Con deliberazione n. 1528 dell'11 novembre 2021 la Giunta Regionale ha promosso dapprima una ricognizione dello stato di operatività delle Intese e quindi, con successiva deliberazione n. 154 del 22 febbraio 2022, ha preso atto dell'aggiornamento del loro perimetro geografico e approvato i criteri per l'incentivazione di tali realtà territoriali.

Fig. 9 - Mappa delle Intese Programmatiche d'Area (IPA) del Veneto – Anno 2023 (Tabella in Appendice F)



Fonte: elaborazioni della Direzione Enti locali, Procedimenti Elettorali e Grandi Eventi su dati Regione del Veneto





Le Conferenze dei Sindaci

La Regione Veneto intende orientare le politiche a favore degli Enti locali verso la creazione di aree vaste, per rafforzare l'identità dei territori con lo sviluppo di progetti di ampia portata. A tal fine sono concessi contributi ai Comuni o alle loro forme associative per iniziative che interessano i relativi ambiti territoriali riconosciuti in Conferenze permanenti dei Sindaci, quale organismo competente in attività di indirizzo e di promozione dei progetti nell'area di riferimento.

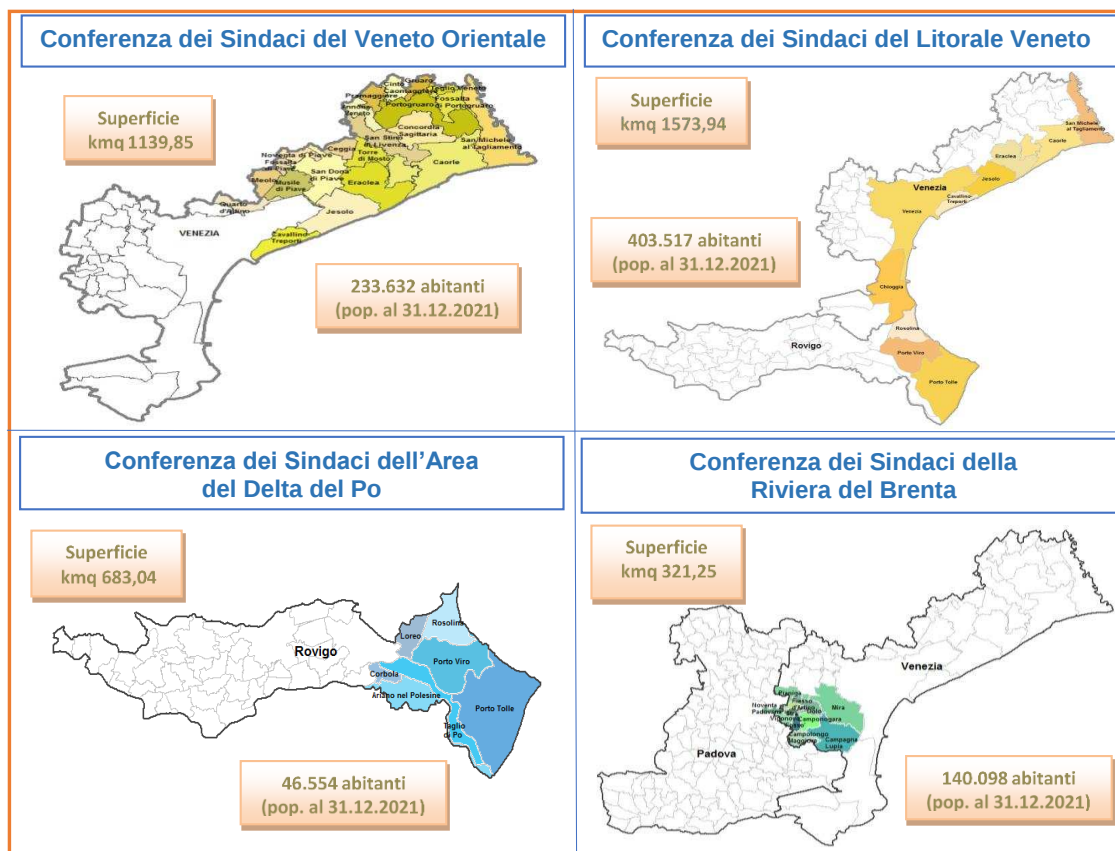
Attualmente si contano nel territorio veneto quattro Conferenze dei Sindaci, istituite con leggi regionali:

- L.R. n.16 del 22.06.1993: Conferenza dei Sindaci del Veneto orientale composta da 22 Comuni: Annone Veneto, Caorle, Cavallino-Treporti, Ceggia, Cinto Caomaggiore, Concordia Sagittaria, Eraclea, Fossalta di Piave, Fossalta di Portogruaro, Gruaro, Jesolo, Meolo, Musile di Piave, Noventa di Piave, Portogruaro, Pramaggiore, Quarto d'Altino, S. Donà di Piave, S. Michele al Tagliamento, S. Stino di Livenza, Teglio Veneto, Torre di Mosto
- L.R. n.30 del 31.12.2016: Conferenza dei Sindaci del Litorale Veneto costituita da 10 Comuni: San Michele al Tagliamento, Caorle, Eraclea, Jesolo, Cavallino Treporti, Venezia, Chioggia, Rosolina, Porto Tolle, Porto Viro
- L.R. n.12 del 25.05.2021: Conferenza dei Sindaci dell'Area del Delta del Po, costituita da 7 Comuni: Rosolina, Loreo, Porto Viro, Porto Tolle, Taglio di Po, Corbola, Ariano nel Polesine
- L.R. n.12 del 25.05.2021: Conferenza dei Sindaci della Riviera del Brenta, costituita da 11 Comuni: Campagna Lupia, Camponogara, Campolongo Maggiore, Dolo, Fiesso d'Artico, Fossò, Mira, Pianiga, Stra, Vigonovo, Noventa Padovana





Fig. 10 - Mappa delle Conferenze dei Sindaci del Veneto – Anno 2023



Fonte: elaborazioni della Direzione Enti Locali, Procedimenti Elettorali e Grandi Eventi su dati Regione del Veneto





2.2 Lo studio conoscitivo sui fenomeni associativi

Nel corso del 2020-2021 è stato commissionato uno studio che analizzasse l'evoluzione delle Unioni di Comuni, delle Unioni Montane e delle fusioni realizzate in Veneto.

Lo studio, che ha preso in esame un ampio campione di realtà associative e Comuni fusi, analizzando un'importante serie di indicatori statistici, economici e finanziari, ha evidenziato una situazione così rappresentabile.

UNIONI DI COMUNI

La riduzione del numero di Comuni associati in Unione, denota un fattore di criticità a cui occorre dedicare attenzione. Sicuramente ogni Unione presenta una storia specifica e peculiare, ma il fenomeno dell'uscita dei Comuni dall'Unione è preoccupante e comporta **la necessità di ripensare alla governance delle Unioni, attraverso la predisposizione di nuovi strumenti, anche di natura legislativa, e di meccanismi incentivanti** che possano consentire a tutti i Sindaci di mantenere la propria identità ma, allo stesso tempo, di cooperare insieme nell'interesse di erogare servizi di qualità e di perseguire uno sviluppo in maniera omogenea sul territorio.

Le Unioni di grandi dimensioni (in termini di popolazione) sono quelle che mostrano una maggiore capacità di spesa, che erogano servizi caratterizzati da adeguati livelli di efficacia ed efficienza e che hanno ulteriori margini di crescita. Il confronto sulla spesa per abitante del servizio di Polizia Locale e del numero di agenti ogni mille abitanti, consente di dimostrare come **le quattro Unioni più grandi hanno un numero maggiore di agenti sul territorio (ogni mille abitanti) ed una capacità di spesa più alta rispetto alle Unioni di piccole dimensioni.** Allo stesso tempo, il numero ristretto di funzioni fondamentali e servizi strategici che esse hanno conferito all'Unione mostra il margine di crescita, in termini di possibilità di conferire ulteriori servizi, delle Unioni di grande dimensione.

Le Unioni di piccole dimensioni, viceversa, denotano ristretti margini di crescita e di sviluppo ulteriore, fatta salva la possibilità di aggregare altri Comuni limitrofi. Nello specifico, esse gestiscono un numero elevato di funzioni fondamentali e quindi hanno, fra le Unioni considerate, la spesa più alta delle funzioni e di personale delle funzioni per abitante. Allo stesso tempo, pare che siano arrivate ad un livello tale di sviluppo da non avere ulteriori margini di spesa e, quindi, la possibilità di ampliare la qualità dei servizi erogati. Le Unioni di piccole dimensioni analizzate (formate da pochi e piccoli Comuni) rappresentano già delle "fusioni di fatto", senza tuttavia avere il livello di incentivi e di risorse economiche previsto dalla normativa nazionale e regionale per i Comuni fusi.

Le Unioni di medie dimensioni gestiscono un numero di funzioni fondamentali più alto rispetto alle unioni di grande dimensione e più basso rispetto a quelle di piccole dimensioni. Esse hanno una spesa del personale delle funzioni per abitante molto





bassa (rispetto alle funzioni fondamentali gestite). **In questo caso potrebbe essere utile predisporre interventi che consentano alle Unioni di rafforzarsi, in termini di dotazione di personale proprio (dipendente dell'Unione), al fine di garantire maggiore stabilità e qualità nell'erogazione dei servizi.**

Inoltre l'incidenza dei contributi regionali e statali sul totale della spesa delle funzioni è in linea con quanto riscontrato in altre Regioni del Nord Italia. Tuttavia la nascita di sole due nuove Unioni fra quelle analizzate, nel periodo 2014-2020, fa pensare che i contributi attuali non siano un fattore "determinante" per la nascita di nuove Unioni. Sicuramente i contributi non possono rappresentare l'unica ragione per avviare le Unioni, ma possono contribuire a sviluppare una maggiore consapevolezza sull'importanza e la strategicità delle gestioni associate.

UNIONI MONTANE

Le Unioni montane considerate presentano un grado di strutturazione dei servizi molto diverso, che tuttavia non dipende dalla dimensione del territorio su cui insistono, ma che ha più a che fare con ragioni storiche e territoriali e con il grado di sviluppo maturato dalla precedente Comunità montana.

Vi sono Unioni montane che gestiscono funzioni fondamentali e strategiche rilevanti, sia sotto il profilo economico, sia per l'impatto nei confronti dei cittadini e delle imprese. Esse hanno maturato un grado di strutturazione tale (in termini di numero di servizi e di spesa dell'Unione) da rappresentare un "service" di servizi, un punto di riferimento anche per Unioni e Comuni limitrofi. Rappresentano casi interessanti che dimostrano come **è possibile anche per le Unioni montane sviluppare dei servizi di qualità ed efficienti, in grado di dare risposte ai bisogni delle Comunità di riferimento e non solo.**

L'andamento nel periodo preso in considerazione, mostra un certo grado di dinamicità e di crescita degli Enti. Nello specifico, guardando l'andamento del numero di servizi gestiti, della spesa complessiva e pro capite delle Unioni **si riscontra una lieve crescita della maggioranza delle Unioni considerate**, il che significa che c'è stato nel territorio un percorso di sviluppo, e l'impegno a trovare, nelle gestioni associate, una soluzione ai problemi, di natura organizzativa ed economica, che hanno caratterizzato tutti gli Enti locali negli ultimi dieci anni. Tuttavia, **il processo risulta ancora molto lento e necessita, probabilmente, di un ulteriore slancio e supporto.**

Per quanto riguarda le funzioni tipiche montane, si assiste invece ad una diminuzione della spesa complessiva (sia corrente, sia di investimento) nel periodo analizzato. È un fenomeno che richiede di essere attenzionato in quanto **la riduzione degli interventi e delle attività che riguardano le esigenze della montagna, rappresenta una potenziale fragilità non solo per i territori su cui insistono le Unioni montane, ma anche per i territori di pianura che hanno relazioni e rapporti funzionali con il territorio montano;**





I trasferimenti regionali alle Unioni montane vedono nel 2010 un aumento dei contributi per le spese di funzionamento delle Unioni, ed una diminuzione significativa dei contributi per le spese di investimento; l'incrocio di questa dinamica si traduce in una **diminuzione, a livello complessivo, dei trasferimenti regionali per le Unioni montane** (sia considerando il periodo 2010/2018 che il periodo 2010/2020), anche se nel 2020 i trasferimenti regionali sono tornati a presentare un trend di crescita. Il tema dell'entità dei trasferimenti regionali verso le Unioni montane e dei criteri con cui vengono distribuiti diventa cruciale nel breve-medio periodo, sia per favorire uno sviluppo delle Unioni montane meno strutturate, sia per garantire un livello minimo per la gestione delle funzioni montane in territori che, alla luce dei cambiamenti climatici in corso, necessitano di un alto livello di attenzione e di cura per la salvaguardia del territorio e dell'ambiente.

FUSIONI DI COMUNI

Nella maggior parte dei Comuni fusi si è riscontrato un aumento delle entrate da trasferimenti, in ragione delle maggiori risorse ricevute da parte dello Stato e della regione, e una diminuzione delle entrate tributarie e/o delle entrate extratributarie.

Questo significa che una parte delle maggiori risorse ricevute per la fusione sono state utilizzate per alleggerire la pressione fiscale e tributaria sui cittadini delle Comunità di riferimento, oltre che per diminuire, dove possibile, alcune rette e tariffe dei servizi a domanda individuale.

Questi due dati, la diminuzione, seppur lieve, delle entrate tributarie, e in misura più importante delle entrate extratributarie, derivano dalle **scelte degli amministratori in seguito al processo di fusione** e sono avvenute in un contesto dove la maggioranza dei Comuni italiani (non coinvolti da fusioni) è stata costretta in molti casi a prevedere invece degli aumenti di queste entrate, a causa della diminuzione dei trasferimenti di risorse statali agli Enti locali ed in generale delle difficoltà di bilancio. Si tratta quindi di una scelta effettuata in virtù delle maggiori risorse derivanti dalle fusioni su cui **occorrerà però prestare attenzione una volta terminati i maggiori trasferimenti statali e regionali.**





CON LA FUSIONE, NELLA MAGGIOR PARTE DEI COMUNI, È DIMINUITA L'AUTONOMIA FINANZIARIA: il dato va interpretato in correlazione con l'assunto del paragrafo precedente, ovvero tenendo presente che i Comuni hanno usufruito di maggiori contributi (entrate) dallo Stato e dalla Regione, e che nella maggior parte dei casi sono state abbassate le entrate tributarie ed extratributarie a favore dei cittadini dei Comuni fusi.

NELLA MAGGIOR PARTE DEI COMUNI SONO AUMENTATE LE SPESE CORRENTI, E NELLO SPECIFICO LE SPESE PER PRESTAZIONI DI SERVIZI E/O I TRASFERIMENTI: tutti i Comuni fusi analizzati hanno aumentato o le spese di prestazioni di servizi o le spese per i trasferimenti in seguito alla fusione. In un contesto di difficoltà per tanti Enti locali, grazie alle fusioni realizzate, i Comuni fusi sono riusciti o ad aumentare i servizi erogati ai cittadini, a potenziare i servizi esistenti o ad aumentare i contributi ad Associazioni e specifiche categorie per supportarne l'attività a beneficio delle Comunità. Come nel caso della diminuzione delle entrate extratributarie e tributarie in seguito alla fusione, il fenomeno dell'aumento delle spese per prestazioni di servizi e per i trasferimenti pone ai Comuni **la sfida di riuscire nel corso del tempo a mantenere i livelli raggiunti, anche successivamente ai dieci anni dalla fusione**, ovvero al termine dell'incentivo statale.

NELLA MAGGIOR PARTE DEI COMUNI È DIMINUITA LA SPESA PER IL PERSONALE E LA SPESA PRO-CAPITE DI PERSONALE. La diminuzione delle spese per il personale e della spesa pro capite per il personale può dipendere anche da alcune scelte derivanti dall'organizzazione e dalla gestione dei servizi. È necessario però ricordare che anche dalle interviste ai Sindaci emerge come una delle maggiori difficoltà da affrontare nel percorso di fusione è proprio alla gestione del personale, dalla riduzione delle posizioni organizzative, alla mancanza di professionalità adeguate a gestire il cambiamento post-fusione, a fronte di risorse non sempre adeguate.

CON LA FUSIONE, NELLA MAGGIOR PARTE DEI COMUNI, SONO AUMENTATI GLI INVESTIMENTI, anche grazie alle risorse rese disponibili dai contributi regionali e statali. In generale si è riscontrato che **i Comuni hanno aumentato il livello e la quantità di investimenti realizzati sul territorio (dal 30% al 200% sono aumentate le spese di investimento rispetto ai Comuni pre-fusione).** Inoltre, dalle interviste ai Sindaci emerge che, grazie a queste risorse, i Comuni fusi hanno **avuto la possibilità di partecipare a bandi di finanziamento di Enti sovracomunali in cui era richiesta una compartecipazione di risorse**, ottenendo in questo modo ulteriori fondi per realizzare opere pubbliche.

Infine, sulle scelte di utilizzo dei maggiori contributi statali e regionali per le fusioni, si è verificato che **la principale voce di spesa effettuata dai Comuni è quella relativa alle spese per investimenti legati a opere pubbliche.** Dal 51% al 56% del totale dei contributi statali e regionali alla fusione, infatti, sono stati impiegati per spese di investimento principalmente per la manutenzione straordinaria delle strade e del patrimonio. Le altre macrovoci significative, dopo gli investimenti, delle spese realizzate dai Comuni grazie agli incentivi della fusione, riguardano **le spese di**





funzionamento dell'Ente, le spese per il sociale e l'istruzione e le spese per la riduzione dei tributi.





3. IL PROCESSO PARTECIPATIVO E GLI STRUMENTI INFORMATIVI

Per meglio considerare le istanze dei territori e dei rappresentanti istituzionali degli stessi, ovvero i Sindaci, la scelta dell'Amministrazione regionale è stata quella di avviare fin da subito, un percorso bottom up di aggiornamento del Piano di Riordino Territoriale, mediante la realizzazione di incontri strutturati secondo le modalità EASW (*"European Awareness Scenario Workshop"*), metodica messa a punto dalla Commissione Europea per aiutare il lavoro di gruppo ed il coinvolgimento dei portatori di interesse.

Tale percorso non è sostitutivo del momento formale di consultazione del territorio previsto dalla L.R. 18/2012, che tuttavia si pone a valle di un documento già redatto dall'Amministrazione, ma vuole significare l'importanza che la Regione vuole dare ex ante all'ascolto dei rappresentanti istituzionali nella costruzione di un documento strategico, quale il PRT, che disegnerà lo scenario della governance associativa per i prossimi anni.

L'attività di coinvolgimento dei Sindaci nella redazione del nuovo PRT è stata realizzata quindi tramite la pianificazione di **workshop inclusivi**, condotti da un facilitatore, al fine di raccogliere le posizioni in merito ai nodi critici principali del PRT.

I workshop hanno avuto l'obiettivo di portare gli amministratori a **confrontarsi in modo diretto su alcuni nodi tematici aperti** proposti come argomento di discussione durante gli incontri, raccogliendo pareri favorevoli o contrari e le relative motivazioni a sostegno. Tale approccio ha reso possibile la **mappatura delle posizioni e percezioni** della Comunità degli amministratori, per orientare in modo consapevole l'attività successiva di redazione del PRT.

A livello organizzativo, è stata pianificata l'organizzazione di **21 incontri** distribuiti su tutto il territorio regionale, avendo come livello di aggregazione territoriale di riferimento di massima i distretti socio-sanitari. Per ottimizzare lo svolgimento delle attività, gli incontri sono stati concentrati in una finestra di 60 giorni, accorpendo in un'unica giornata l'organizzazione di eventi vicini, laddove possibile.

Ogni evento ha avuto una durata di circa 2h30', seguendo una scaletta di lavoro che alternava fasi collettive a sessioni di gruppo, con una restituzione finale in plenaria.

I Sindaci, dal momento dell'accoglienza, sono stati assegnati a tavoli numerati composti da 4/5 sedute, non facilitati. La conduzione dei lavori, molto serrata e precisa nei tempi e nelle domande stimolo, ha avuto lo scopo di mantenere strutturato il percorso di lavoro, senza dispersioni di attenzione e digressioni su tematiche non inerenti agli scopi del workshop stesso.

L'attività vera e propria si è strutturata intorno a **4 domande stimolo**, legate a temi aperti o sensibili del PRT. Ad ogni domanda è stato concesso un tempo preciso ai tavoli per discutere l'argomento e motivare le posizioni espresse, tramite il supporto di una scheda dedicata. Al termine delle 4 domande, il facilitatore ha predisposto un instant report dell'incontro, restituendo la sintesi delle attività complessive.



**Domanda stimolo 1**

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

Domanda stimolo 2

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

Domanda stimolo 3

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

Domanda stimolo 4

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

Siete d'accordo sul fatto che ci possa essere una gestione in ambito provinciale di determinate deleghe regionali?

Al termine dell'attività, ai partecipanti è stata lasciata la possibilità conclusiva di compilare un breve **questionario di gradimento** dell'attività, raccogliendo un ulteriore stimolo finale.

Infine, per valorizzare l'impegno dei partecipanti, nei giorni successivi agli eventi è stato inviato a tutti un **instant report** sulle schede raccolte, al fine di assicurare un immediato interesse per le opinioni espresse.

Agli incontri hanno partecipato complessivamente 223 Sindaci dei Comuni del Veneto, per una percentuale di circa il 40% dei 563 Comuni costituenti il territorio veneto.

Successivamente alla conclusione degli incontri con i Sindaci, sono stati realizzati 3 momenti di confronto e discussione dedicati che hanno visto riunirsi tra loro, i presidenti delle Unioni di Comuni, delle Unioni Montane e delle Province del Veneto, per approfondire le tematiche di più diretto impatto in tema di associazionismo e ruolo dell'Ente Provincia.

Infine, sono state realizzate delle interviste anche con i Sindaci dei 7 Comuni capoluogo, non obbligati all'esercizio associato delle funzioni e chiamati a esercitare un ruolo complesso di gestione di un territorio ampio, per comprendere





come dalle città capoluogo i temi del riordino territoriale vengano percepiti.

Ad accompagnare tutti gli incontri è stata la presentazione di due importanti strumenti informativi prodotti dalla Regione del Veneto, sulla base dei quali è stata condotta l'analisi dei dati che ha portato alla elaborazione degli scenari di contesto e delle scelte strategiche alla base del Piano che si andranno a descrivere successivamente.

Tali strumenti sono:

- ✓ **Il Geoportale dei dati territoriali della Regione del Veneto** (<https://idt2.regione.veneto.it/>). Il GeoPortale regionale consente di visualizzare, consultare e scaricare dati territoriali ed ambientali messi a disposizione dalla Regione del Veneto e contiene un data set di indicatori statistici, socio economici, di governance tratti dalle principali banche dati della Regione Veneto.
- ✓ **Il Portale informativo delle Autonomie locali** (www.pialveneto.it), prodotto in collaborazione con ANCI Veneto, è un vero e proprio portale finalizzato a supportare i Comuni veneti nell'attività di riorganizzazione istituzionale e contiene tutta una serie di dati, buone pratiche, strumenti di confronto sul tema dell'associazionismo tra Enti locali ed in tema di fusioni.





Gli esiti del processo partecipativo

Gli esiti del processo partecipativo sono rappresentati nel documento allegato al Piano (Appendice G) e sono stati oggetto di una apposita informativa fornita alla Giunta Regionale durante lo sviluppo del processo di redazione del Piano.

Si dà comunque qui sinteticamente conto di quegli esiti che la Regione ha valutato più coerenti con le scelte strategiche operate con il redigendo Piano.

Domanda stimolo 1

La Regione punta alla semplificazione e alla razionalizzazione dei livelli di governance attraverso l'individuazione di un ambito territoriale «contenitore» adeguato.

Sei d'accordo o non sei d'accordo e perché? Ci sono azioni prioritarie per raggiungere questo obiettivo?

Il tema della necessità di semplificare e razionalizzare i livelli di governance è sentito e condiviso, così come emerge l'esigenza di aggiornare gli ambiti sulla base delle nuove necessità dei territori.

La definizione di un ambito territoriale ottimale è vista come possibilità di fare programmazione su più livelli e in modo intersettoriale, generando economie di scala vantaggiose, e come una opportunità, in particolare, per i Comuni più piccoli.

Rispetto agli ATS, ambiti ottimali di riferimento per il PRT 2023, per diversi partecipanti possono essere un livello idoneo a patto di poter prendere in considerazione la possibilità di ridefinire alcuni confini, e dunque modificando il richiamo ai distretti sanitari storici; in alternativa, sarebbe importante individuare, all'interno degli ATS, dei sub ambiti corrispondenti alle specificità territoriali.

L'argomento delle specificità territoriali viene più volte posto all'attenzione: gli ambiti dovrebbero essere individuati e/o ridisegnati sulla base di una analisi delle caratteristiche non solo demografiche ma anche socioeconomiche dei territori, oltre che tenendo in particolare considerazione alcune ulteriori particolarità, come la presenza di Comuni montani o di confine, o ancora con caratteristiche quali la vocazione turistica.

Un ulteriore focus da considerare, nella definizione degli ambiti, è quello delle funzioni/materie da prendere in considerazione, poiché possono rappresentare un elemento di convergenza per gli interessi di diversi territori.

Per quanto riguarda la dimensione ottimale di questi livelli di governance, se da una parte si chiede il rispetto della specificità e la vicinanza al cittadino, dall'altra si riconosce come le dimensioni debbano essere adeguate all'accesso a risorse e opportunità di finanziamento, come nell'attualissimo caso del PNRR. Si fa notare come sia importante riflettere in merito alla distinzione tra ambiti territoriali ottimali di programmazione strategica e ambiti ottimali di gestione dei servizi associati.

Nei confronti della Regione, l'aspettativa è che gli ATS abbiano una chiara definizione giuridica, alla quale far corrispondere un referente regionale, e all'interno degli ambiti stessi, professionalità e competenze; che vengano attivati





interventi normativi, percorsi di formazione, favorite le attività di concertazione tra territori e messe a disposizione delle risorse, anche promuovendo bandi che diano priorità ai Comuni che rispettano i requisiti definiti per l'ambito.

Domanda stimolo 2

La Regione, con il nuovo PRT, intende promuovere la costituzione, l'ampliamento ed il rafforzamento delle Unioni di Comuni e delle Unioni Montane.

Quali strumenti inserire e/o confermare nel PRT per agevolare queste iniziative

In merito alle Unioni, la mappatura delle posizioni durante i workshop è piuttosto variegata. In generale, si suggerisce di valutare attentamente quali elementi non hanno funzionato nel passato, per programmare in modo consapevole le azioni future a sostegno di queste forme associative. Ci si interroga dunque su quali criticità vengono riscontrate nel funzionamento delle Unioni.

Qualcuno ritiene che le Unioni, in quanto ulteriore livello di governance, vadano a duplicare il lavoro dei Sindaci e appesantiscano la macchina amministrativa. Qualcuno suggerisce di adottare strumenti di gestione più leggeri, come ad esempio le Convenzioni di servizi, per procedere con gradualità, magari privilegiando quei servizi che permettono ai Comuni di acquisire consapevolezza sulle potenzialità delle gestioni associate (secondo alcuni potrebbero essere ad esempio servizi di back office, servizi burocratici, protezione civile).

Si fa poi notare come alla base delle Unioni troviamo Comuni con una certa rigidità organizzativa e scarsità di personale, elementi che si ripercuotono poi sulle Unioni, che rischiano di essere delle "scatole vuote", senza risorse umane adeguatamente competenti e formate.

Una ulteriore criticità nel funzionamento delle Unioni è rappresentata dalla governance, ovvero dalle relazioni tra i Sindaci a livello decisionale, che spesso soffrono della disomogeneità politica e dell'avvicendamento tra mandati.

Di certo, c'è anche una "avversità" alle Unioni che ha origini culturali, nel campanilismo dei singoli territori.

D'altra parte, secondo molti le Unioni rappresentano una opportunità, in particolare per i piccoli Comuni e in ambito montano; a patto che gli enti di secondo livello siano dotati di autonomia economica adeguata, di personale qualificato, di capacità di presidio di tutto il territorio.

L'aspettativa nei confronti della Regione è che avvenga un "cambiamento normativo", con la definizione di strumenti a supporto delle Unioni e di semplificazione, nonché un intervento in materia di personale, mirato a diminuire o eliminare gli attuali vincoli assunzionali.

Tra gli obiettivi che dovrebbero essere definiti a livello regionale:

- il trasferimento in forma integrale delle funzioni, con disincentivi per chi decide di uscire dalle gestioni associate, per assicurare maggiore stabilità alle Unioni;
- potenziare la digitalizzazione e omogeneizzare gli strumenti tecnici e digitali che consentono dialogo e interscambio di dati tra le Amministrazioni;





- incentivi/premialità alle Unioni in termini di riconoscimento strategico (PTRG, piani mobilità sostenibile, infrastrutture, ecc.).

Qualche osservazione a parte viene dedicata al tema delle Unioni Montane, il cui ruolo è, secondo i più, "diverso" da quello delle Unioni di servizi. Le UM agiscono infatti nel contesto di territori particolari con specifiche esigenze, e devono essere potenziate perché i Comuni, da soli, non riescono a tutelare e valorizzare la montagna. Le Unioni Montane dovrebbero erogare tutte le funzioni montane, con la gestione unificata del territorio (geologico, idrogeologico, forestale, valorizzazione locale, ecc.) e avere deleghe dirette sulle politiche della montagna.

Infine, c'è chi tocca l'argomento fusione come naturale esito delle Unioni: per alcuni aspetti, la fusione di Comuni viene individuata come la strada più efficiente da percorrere nel perseguire gli obiettivi ricercati attraverso le Unioni, evitando la duplicazione di strutture e servizi, e alcune delle criticità conseguenti alla governance di un ente di secondo livello.

Si invita infine a riflettere sul rapporto tra ATS e Unioni, per organizzare una piramide amministrativa priva di duplicazioni o "zone grigie" in tema di funzioni, programmazione, erogazione servizi. Più in generale, si invita a riflettere alla nuova architettura istituzionale della Regione, che dovrebbe articolarsi in Regione, Province, ATS, eventuali subambiti, Unioni, Comuni.

Domanda stimolo 3

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

Cosa potrebbe fare la Regione per incentivare i percorsi di fusione?

Tra le principali resistenze alle fusioni non si rilevano soltanto aspetti "culturali", in primis il campanilismo e l'identità storica forte di alcuni territori, ma anche diversi timori degli amministratori.

C'è chi teme di perdere il rapporto con i propri cittadini, i quali a loro volta perdono riferimenti istituzionali consolidati e rappresentanza. Secondo qualcuno, inoltre, nella maggiore estensione territoriale del Comune fuso c'è il pericolo che si creino situazioni di marginalità in seguito all'accentramento dei servizi, e che il personale non sia sufficiente a supportare la nuova configurazione.

Questi timori si accentuano nel caso di piccoli Comuni, che hanno a maggior ragione paura di essere "inglobati" da quelli di più grandi; questi ultimi, d'altra parte, hanno il timore di condividere le fragilità e i debiti di altre Amministrazioni. Nel caso di Comuni di diverse dimensioni sicuramente si potrebbe ricorrere a strumenti come i municipi, ma queste situazioni vengono comunque percepite come maggiormente a rischio di una dispersione dei servizi nel lungo periodo.

Probabilmente questi temi sono gli stessi che creano diffidenza nella cittadinanza: esiste sicuramente, negli amministratori, la sensazione di una "resistenza" al processo di fusione, e infatti tra i loro timori bisogna annoverare anche quello di perdere la fiducia dei propri cittadini, e di avviare un percorso senza la certezza di un compimento, a fronte dello scoglio referendario.





In merito a quest'ultimo tema, c'è chi arriva ad affermare che sarebbe opportuno ridurre il quorum richiesto per il referendum, e che la Regione possa intervenire con un maggiore "decisionismo", sino ad arrivare a definire, almeno per alcune situazioni limite, una sorta di obbligatorietà per la fusione.

Spesso infatti fare informazione ai cittadini non basta, anche se ha un ruolo fondamentale, e per questo è una delle misure su cui intervenire per incentivare le fusioni: percorsi di formazione e accompagnamento che informino e coinvolgano sia il personale dei Comuni sia le Comunità, facendo conoscere i vantaggi e le opportunità della fusione. È necessario un lungo intervento di sensibilizzazione, da parte della stessa Regione, come soggetto imparziale. Potrebbero essere utili anche dei percorsi di integrazione tra Comunità, con i cittadini dei Comuni interessati, per disegnare insieme il progetto del nuovo Comune fuso.

Altri possibili supporti di tipo concreto, richiesti alla Regione, sono: la realizzazione con i Comuni di una progettazione adeguata che comprenda temi quali urbanistica, infrastrutture, sociale, produttivo economico e servizi; la semplificazione della burocrazia e delle procedure, per qualcuno anche attraverso la predisposizione di uno "statuto tipo"; investimenti in digitale e banda larga, nonché in infrastrutture viarie e nel trasporto pubblico per ricucire i Comuni entrati in fusione.

Occorre una normativa regionale "stringente" per incentivare le fusioni, che dovranno essere basate su dati concreti e studi di fattibilità. Per questa ragione si invita ad analizzare nel dettaglio ogni contesto specifico di fusione, redigendo un masterplan con azioni concrete e sviluppando modelli utili agli amministratori locali.

Vengono richiesti incentivi di tipo economico, consulenza e percorsi di accompagnamento, e strumenti perequativi e delle forti premialità soprattutto per le situazioni più "difficili".

Qualcuno suggerisce l'individuazione di un limite demografico minimo (15.000 abitanti?) per avviare percorsi di fusione, in modo che il Comune fuso raggiunga un peso che gli permetta di essere attrattivo di investimenti e di migliorare le infrastrutture. Un tema ricorrente, parlando di fusioni, è infatti quello dei collegamenti: si chiedono investimenti in mobilità, viabilità e infrastrutture, con attenzione, in ambito montano, ai trasporti intervallivi.

Per quanto riguarda le specificità dei territori montani, secondo qualcuno la fusione non è lo strumento adatto ad assicurare servizi più efficienti, ma è preferibile una Unione di servizi ben strutturata, con funzioni integralmente associate.

Domanda stimolo 4

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

Siete d'accordo sul fatto che ci possa essere una gestione in ambito provinciale di determinate deleghe regionali?

La maggior parte dei partecipanti ai workshop ritiene che le Province possano





avere un ruolo chiave nella riorganizzazione a livello sovracomunale di alcune funzioni e servizi per i Comuni, e che sia necessario recuperare la loro funzione storica, superando la legge Delrio, ridefinendo le materie di competenza, mettendo a disposizione risorse e potenziando il personale.

Tra le attuali criticità, per qualcuno superabili attraverso una riforma, vi è anche il problema della rappresentanza, che andrebbe recuperata tornando all'elezione degli organismi provinciali, per superare una struttura a "trazione tecnica", tipica della Città metropolitana, dove i dirigenti attuano le indicazioni del Sindaco metropolitano in modo non concertativo.

La Provincia viene considerata un ottimo livello intermedio nella relazione tra Comuni e Regione; il ruolo della Provincia può essere utile soprattutto ai piccoli Comuni.

Ribadendo la premessa che è necessario che la Provincia abbia a disposizione risorse di personale competenti e adeguate, tra le materie per le quali, in particolare, potrebbe svolgere una funzione di supporto dei Comuni, ci sono: la viabilità, il trasporto pubblico locale, i bandi europei, la CUC e la gestione delle risorse per il PNRR, la digitalizzazione, le politiche del lavoro, la scuola, la pianificazione del consumo del suolo e in generale le funzioni di programmazione, gestione e controllo del territorio.

Rispetto a queste materie, e alcune altre, le Province sono il livello idoneo per erogare servizi ai Comuni, ma occorre strutturarle professionalmente e, per qualcuno, superare la logica delle Convenzioni.

In questa ridefinizione del ruolo e delle funzioni della Provincia, è inoltre importante, viene sottolineato, che non si creino delle sovrapposizioni e duplicazioni rispetto al livello regionale.

Per questo le deleghe regionali alle Province devono nascere da pianificazione strategica, con direttive e indicazioni specifiche. È inoltre necessario valutare le funzioni da delegare anche in funzione delle sedi territoriali e della vicinanza con i Comuni, e procedere con cautela, per evitare confusione e perdita di interlocutori responsabilizzati. Occorre tuttavia prestare attenzione alle specificità dei territori, già in parte disciplinate dalla L.R. 25/2014, della quale si chiede una pronta applicazione. Tra i temi suggeriti per la delega di funzioni dalla Regione alla Provincia, ci sono la protezione civile e il paesaggio.

Se in generale il modello provinciale viene considerato valido, c'è anche chi ritiene più efficace lavorare su ambiti più ristretti come gli ATS. Viene inoltre ribadito che per evitare conflittualità e sovrapposizione di competenze, il nuovo PRT dovrebbe inserire le Province nei sistemi di semplificazione della governance e creare forme di coordinamento tra i diversi livelli di governance (ATS, Unioni, Province).





4. LA DEFINIZIONE DELL'AMBITO DI GOVERNANCE

4.1 I principi generali

Il primo passaggio nell'aggiornamento e riscrittura del PRT prevede un focus sulla individuazione dell'ambito adeguato per l'esercizio associato delle funzioni.

Per meglio arrivare a tale individuazione si è ragionato in combinato disposto con la necessità di semplificazione dei livelli di governance e di idonea capacità di programmazione territoriale, nel rispetto di quelle che l'art. 7 della legge regionale 18/2012 definisce come aree geografiche omogenee per l'esercizio associato delle funzioni stesse.

Già in sede di approvazione del precedente PRT l'Amministrazione regionale si era data dei criteri guida così rappresentati:

1) Semplificazione dei livelli di governo

Le funzioni di gestione e programmazione sono esercitate con riguardo a 4 ambiti adeguati di riferimento;

- Ambito provinciale/metropolitano (area vasta)
- Ambito delle ULSS/IPA (ambito adeguato di programmazione)
- Ambito di distretti di settore (ambito gestionale adeguato)
- Ambito minimo per aree omogenee art. 8 L.R. 18/2012 (ambito funzionale)

2) Modularità della zonizzazione

- L'ambito più grande deve contenere gli ambiti minori

3) Flessibilità della zonizzazione

- All'interno dell'ambito gestionale lo sviluppo delle forme associative potrà realizzarsi in modo differente, nel rispetto dei limiti demografici e dei parametri fissati dal Piano di Riordino Territoriale.

4) Unica governance: integrazione tra ambiti di programmazione e gestione.

Nell'ambito territoriale dei soggetti chiamati al governo della programmazione decentrata devono essere ricompresi gli ambiti dei soggetti preposti alla gestione dei servizi e delle funzioni in forma associata

Si era inoltre ragionato in termini di flessibilità dei passaggi da porre in essere secondo il seguente schema:





- a partire dal 2014 viene individuato un livello dimensionale minimo di adeguatezza funzionale che le forme associative devono raggiungere basato sui livelli demografici previsti per ciascuna area omogenea dalla L.R. 18/2012;

- successivamente, anche tramite eventuali ulteriori aggiornamenti del Piano di Riordino, l'obiettivo da raggiungere è la ridefinizione delle governance in 4 livelli, fissando l'ambito dell'ULSS quale riferimento prioritario, al quale anche gli ambiti di settore dovranno conformarsi.

L'attuazione di quanto così disposto si è rivelata più complessa del previsto, soprattutto per la mancata emanazione e/o novellazione di provvedimenti relativi a zonizzazioni di settore che stabilissero un duraturo collegamento con l'ambito di riferimento prioritario identificato nelle ULSS.

Si è assistito anzi alla nascita di nuove zonizzazioni territoriali quali gli OGD, come meglio rappresentato sub Cap.2.1.2.

La necessità di una semplificazione dei livelli di governance è emersa, infine, con forza nel corso dei workshop partecipativi con cui l'Amministrazione regionale si è confrontata con le Amministrazioni locali: i Sindaci hanno evidenziato la difficoltà di poter dare attuazione a politiche territoriali, legata alla elevata molteplicità di livelli di programmazione ed interlocutori con cui confrontarsi.

La semplificazione dei livelli di governance si appalesa quindi necessaria in primo luogo per la più efficiente programmazione regionale in vari settori e non solo con riferimento all'esercizio di funzioni in forma associata ed alla individuazione dell'ambito adeguato per l'esercizio stesso.

Alla luce di quanto sopra il PRT qui approvando intende ribadire e riaffermare con forza l'importanza della suddetta semplificazione dei livelli di governance e l'individuazione di un ambito di riferimento prioritario ed adeguato per le funzioni di programmazione delle politiche regionali e l'esercizio associato delle funzioni.

I 4 pilastri degli ambiti adeguati di riferimento rappresentati nel precedente PRT, vengono quindi riaffermati, con alcuni accorgimenti che le analisi successivamente svolte hanno contribuito a evidenziare.

4.2 Gli ambiti territoriali sociali come ambito adeguato di programmazione

La principale modifica vede l'individuazione dell'ambito prioritario adeguato per la programmazione non più nelle ULSS, bensì negli attuali Ambiti territoriali sociali, coincidenti con i territori afferenti ai 21 Comitati dei Sindaci di distretto delle Aziende ULSS istituiti con l'art. 26 della L.R. n. 19/2016, rappresentati nel succitato capitolo 2.1.2.

Emerge una sostanziale coincidenza, in termini di perimetrazione territoriale, tra Distretti socio-sanitari (in tutto 26) e Ambiti Territoriali Sociali (21), delimitati dalla DGR n. 1191 del 18 agosto 2020. È indubbio che tale configurazione amministrativa rivesta un ruolo di rilievo nella programmazione regionale. A sostegno di questa evidenza, basti considerare che le missioni 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" e 13 "Tutela della salute", nel loro complesso, valgono l'83,7% degli impegni di spesa della Regione del Veneto (dati riferiti al Rendiconto 2020, al netto





delle partite di giro).

Il significato e l'importanza degli ATS emerge anche alla luce della loro genesi storica nell'ambito di un modello veneto a tale riguardo.

Il c.d. "modello veneto" dell'organizzazione dei servizi sanitari e sociali ha una tradizione lunghissima che affonda le sue radici nella cultura e nelle tradizioni profonde del Veneto, caratterizzata dalla firma di importanti politici veneti negli atti nazionali di riferimento per l'avvio del regionalismo e del sistema sanitario nazionale.

La legge 281/1970, che ha dato applicazione al dettato costituzionale istituendo le Regioni, è stata infatti approvata dal Governo Rumor IV con la firma del ministro on. Eugenio Gatto, esponente veneziano della DC.

L'embrione di quello che, solo con la successiva riforma della legge 833/1978 approvata dal Governo Andreotti, con firma del ministro on. Tina Anselmi, diventerà il Sistema sanitario nazionale parte con la pubblicizzazione delle IPAB (Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza) enti normati dalla legge Crispi (legge 6972/1890) con un fortissimo radicamento sociale e locale.

Appena avute le prime competenze sulla materia, successivamente perfezionate con il DPR 616/77, la Regione del Veneto ha subito disposto la prima programmazione sul territorio (L.R. 12/1974). In quel momento storico si trattava di gestire la "ricchezza spontanea" legata ai fenomeni di stratificazione nel tempo delle IPAB (e quindi degli ospedali). In quella fase il confronto con le Comunità locali non fu certo semplice e durò anni. L'esito di quel lavoro fu un sistema sanitario impostato su un rapporto ospedale-territorio strutturato su posti letto ospedalieri e strutture territoriali di prevenzione e assistenza primaria. Dal punto di vista organizzativo e assistenziale il Veneto (L.R. 64/1975) con i "Consorzi sociosanitari - Ulss" fondava le basi di una integrazione sociosanitaria coinvolgendo le autonomie locali e anticipando uno dei capisaldi della Riforma sanitaria (L. 833/1978), che istituì le Unità sanitarie locali.

Su queste basi si è costruito il modello veneto e la programmazione che, a partire dal "Piano sociosanitario 1982-84" (L.R. 13/84), con più atti successivi ha sempre confermato l'organizzazione ispirata all'integrazione tra l'assistenza ospedaliera e quella territoriale.

Questo modello ha supportato l'organizzazione territoriale articolata su 36 Unità locali socio sanitarie (Ulss) che la successiva Legge Regionale 56/1994, attuativa del D.Lgs. 502/1992, ha ridotto a 21. La Legge Regionale 19/2016 ha ridotto ulteriormente il numero delle Aziende sanitarie in Veneto a 9 confermando però l'organizzazione dei Comitati dei Sindaci, come luogo della programmazione del piano di zona e di gestione economica delle risorse del bilancio sociale, ancorato alla precedente geografia delle 21 Ulss.

Questa tradizione che nel tempo ha contribuito a costruire un senso di Comunità è stata assunta dalla Giunta regionale come riferimento per la definizione degli Ambiti territoriali sociali (ATS) allorché, con la DGR 1191/2020 si è data applicazione a quanto previsto dal D.Lgs. 147/2017 (Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà) e dal collegato DM 103/2019 (istitutivo del SIOSS Sistema Informativo dell'Offerta dei Servizi Sociali) in materia di identificazione dei





referenti per gli ATS. Su queste basi sono stati identificati 21 ATS in Veneto coincidenti con i 21 Comuni dei Sindaci e corrispondenti alle ex 21 Ulss.

L'organizzazione dei servizi sociali proposta dal Piano nazionale per le politiche sociali approvato ad agosto 2021 apre una sfida sulla capacità di costruire attorno agli ATS una organizzazione efficiente delle risposte ai bisogni sociali e dell'integrazione socio sanitaria.

Le altre zonizzazioni nelle quali è articolato il territorio regionale appaiono eccessivamente frammentate: in Veneto si contano 82 distretti di polizia locale, 58 distretti di protezione civile e 40 centri per l'impiego.

Da escludere anche gli ATO del servizio idrico integrato e i bacini territoriali per la gestione dei rifiuti. Infatti:

- la perimetrazione territoriale risponde ad esigenze specifiche legate allo svolgimento del servizio stesso;
- talvolta si tratta di configurazioni territoriali sovra-provinciali (manca quindi il presupposto della "modularità" provinciale).

Le forme aggregative più diffuse sul territorio (Unioni di Comuni, Unioni montane, IPA e Conferenze dei Sindaci) non sono presenti in tutta la Regione, in quanto un numero consistente di Amministrazioni comunali non aderisce ad alcuna di queste forme organizzative. Inoltre, la composizione delle Unioni è soggetta a significative oscillazioni nel corso del tempo (sia in termini di Comuni aderenti, sia come funzioni conferite), oltre che in tendenziale contrazione numerica negli ultimi anni.

In tale senso, appare interessante esaminare le scelte strategiche fatte da altre Regioni prese a riferimento in materia di associazionismo.

Toscana ed Emilia-Romagna hanno identificato degli ambiti territoriali di dimensione adeguata finalizzati allo svolgimento delle funzioni fondamentali dei Comuni.

L'adozione degli ATS quali ambiti adeguati per l'associazionismo comunale in Veneto porterebbe al seguente assetto:

- in Veneto ogni ambito è composto mediamente da 27 Comuni, a fronte degli 11 della Toscana e i 7 dell'Emilia-Romagna; tale assetto è anche dovuto al fatto che in Veneto il numero dei Comuni è quasi il doppio della Toscana e nettamente superiore all'Emilia-Romagna;
- conseguentemente, anche in ragione di una maggiore densità abitativa, ogni ambito nel Veneto conta in media 232.000 abitanti, valore superiore a Toscana (142.000) ed Emilia-Romagna (66.000);
- in termini di superficie territoriale, l'estensione territoriale media degli ambiti in Veneto è analoga a quella della Toscana.



**Tab. 8** – Gli ambiti territoriali di dimensione adeguata a confronto

Associazionismo comunale: gli ambiti di dimensione territoriale adeguata a confronto			
	Toscana	Emilia-Romagna*	Veneto
Numero ambiti	26	47	21
Numero Comuni	273	323	563
Popolazione [01/01/2021]	3.692.865	3.084.804	4.869.830
Superficie [kmq]	22.987	20.721	18.345
Numero medio Comuni per ambito	11	7	27
Popolazione media dell'ambito [ab.]	142.033	65.634	231.897
Superficie media dell'ambito [kmq]	884	441	874

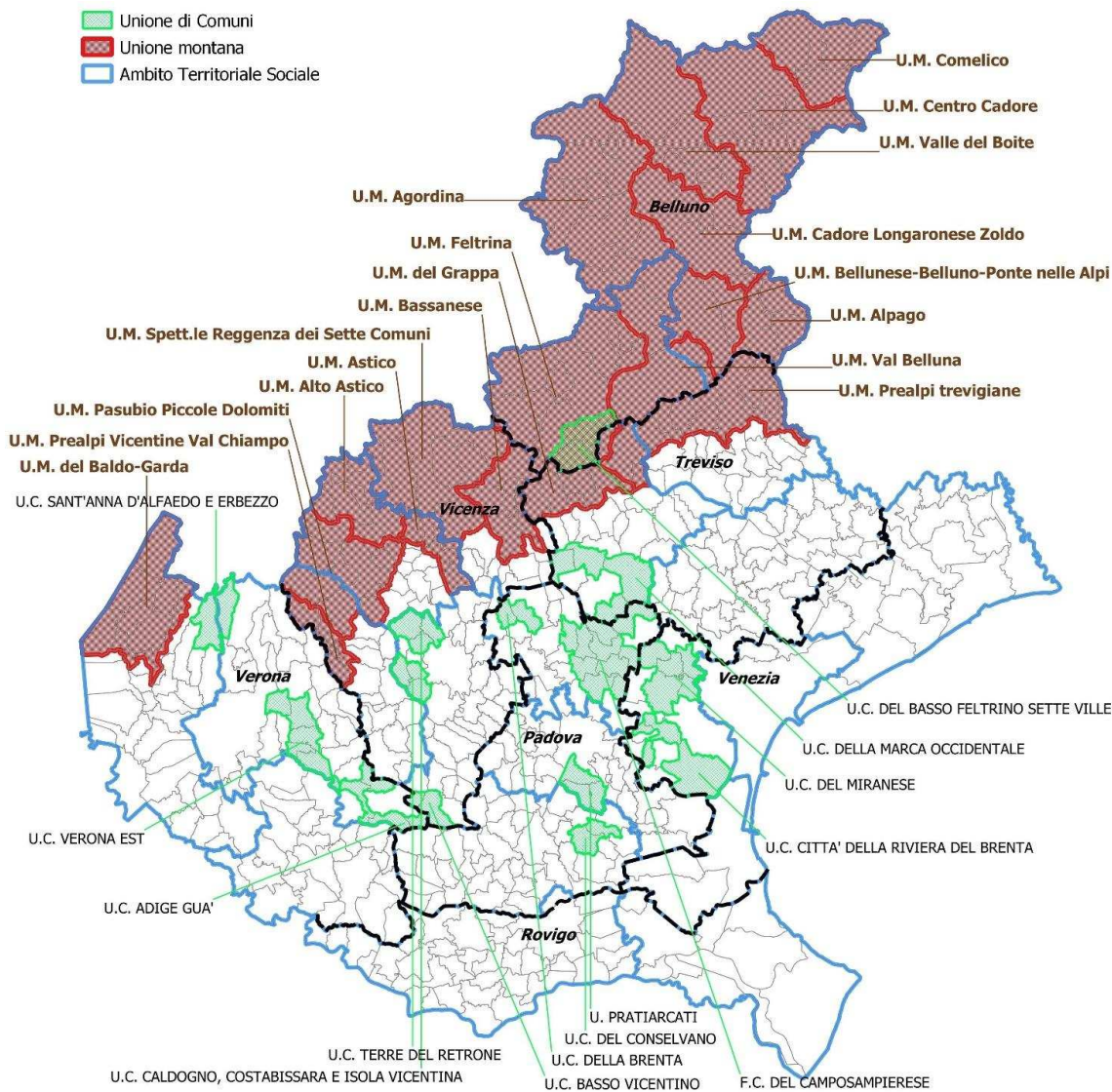
Per meglio comprendere la frammentazione dell'assetto attuale delle figure associative rispetto alla dimensione adeguata di riferimento che il Piano intende perseguire, è utile visualizzare la mappa sotto riportata che dà conto delle dimensioni delle Unioni se rapportate a quelle dell'ATS.





Ambiti Territoriali Sociali (ATS) e forme associative: Unioni montane e Unioni di Comuni

Fig. 11 - Mappa degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) e delle Forme associative (Unioni montane e Unioni di Comuni) del Veneto a confronto



Fonte: elaborazioni della Direzione Enti locali, Procedimenti Elettorali e Grandi Eventi su dati Regione del Veneto

Di seguito una ulteriore mappa in cui sono messi a confronto, proprio in relazione all'ambito programmatico, le dimensioni ottimali identificate negli ATS con le IPA: da essa si evince chiaramente la frammentazione e duplicazione delle aree di riferimento delle varie IPA esistenti se rapportate al modello di riferimento.





Ambiti Territoriali Sociali (Ats) e Intese Programmatiche d'Area (Ipa)

Fig. 12 - Mappa degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) e delle Intese Programmatiche d'Area (IPA) del Veneto a confronto



Fonte: elaborazioni della Direzione Enti locali, Procedimenti Elettorali e Grandi Eventi su dati Regione del Veneto





Un'analisi è stata poi posta in essere comparando alcuni indicatori, come riportati in appendice al presente Piano di Riordino Territoriale (Appendice H).

L'adozione degli ATS come ambito di riferimento non comporta tuttavia la immediata coerenza della riconducibilità a tale ambito di tutte le forme associative anche a carattere gestionale, ma richiede che le perimetrazioni di esse tendano progressivamente ad una sovrapposizione, tenendo comunque conto di alcune specificità territoriali degne di considerazione.

Nel breve periodo si ritiene comunque di fissare l'area provinciale e l'ambito degli ATS come perimetro di coerenza non derogabile con riferimento alle forme associative e alle intese programmatiche d'area (IPA), fatte salve le forme associative esistenti e le IPA che abbiano già ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica alla data di entrata in vigore delle modifiche normative alla L.R. 18/2012 e alla L.R. 35/2001 collegate al presente Piano.

Viene altresì fissata la progressiva coerenza con tale ambito ottimale quale criterio premiale in fase di incentivazione alle forme associative di gestione, come successivamente verrà meglio esposto.

A riguardo di un miglior collegamento delle zonizzazioni di settore con il PRT va altresì evidenziato come la recente legge regionale (L.R. 24/2020) in tema di polizia locale espliciti ora un forte collegamento nella definizione dell'ambito ottimale per l'esercizio associato della funzione polizia locale con gli ambiti ottimali previsti dalla L.R. 18/2012, prevedendo altresì che il piano di zonizzazione degli ambiti di polizia locale costituisca un allegato al PRT.

Anche la recentissima L.R. 13/2022 in tema di disciplina delle attività di protezione civile, nel definire gli ambiti di protezione civile, rimanda espressamente, tra l'altro, alla delimitazione delle forme associate dei Comuni, all'appartenenza alla medesima Provincia e Azienda sanitaria.

Nella definizione di tali ambiti verrà quindi data applicazione alle indicazioni del PRT di riduzione della frammentazione dei livelli di governance: tali azioni ne costituiscono infatti le prime implementazioni, estendibili anche alle altre zonizzazioni settoriali.

La necessità di una progressiva riduzione della frammentazione dei livelli di governance non è più eludibile, anche alla luce del processo in corso di attribuzione alla Regione del Veneto della autonomia differenziata ex art.116 comma 3 Cost: il conferimento di nuove materie alla competenza del legislatore regionale richiederà uno sforzo amministrativo e gestionale che non potrà prescindere, per un suo esito favorevole, dalla presenza di pochi e significativi livelli di governance territoriale.





4.3 Le Aree geografiche omogenee

L'art.7 della L.R. 18/2021 prevede che l'esercizio associato di funzioni venga svolto all'interno di 4 aree geografiche omogenee, così denominate ed individuate:

- a) area montana e parzialmente montana;
- b) area ad elevata urbanizzazione;
- c) area del basso Veneto;
- d) area del Veneto centrale;

L'art. 8 lettera d) quantifica poi i valori demografici di ciascuna area di seguito indicati:

- 1) area montana e parzialmente montana: almeno 5.000 abitanti;
- 2) area ad elevata urbanizzazione: almeno 20.000 abitanti;
- 3) area del basso Veneto: almeno 8.000 abitanti;
- 4) area del Veneto centrale: almeno 10.000 abitanti.

In occasione del presente aggiornamento del Piano di Riordino è stata effettuata una nuova analisi di collocazione dei Comuni veneti all'interno delle aree omogenee, in considerazione del periodo di tempo intercorso (10 anni) e dei dati derivanti dall'ultimo dato ISTAT disponibile (31.12.2021).

L'incrocio di tali dati con gli indicatori statistici utilizzati per l'individuazione delle aree ha evidenziato uno scostamento significativo di Comuni all'interno delle aree del basso Veneto che si riducono da 105 a 50, a fronte dell'aumento dei Comuni nell'area ad elevata urbanizzazione che passa da 71 a 133 Comuni.

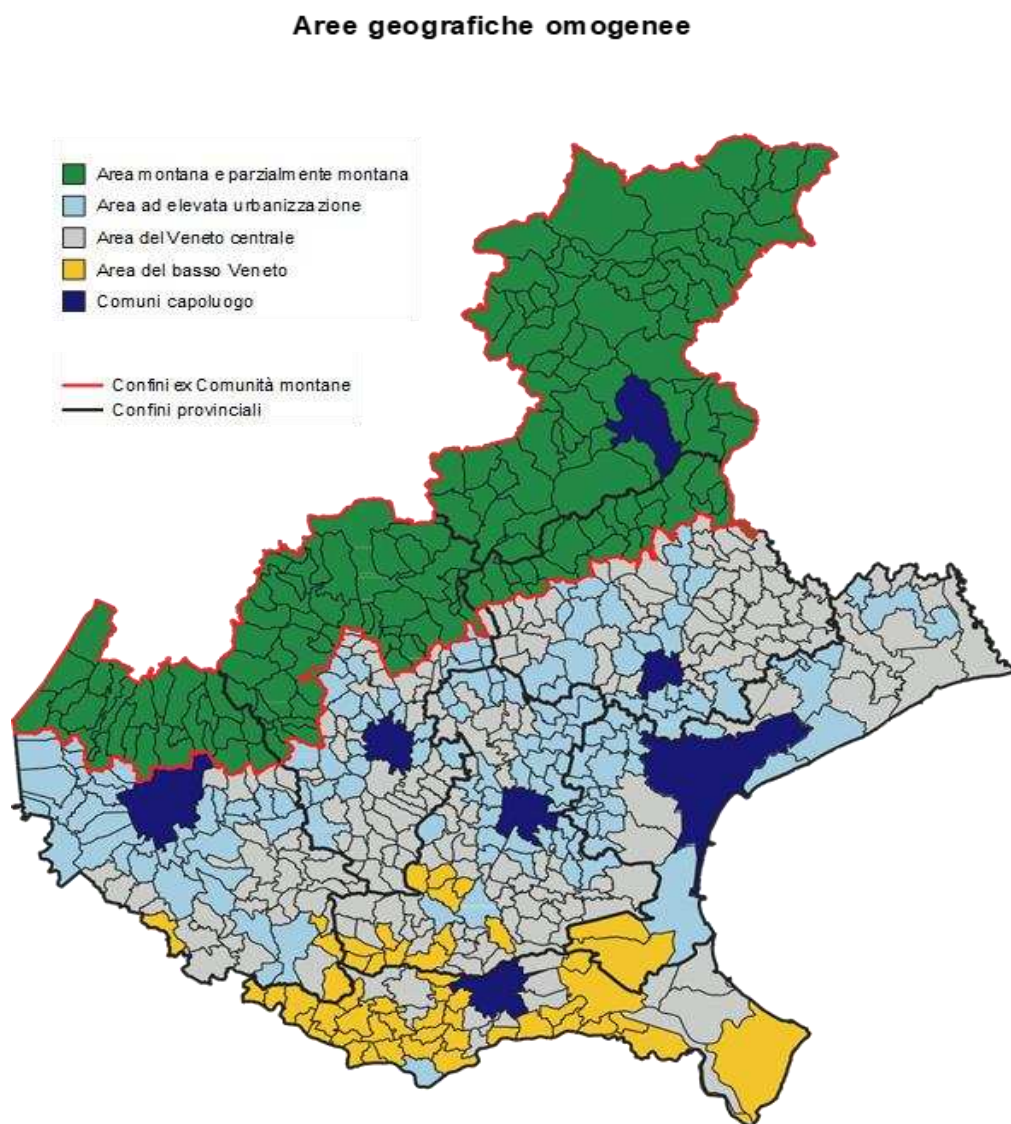
I dati e gli elenchi dei Comuni sono riportati nell'Appendice I al Piano.

Si è quindi deciso di intervenire sul valore demografico dell'area del Basso Veneto portandola a 6.000 abitanti, al fine di facilitare in tali aree, caratterizzate da bassa densità di popolazione e calo significativo di popolazione, un maggiore ricorso a fenomeni associativi, oltreché un primo ragionamento su avvio di procedimenti di fusione, come meglio descritto nel successivo capitolo 6 del presente Piano.





Fig. 13 – Aree geografiche omogenee (Art. 7 L.R. 18/2012)





5. L'ESERCIZIO ASSOCIATO DI FUNZIONI ED IL FENOMENO ASSOCIATIVO INTERCOMUNALE

Come più sopra ricordato, a partire dall'approvazione del DL n. 78/2010, gli Enti locali sono stati sottoposti ad una serie di nuove sfide a seguito di riforme istituzionali di particolare rilevanza che hanno inciso sui modelli di governance locale.

Sull'attuale situazione ha pesato un quadro normativo discontinuo nonché le severe misure finanziarie contenute nelle leggi di stabilità statali volte alla razionalizzazione della spesa pubblica e alla limitazione delle assunzioni di personale, che hanno inciso in modo rilevante sui piccoli Comuni. Le previsioni normative non sono state sufficienti a raggiungere lo scopo della riorganizzazione dei Comuni di ridotta dimensione demografica nella direzione di maggiore accorpamento fra Enti locali.

Nel quadro dei vincoli della finanza pubblica, il processo di revisione del piano di riordino territoriale dovrà necessariamente confrontarsi ora anche con i nuovi assetti istituzionali che scaturiranno dalle attività di riforma al vaglio delle Commissioni ministeriali competenti (riforma del TUEL, revisione della legge Delrio, ecc.).

La Regione del Veneto ha riconosciuto fin da subito l'importanza strategica dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, così come la necessità di promuovere la fusione di Comuni (priorità inserita anche a livello statutario), al fine di sviluppare la competitività territoriale, migliorare efficacia ed efficienza dei servizi, rafforzare la capacità istituzionale degli Enti locali.

Con l'attività di revisione normativa, che si è conclusa con l'approvazione della legge regionale n. 2/2020 in materia di esercizio associato di funzioni comunali e della legge regionale n. 3/2020 in tema di fusioni di Comuni, il legislatore regionale ha posto le basi per migliorare ulteriormente l'efficacia del modello di governance basato sull'integrazione istituzionale.

In tal senso sono state già poste in essere una serie di azioni e di politiche di promozione, supporto e incentivazione per favorire la creazione di una "rete" interistituzionale e lo sviluppo delle forme associative che siano capaci di individuare ambiti istituzionali nuovi e maggiormente rispondenti a logiche di efficientamento, che qui di seguito si illustrano.

5.1 Azioni di promozione dell'associazionismo intercomunale nel periodo di attuazione del PRT 2013-2022

Considerando il periodo di applicazione del Piano di Riordino Territoriale dalla sua adozione ad oggi, la tabella 9 dà un quadro delle risorse impegnate dalla Giunta regionale per le finalità di cui sopra, distinguendo, per ciascun esercizio considerato, le forme di aggregazione sostenute e la linea di finanziamento coinvolta.

Si possono apprezzare le diverse tipologie di finanziamento dedicate direttamente alla costituzione e allo sviluppo dell'esercizio associato nella forma della Convenzione, dell'Unione di Comuni e Unione montana (Comunità montana fino alla trasformazione ex L.R. 40/212): contributi in c/investimento (solo fino al 2014), i contributi di parte corrente per sostenere l'incremento delle gestioni associate e i contributi ordinari, di recente reintrodotti, per premiare la continuità e il grado di





integrazione dell'esercizio associato dell'Unione.

Rilevanti sono anche le risorse regionali (che si affiancano ai consistenti contributi statali) investite a sostegno delle spese di primo impianto dei nuovi Comuni istituiti a seguito di fusione.

Trasversalmente e con l'intento di supportare gli Enti impegnati a strutturarsi per rispondere in modo sempre più efficace alle esigenze aggregative, tenendo conto delle loro peculiari configurazioni demografiche e amministrative, la Regione ha cofinanziato con risorse di una certa consistenza gli studi di fattibilità, propedeutici alla costituzione o ampliamento/riorganizzazione territoriali o associativi di Unioni di Comuni e Unioni montane, nonché alla fusione di Comuni.

Tutte queste linee di finanziamento, che hanno sostenuto anche le Convenzioni tra Comuni, purché di durata almeno quinquennale, nel periodo considerato, assommano ad una cifra superiore ai 19 milioni di euro, con una media annua di circa 2 mln investiti.

Tab. 9 – Risorse regionali a supporto delle gestioni associate dal 2013 al 2022-Direzione EE.LL

Contributi regionali per l'associazionismo 2013-2022						
		Studi fattibilità	Contributi c/investimento	Contributi "una tantum"	Contributi integrativi e straordinari alle fusioni	Contributi ordinari a UM/UC
2013	Convenzioni		77.381,50	250.000,00		327.381,50
	UC		222.618,50	150.000,00		972.618,50
	CM/UM					400.000,00
	Fusioni	100.000,00				100.000,00
2014	Convenzioni		196.730,44	310.000,00		506.730,44
	UC		441.152,57	325.000,00		766.152,57
	CM/UM	31.410,00	164.418,04	90.000,00		285.828,04
	Fusioni	37.983,60			784.270,21	822.253,81
2015	Convenzioni			280.000,00		280.000,00
	UC			60.000,00		60.000,00
	CM/UM			105.000,00		105.000,00
	Fusioni					
2016	Convenzioni			195.000,00		195.000,00
	UC	54.400,00		1.124.000,00		1.178.400,00
	CM/UM			132.800,00		132.800,00
	Fusioni	174.860,16			1.852.717,85	2.027.578,01





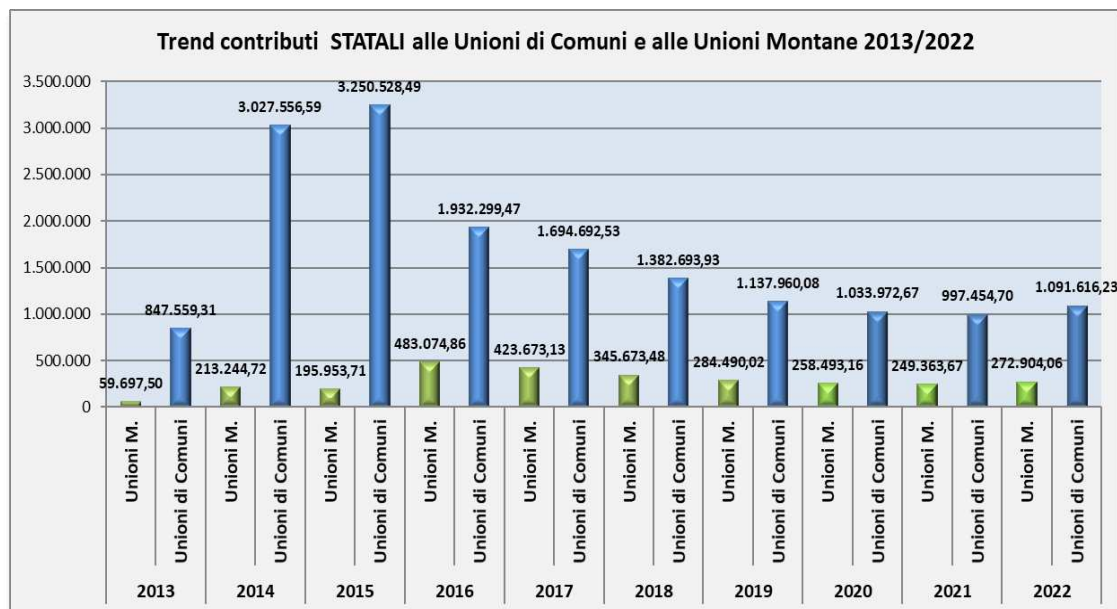
2017	Convenzioni			125.000,00			125.000,00
	UC	10.000,00		20.000,00			30.000,00
	CM/UM	9.600,00		248.800,00			258.400,00
	Fusioni	110.981,60			521.278,25		632.259,85
2018	Convenzioni			219.068,60			219.068,60
	UC			149.561,20			149.561,20
	CM/UM	6.997,92		183.760,52			190.758,44
	Fusioni	31.862,40			1.293.994,12		1.325.856,52
2019	Convenzioni			115.000,00			115.000,00
	UC			147.995,88		505.733,13	653.729,01
	CM/UM			30.000,00			30.000,00
	Fusioni				2.781.270,99		2.781.270,99
2020	Convenzioni			204.006,90			204.006,90
	UC			60.000,00		560.000,00	620.000,00
	CM/UM			108.000,00		140.000,00	248.000,00
	Fusioni				560.975,15		560.975,15
2021	Convenzioni			77916,46			77.916,46
	UC			21.630,60		900.000,00	921.630,60
	CM/UM	7.000,00		49.910,00		600.000,00	656.910,00
	Fusioni	42.000,00					42.000,00
2022	Convenzioni			32.586,00			32.586,00
	UC			30.000,00		900.000,00	930.000,00
	CM/UM			233.682,02		600.000,00	833.682,02
	Fusioni	9.760,00					9.760,00
TOT.		626.855,68	1.102.301,05	5.078.718,08	7.794.506,57	5.205.733,13	19.808.086,59

Le azioni regionali messe in campo a supporto dell'associazionismo non si esauriscono nella politica di incentivazione finanziaria sin qui illustrata, ma comprendono anche la "regionalizzazione" delle risorse statali attribuite alla Regione in base alle Intese approvate in Conferenza Unificata (Repertorio atti n. 873 del 28 luglio 2005, cui è seguita l'Intesa 1° marzo 2006 – Repertorio atti n. 936). I trasferimenti statali, in costante leggera contrazione negli ultimi anni, sono attribuiti alle sole forme associative stabili (Unioni di Comuni/montane), come da fig. 14. L'intento dei criteri elaborati dalla Giunta è stato sempre quello di favorire e premiare lo sviluppo territoriale e di integrazione, la continuità e l'efficacia delle gestioni associate di funzioni e servizi comunali.





Fig. 14 – Trend contributi statali “regionalizzati” alle UC/UM dal 2013 al 2022 - Direzione Enti locali



Accanto alle risorse dedicate specificatamente alla costituzione e all'ampliamento delle forme associative, in questi anni, l'intervento regionale, sotto forma di contributi, si è dimostrato necessario per attuare politiche di settore che finanziano le forme associative per progetti di sicurezza, per azioni a sostegno delle politiche sociali e del lavoro, in materia di lavori pubblici, anche con l'impiego di risorse Comunitarie.

Per far crescere la cultura dell'associazionismo, sono state infine promosse attività di formazione, realizzando e/o finanziando corsi base e di alta formazione, oltre ad un master universitario di I° livello, diretti ad amministratori, segretari, dirigenti e funzionari degli Enti locali, interessati ad accrescere e a spendere sul territorio le proprie competenze in materia di gestioni associate.

A questo si affianca la costante collaborazione nell'attività formativa di base e specialistica agli Amministratori con Anci Veneto, suggellata anche da un Protocollo d'intesa che si rinnova a cadenza triennale con contenuti sempre più innovativi e rispondenti alle sfide e transizioni, in particolare digitali, che interessano i nostri territori.





5.2 Altre azioni regionali a supporto dell'associazionismo intercomunale

Accanto al costante aggiornamento della sezione del Portale internet della Regione del Veneto dedicato agli Enti locali, è stato curato lo sviluppo, in collaborazione con Anci Veneto, del Portale Informativo per le Autonomie Locali (PIAL) con contenuti informativi e focus su materie di interesse per gli Enti locali. La piattaforma rappresenta un vero e proprio motore di ricerca specialistico, dove recuperare informazioni normative, tecniche, statistiche e operative gestite dall'Amministrazione regionale e utili a supportare gli amministratori locali nel processo di riorganizzazione strategica del territorio, non trascurando di mettere in condivisione le "buone pratiche" a livello regionale e nazionale. La piattaforma è stata di recente implementata con la georeferenziazione delle mappe e con la fruibilità dei dati statistici in modalità web per consentirne una visualizzazione dinamica e utile ad effettuare confronti tra più enti sulla base di indicatori demografici, di bilancio, ecc.

È stato dato avvio, inoltre, all'attività di collaborazione tra la Regione del Veneto e il Dipartimento Affari regionali (DARA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per sviluppare il Progetto ITALIAE sul territorio regionale. A tal fine le Parti hanno sottoscritto un Protocollo d'Intesa in data 17 aprile 2020, che prevede una serie articolata di azioni di affiancamento e di supporto specialistico del Dipartimento Affari regionali per promuovere il consolidamento amministrativo delle Unioni di Comuni e Unioni montane che, a seguito dell'Avviso regionale, hanno presentato una manifestazione di interesse alle attività di ITALIAE, per lo sviluppo strategico dei loro territori.

Più recentemente ed in forma integrata con il PIAL, è stato messo a disposizione degli Enti locali il GeoPortale dei dati territoriali, contenente le informazioni e gli indicatori che costituiscono la base scientifica a supporto delle scelte strategiche dell'Amministrazione regionale circa il Piano di Riordino Territoriale. Il GeoPortale regionale, mediante "Visualizzatori Geografici" tematizzati, consente di visualizzare, consultare e scaricare dati territoriali, socioeconomici ed ambientali resi disponibili dalla Regione del Veneto, con l'estrapolazione di una serie di importanti informazioni economiche, territoriali, statistiche e sociali relative ai territori di interesse.

5.3 Promuovere la costituzione e lo sviluppo delle Unioni di Comuni

Le iniziative messe in campo dall'Amministrazione regionale ed il procedimento concertativo avviato con Comuni e i Presidenti di Province, Unioni di Comuni e Unioni montane, finalizzato ad acquisire proposte per il riordino territoriale, rendono evidente la necessità di garantire sostegno al processo associativo, tenendo conto delle criticità che lo stesso attraversa e della oggettiva diminuzione delle Unioni presenti sul territorio veneto nell'arco di applicazione del precedente Piano di Riordino Territoriale.

Si impone una scelta che veda, nell'ambito del processo di semplificazione dei livelli di governance e della progressiva identificazione degli ATS come ambito





adeguato, il perseguimento dei seguenti obiettivi di fondo, quali:

- sostenere la nascita di nuove Unioni e l'adesione ad esse di nuovi Comuni
- sostenere il trasferimento di funzioni e/o servizi individuati come strategici a favore delle Unioni
- premialità a favore delle Unioni di Comuni ed incentivazione finanziaria selettiva volta a premiare le Unioni virtuose

L'intenzione di agevolare lo sviluppo volontario di forme avanzate di integrazione fra Amministrazioni comunali, non è indirizzato unicamente ad un esercizio efficace ed efficiente delle funzioni loro spettanti, ma risponde all'esigenza di una "adeguatezza" anche dimensionale dei singoli Comuni, un dimensionamento quanto meno idoneo a consentire una maggiore autonomia finanziaria e quindi decisionale, oltre a garantire una maggiore capacità attrattiva di figure professionali qualificate e referenziate.

La costituzione di forme associative stabili e organizzativamente strutturate è uno strumento utile per ridurre la frammentazione dei livelli di governo del territorio, obiettivo che il presente Piano intende ribadire come relativo a tutte le realtà istituzionali di governance.

Le misure previste per la realizzazione delle riforme e degli investimenti contenuti nel PNRR e le opportunità offerte dalla nuova programmazione Europea 2021-2027 rappresentano l'occasione per consolidare una governance multilivello con l'obiettivo di fare "rete", oltretutto un impulso a rafforzare i processi associativi.

In continuità con le azioni già messe in campo, l'obiettivo di aumentare il numero di Unioni, incentivando con risorse economiche significative la costituzione di nuove Unioni che si sviluppino all'interno dell'ambito territoriale adeguato, definito a livello regionale di concerto con gli Enti locali coinvolti, consente di integrare l'attività di erogazione di servizi con le politiche di programmazione per lo sviluppo del territorio di riferimento.

L'ambito territoriale adeguato dovrà essere un obiettivo da raggiungere anche per le Unioni già costituite, alle quali sono riservati specifici incentivi per l'ampliamento dell'Unione attraverso l'adesione di nuovi Comuni.

5.4 Migliorare la governance istituzionale e organizzativa delle Unioni di Comuni

I processi di costituzione delle Unioni di Comuni e di strutturazione di quelle esistenti, quali forme a supporto dello sviluppo e gestione del territorio, si pongono in stretta relazione con il riordino territoriale, rappresentando un punto di forza nel modello istituzionale per la loro capacità di rappresentanza dei territori e il loro ruolo di interlocutori privilegiati nelle politiche di sviluppo.

Si apre una nuova fase sia per le Unioni di Comuni esistenti, tenute ad adeguarsi ai cambiamenti che emergono dai territori, sia per i Comuni, interessati alla costituzione di nuove Unioni, quali opportunità di cambiamento e rafforzamento del governo locale, in particolare per gli Enti di ridotte dimensioni demografiche. In tali

60



2d216032





processi è fondamentale il ruolo dei Sindaci, la loro predisposizione al cambiamento, la capacità di condividere una visione strategica e l'intesa politica tra gli Amministratori stessi. Spesso le criticità relative alla tenuta o, in taluni casi, al consolidamento delle Unioni hanno a che fare con la governance delle stesse, intesa non soltanto come azione di governo degli organi amministrativi dell'Ente, ma soprattutto come l'azione di indirizzo strategico e di definizione di politiche di area vasta in grado di cogliere le aspettative e i bisogni del territorio e trasformarli in azioni e modelli di sviluppo e di gestione sovracomunale. Con l'obiettivo di fornire le chiavi di lettura per governare in modo efficace gli aspetti economico - finanziari della gestione associata di funzioni e servizi comunali, nonché far crescere la consapevolezza dei vantaggi conseguibili in termini di efficienza, efficacia ed economicità nell'erogazione dei servizi, attraverso forme stabili di aggregazione intercomunale, l'Amministrazione regionale, a partire dal 2008, investe nella formazione permanente degli Amministratori e del Personale degli Enti locali sui temi del governo locale e delle gestioni associate, per lo sviluppo delle competenze operative e soft skills che le nuove sfide richiedono di acquisire. Si tratta di far crescere la cultura del "fare insieme" per "fare meglio", senza perdere la propria identità, ma mettendo a fattor comune le risorse umane, strumentali e di cultura amministrativa di cui ciascun Ente dispone. Per far questo la Regione si avvale della collaborazione di Anci Veneto, di Centri Studi e delle Università del Veneto, promuovendo così la condivisione delle informazioni e delle buone pratiche.

Accanto ad iniziative di formazione e sensibilizzazione messe in campo dall'Amministrazione regionale per il raggiungimento degli obiettivi delineati, sia in termini di efficacia che di integrazione di buone pratiche, è opportuno promuovere, nel nuovo PRT, l'implementazione di alcune modalità operative che favoriscano il rafforzamento dell'attività dell'Unione di Comuni secondo una logica di responsabilità e di disponibilità verso il bene Comune.

In tal senso, si ritengono strategiche e verranno considerate in sede di incentivazione finanziaria a favore delle Unioni, le seguenti azioni:

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





5.5 Sostenere la governance nei territori montani: le Unioni montane

Le considerazioni appena sopra espresse per l'Unione di Comuni, si confermano anche per l'area omogenea montana, con il medesimo modello associativo, ponendosi l'esercizio associato di funzioni in aggiunta all'attribuzione alle Unioni montane di specifiche competenze di tutela e promozione della montagna.

Le Unioni montane costituiscono infatti degli strumenti fondamentali per il sostegno e lo sviluppo dei territori montani regionali. Nate inizialmente come Comunità Montane a livello nazionale come soggetti promotori della valorizzazione delle zone montane "ai fini di una politica generale di riequilibrio economico e sociale" (L. 1102/1971), in attuazione di quanto prevedeva l'art. 44 della Costituzione, hanno assunto nell'ultimo decennio, un ruolo rilevante nell'esercizio associato dei servizi comunali, partecipando all'assegnazione dei contributi alle forme associative di cui alle tabelle sub Paragrafo 5.1.

L'intervento finanziario regionale di sostegno all'esercizio delle funzioni montane e allo sviluppo del settore primario nell'ultimo decennio è invece rappresentato nella seguente tabella.

Tab. 10 – Contributi regionali alle UM a sostegno delle funzioni montane 2013-2022

Anno	Spese correnti		Spese d'investimento		Fondo montagna	
		Importo		Importo		Importo
2013	L.R. 19/92 art. 16	1.700.000,00 €	L.R. 2/94 artt. 20, 21 e 22	500.000,00 €	L. 97/1994	1.346.228,52 €
2014	L.R. 19/92 art. 16	1.800.000,00 €	L.R. 2/94 artt. 20, 21 e 22	500.000,00 €	L. 97/1994	- €
2015	L.R. 19/92 art. 16	1.700.000,00 €	L.R. 2/94 artt. 20, 21 e 22	100.000,00 €	L. 97/1994	- €
2016	L.R. 19/92 art. 16	1.800.000,00 €	L.R. 2/94 artt. 20, 21 e 22	150.000,00 €	L. 97/1994	- €
2017	L.R. 19/92 art. 16	1.500.000,00 €	L.R. 2/94 artt. 20, 21 e 22	300.000,00 €	L. 97/1994	- €
2018	L.R. 19/92 art. 16	1.000.000,00 €	L.R. 2/94 artt. 20, 21 e 22	- €	L. 97/1994	- €
2019	L.R. 19/92 art. 16	1.200.000,00 €	L.R. 2/94 artt. 20, 21 e 22	- €	L. 97/1994	- €
2020	L.R. 40/12 art. 6 ter	1.400.000,00 €	L.R. 40/12 art. 6 quater	500.000,00 €	L. 97/1994	763.028,00 €
2021	L.R. 40/12 art. 6 ter	1.400.000,00 €	L.R. 40/12 art. 6 quater	- €	L. 97/1994	- €
2022	L.R. 40/12 art. 6 ter	1.400.000,00 €	L.R. 40/12 art. 6 quater	700.000,00 €	L. 97/1994	989.637,00 €

L'attuale assetto istituzionale regionale delle Unioni montane, alla luce della predisposizione del Piano di Riordino Territoriale, è caratterizzato da una certa dinamicità dovuta al commissariamento di 2 C.M. residue (Ago Chiampo e Lessinia) e all'estinzione di alcune Unioni montane istituite a seguito dell'introduzione della L.R. 40/2012. In particolare, nel corso del 2021, sono state estinte l'Unione montana Marosticense, l'Unione montana Monfenera Piave Cesen.

La Comunità montana Ago Chiampo, commissariata dal 2014, non ha mai raggiunto un accordo con i Comuni aderenti per la sua trasformazione in Unione montana, e pertanto, con la chiusura dell'esercizio finanziario 2021, è stata definitivamente estinta.

Nel contempo, i Comuni di Valdagno e Recoaro Terme che appartenevano alla CM Ago Chiampo, hanno aderito, all'inizio del 2022, alla Unione montana Pasubio Alto Vicentino- ora denominata Pasubio Piccole Dolomiti - per la costituzione di un nuovo assetto istituzionale.





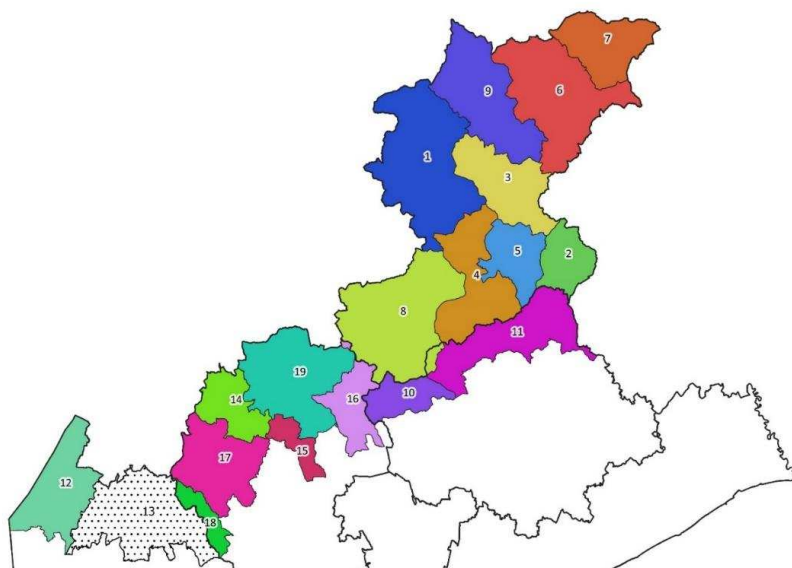
Nell'esercizio 2021, l'Unione montana del Brenta ha riaggregato il Comune di Romano d'Ezzelino, il quale aveva esercitato il diritto di recesso dalla stessa Unione montana secondo quanto previsto dalla L.R. 40/2012; contestualmente l'Unione montana ha assunto la nuova denominazione di Unione montana del Bassanese.

Per quanto riguarda i Comuni che appartenevano alla UM Marosticense, le cosiddette "funzioni montane" sono transitate alla Provincia competente, sulla base di quanto dispone la L.R. 40/2012. Per l'Unione montana Monfenera Piave Cesen, invece, i Comuni di Vidor e Valdobbiadene sono stati riaggregati alla Unione montana Prealpi Trevigiane e il Comune di Pederobba alla UM del Grappa dalle quali si erano rispettivamente separati.

Si è inoltre concluso, nei primi mesi dell'esercizio finanziario 2023, l'iter amministrativo di definizione della nuova Unione Montana Prealpi Vicentine Val Chiampo che comprende i Comuni di: Altissimo, Chiampo, Crespadoro, Nogarole Vicentino e San Pietro Mussolino, appartenuti alla ex Comunità montana Agno Chiampo.

È stata altresì approvata la riaggregazione del Comune di Cortina d'Ampezzo alla Unione Montana della Valle del Boite.

Fig. 15 - Mappa dell'attuale configurazione istituzionale delle Unioni montane e C.M.
Lessinia





	Unione/Comunità montana	Comuni appartenenti
1	UM Agordina	Agordo, Alleghe, Cencenighe Agordino, Colle Santa Lucia, Falcade, Canale d'Agordo, Gosaldo, La Valle Agordina, Livinallongo del Col Di Lana, Rivamonte Agordino, Rocca Pietore, San Tomaso Agordino, Selva di Cadore, Taibon Agordino, Vallada Agordina, Voltago Agordino
2	UM Alpago	Chies d'Alpago, Alpago, Tambre d'Alpago
3	UM Cadore Longaronese Zoldo	Val di Zoldo, Longarone, Ospitale di Cadore, Soverzene, Zoppè di Cadore
4	UM Val Belluna	Borgo Val Belluna, Limana, Sedico, Sospirolo
5	UM Bellunese - Belluno Ponte nelle Alpi	Belluno, Ponte nelle Alpi
6	UM Centro Cadore	Auronzo di Cadore, Calalzo di Cadore, Domegge di Cadore, Lorenzago di Cadore, Lozzo di Cadore, Perarolo di Cadore, Pieve di Cadore, Vigo di Cadore
7	UM Comelico	Comelico Superiore, Danta di Cadore, San Nicolò di Comelico, San Pietro di Cadore, Santo Stefano di Cadore
8	UM Feltrina	Alano di Piave, Arsiè, Cesiomaggiore, Feltre, Fonzaso, Lamon, Pedavena, Quero Vas, Santa Giustina, San Gregorio nelle Alpi, Seren del Grappa, Sovramonte, Segusino
9	UM della Valle del Boite	Borca di Cadore, Cibiana di Cadore, Cortina d'Ampezzo, San Vito di Cadore, Vodo Cadore, Valle di Cadore
10	UM del Grappa	Borso del Grappa, Cavaso del Tomba, Pederobba, Pieve del Grappa, Possagno, Castelcuoco, Monfumo
11	UM Prealpi Trevigiane	Cappella Maggiore, Cison di Valmarino, Cordignano, Follina, Fregona, Miane, Revine Lago, Sarmede, Tarzo, Vittorio Veneto, Valdobbiadene, Vidor
12	UM del Baldo-Garda	Brentino Belluno, Brenzone sul Garda, Caprino Veronese, Costermano sul Garda, Ferrara di M. Baldo, Malcesine, Rivoli Veronese, San Zeno di Montagna, Torri del Benaco
13	CM della Lessinia	In liquidazione
14	UM Alto Astico	Arsiero, Cogollo del Cengio, Laghi, Lastebasse, Pedemonte, Tonezza del Cimone, Valdastico, Velo d'Astico
15	UM Astico	Breganze, Caltrano, Calvene, Fara Vicentino, Lugo di Vicenza, Salcedo
16	UM del Bassanese	Bassano del Grappa, Pove del Grappa, Solagna, Valbrenta, Romano d'Ezzelino
17	UM Pasubio Piccole Dolomiti	Monte di Malo, Piovene Rocchette, Santorso, Schio, Torrebelvicino, Valli del Pasubio, Posina, S. Vito di Leguzzano, Recoaro, Valdagno
18	UM Prealpi Vicentine Val Chiampo	Altissimo, Chiampo, Crespadoro, Nogarole Vicentino, San Pietro Mussolino
19	UM Spettabile Reggenza dei Sette Comuni	Asiago, Eneo, Foza, Gallio, Lusiana Conco, Roana, Rotzo





In appendice viene riportato l'elenco delle Unioni Montane, dei Comuni facenti parte di ciascuna di esse e del relativo ambito territoriale, come previsto dall'art.3 comma 3 della Legge regionale 28 settembre 2012 n. 40 (Appendice L).

A fronte di questo assetto istituzionale molto dinamico che deriva prevalentemente dalle disposizioni normative introdotte dalla L.R. 2/2020 che hanno previsto la possibilità di scioglimento degli enti Comunitari su richiesta di parte, la configurazione attuale delle Unioni montane è contraddistinta da una polarizzazione degli assetti organizzativi che vedono, da una parte, enti Comunitari che hanno saputo cogliere l'opportunità di seguire la strada dell'esercizio associato; dall'altra ci sono enti che mantengono un ruolo più legato alle funzioni montane, perseguendo una continuità con le vecchie Comunità montane.

Anche in questo caso le politiche regionali si dovranno basare su una forte incentivazione delle realtà associative che vorranno meglio gestire le funzioni montane tramite dimensionamenti associativi congrui, fermo restando il limite provinciale di riferimento.

Valgono quindi sostanzialmente gli analoghi ragionamenti introdotti nel precedente paragrafo relativamente alle Unioni di Comuni e le politiche di miglioramento della governance, con la peculiarità di seguito descritta.

L'Unione montana costituisce una sorta di species del genere Unioni di Comuni, perché primariamente deputata ad assicurare lo svolgimento di quelle funzioni di tutela e salvaguardia della montagna, come individuate dall'art.5 della L.R. 40/2012, che costituiscono esse stesse ragion d'essere del territorio montano.

In tal senso, a differenza di quanto previsto in generale per le Unioni, non si consente il recesso del singolo Comune dalla Unione montana di appartenenza, fatto questo che potrebbe generare un pericoloso effetto domino delle composizioni territoriali delle Unioni, incompatibile con la funzione stessa di esistenza della Unione montana. Viene consentito unicamente il recesso con contestuale aggregazione ad altra Unione Montana.





6. LE FUSIONI DI COMUNI

Nella Regione del Veneto, il 51% circa dei Comuni, 291 Enti, è al di sotto dei cinquemila abitanti.

I Comuni interessati da fusioni in Veneto, nel periodo compreso tra i primi anni novanta e il 2020, sono stati 33, con l'istituzione di 14 nuovi Comuni.

I workshop svolti dall'Amministrazione regionale in sede di predisposizione del PRT ed i feedback raccolti sul tema dagli Amministratori locali, non hanno mostrato una resistenza ideologica al fenomeno della fusione, ma hanno posto in evidenza la necessità di un forte supporto richiesto all'Amministrazione regionale a fianco delle Amministrazioni che avviino il percorso di fusione, per superare le criticità legate allo stesso e che si sono riportate sub Paragrafo 3.

La Regione, già nella vigenza del precedente PRT, ha posto in essere una serie di azioni volte a sostenere i processi di fusione, agendo su vari fronti.

In primo luogo, già con la legge regionale 18/2012, è stato previsto un robusto sistema di incentivazione finanziaria a favore dei Comuni risultanti da fusione, alimentato con risorse proprie regionali, che si poneva accanto all'analogo contributo statale.

Di seguito viene riportata la tabella con le incentivazioni erogate ai Comuni risultanti da fusione.

Tab. 11 – I contributi regionali alle fusioni di Comuni

Dati fusione	Comune	Contributo per studio di fattibilità	Contributo straordinario	Contributo in c/investimento	Contributo «una tantum»	Tot. incentivi regionali
L.R. n. 49 14.09.1994	PORTO VIRO (RO)		€ 350.000,00			€ 350.000,00
L.R. n. 14 24.03.1995	DUE CARRARE (PD)		€ 200.000,00			€ 200.000,00
L.R. n.34 24.12.2013	QUERO VAS (BL)		€ 295.641,83 € 134.770,19	€ 147.420,00	€ 97.820,91	€ 675.652,93
L.R. n. 9 21.02.2014	LONGARONE (BL)		€ 341.208,38 € 189.450,05		€ 120.604,19	€ 651.262,62
L.R. n. 5 18.02.2016	VAL DI ZOLDO (BL)		€ 459.377,00		€ 104.403,83	€ 563.780,83
L.R. n. 6 18.02.2016	ALPAGO (BL)		€ 608.089,52		€ 138.202,16	€ 746.291,68





L.R. n. 5 17.02.2017	VAL LIONA (VI)		€ 424.745,24		€ 96.533,01	€ 521.278,25
L.R. n. 5 09.02.2018	BARBARANO MOSSANO (VI)		€ 479.813,70		€ 109.048,57	€ 588.862,27
L.R. n. 6 16.02.2018	BORGIO VENETO (PD)	€ 12.800,00	€ 586.264,81		€ 118.867,04	€ 717.931,85
L.R. n. 1 24.01.2019	BORGIO VALBELLUNA (BL)	€ 9.936,00 *Non Trichiana	€ 643.781,47		€ 146.313,97	€ 800.031,44
L.R. n.2 24.01.2019	PIEVE DEL GRAPPA (TV)	€ 18.112,00	€ 481.207,22		€ 109.365,27	€ 608.684,49
L.R. n. 3 24.01.2019	VALBRENDA (VI)	€ 16.000,00	€ 701.137,43		€ 159.349,41	€ 876.486,84
L.R. n. 10 18.02.2019	COLCERESA (VI)	€ 12.920,00	€ 475.019,36		€ 36.826,96	€ 524.766,32
L.R. n. 11 18.02.2019	LUSIANA CONCO (VI)	€ 9.256,50	€ 480.125,51		€ 109.119,44	€ 598.501,45
TOTALE EURO		79.024,50	6.850.631,71	147.420,00	1.346.454,76	8.423.530,97

Accanto all'incentivo economico, costante è stato il supporto già dalla fase di avvio dell'iter di fusione, con il finanziamento degli studi di fattibilità realizzati dalle Amministrazioni interessate dalla fusione, e da ultimo con la predisposizione di un modello base di documento a cui fare riferimento.

Fin troppo ovvio è stato poi il supporto ed il ruolo svolto nell'assicurare il regolare svolgimento del procedimento referendario e delle relative operazioni elettorali.

A valle del percorso di fusione è stata implementata, infine, un'azione di supporto ai Comuni nascenti da fusione, per garantire la realizzazione di tutti gli adempimenti ad essa conseguenti.

La fusione è un processo spontaneo che viene avviato dai territori e non prevede un intervento normativo di tipo top down calato dall'alto dal legislatore regionale. Tuttavia, il fatto che le fusioni avvenute nella nostra Regione abbiano interessato quasi totalmente Comuni sottoposti all'obbligo di gestione associata, con meno di 3.000 abitanti in zona montana e pedemontana ed al di sotto dei 5.000 abitanti per quelli di pianura, fa comprendere come esse siano anche il risultato di una scelta indotta da una serie di considerazioni strutturali ed economiche da parte degli stessi Comuni proponenti.





6.1 Il progetto "Fusioni: obiettivo 500 Comuni"

L'intenzione dell'Amministrazione regionale è ora quello di sensibilizzare ulteriormente sul tema i Comuni veneti, in un'ottica di medio periodo che consenta, alla luce dell'analisi di idonei indicatori, di giungere, nel 2030, anno su cui è impostata la strategia del c.d. Veneto sostenibile, ad una ulteriore riduzione del numero dei Comuni che presentino trend di criticità persistenti, tali da prevedere che gli stessi, nell'orizzonte temporale di riferimento, non siano in grado di garantire un'efficace erogazione dei servizi sul territorio ai propri cittadini, promuovendo, al contrario, aggregazioni che, tramite il raggiungimento di economie di scala garantiscano un ottimale governo del territorio.

L'obiettivo fissato nel termine di giungere a 500 Comuni vuole essere, al di là del numero finale, quello di impostare una strategia regionale su un tema, quale quello delle fusioni, che certamente viene a toccare elementi identitari e di appartenenza, propri di un territorio amministrativamente frammentato quale quello veneto, ma che necessita di essere affrontato con pragmatismo, superando visioni di parte o meramente campanilistiche, basandosi invece su analisi di dati scientifici e scenari di fattibilità futuri.

I dati di riferimento

L'analisi svolta e gli indicatori utilizzati per la configurazione dello scenario che qui ora si descriverà è il seguente:

Tab. 12 a - *Profilo demografico e indicatori di bilancio dei Comuni veneti per alcune classi demografiche*

Classe demografica	Fino a 3.000 ab.	Da 3.001 a 5.000 ab.	Da 5.001 a 20.000 ab.
NUMERO COMUNI	182	109	232
POPOLAZIONE RESIDENTE (31.12.2021)	306.850	422.063	2.216.142
DINAMICA POPOLAZIONE 2011-2021	-6,0%	-2,9%	+0,2%
NUMERO ANZIANI OGNI 100 GIOVANI (2021)	213,8	187,3	167,9
DIMENSIONE MEDIA DEL BILANCIO COMUNALE (EURO)	3.500.000	4.100.000	10.100.000
SPESA CORRENTE PROCAPITE (EURO)	748	610	555
SPESE GENERALI SU SPESA CORRENTE	43,8%	38,9%	33,9%
PRESSIONE TRIBUTARIA PROCAPITE (EURO)	460	371	376

Elaborazioni su dati PIAL Veneto, ISTAT e BDAP





In Veneto i Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti sono 182 (32% del totale dei Comuni veneti), per una popolazione complessiva di quasi 306 mila abitanti (6,3% del totale regionale). Si tratta di realtà territoriali caratterizzate da popolazione più anziana rispetto alle classi demografiche superiori e da un trend demografico nettamente negativo (-6% negli ultimi dieci anni).

Nei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, la dimensione media del bilancio ammonta a 3,5 milioni di euro, valore paragonabile al fatturato di una piccola impresa tra 10 e 20 addetti. Il 43,8% delle spese correnti è destinato al funzionamento della macchina amministrativa comunale, dato superiore di circa 10 punti rispetto al dato dei Comuni tra 5.000 e 20.000 abitanti. La ridotta dimensione e la rigidità del bilancio generano inevitabilmente delle diseconomie di scala: nei Comuni più piccoli la spesa corrente pro capite (748 euro) risulta significativamente superiore a quelle delle altre classi demografiche.

Maggiori spese richiedono maggiori entrate: nei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti la pressione tributaria comunale (460 euro pro capite) supera di circa 80 euro il livello relativo ai Comuni della classe tra 5.000 e 20.000 abitanti.

Partendo da ciò una **prima analisi**, con riferimento al gruppo dei Comuni con meno di 10.000 abitanti, è stata effettuata relativamente al contesto demografico e all'appartenenza alle aree omogenee di cui alla L.R. 18/2012, analisi che ha fatto emergere i seguenti dati:

Tab. 12 b – Comuni del Veneto fino a 10.000 abitanti: principali indicatori demografici e di bilancio

CLASSE DEMOGRAFICA [ABITANTI]	NUMERO COMUNI	POPOLAZIONE RESIDENTE [31-12-2021]	DINAMICA POPOLAZIONE 2011-2021	ANZIANI OGNI 100 GIOVANI [2021]	SPESE CORRENTI PROCAPITE* [EURO]	SPESE GENERALI SU SPESA CORRENTE* [EURO]	CAPACITÀ FISCALE PROCAPITE** [EURO]
FINO A 3 MILA	182	6,3%	-6,0%	213,8	748	43,8%	415
3-5 MILA	109	8,7%	-2,9%	187,3	610	38,9%	350
5-10 MILA	137	20,0%	-0,6%	165,9	535	36,9%	358

*Rendiconti, valori medi triennio 2018-2019-2021, dati di competenza

** Al netto componente rifiuti, DM 16.12.2021

Fonte: ISTAT per dati demografici; MEF-BDAP per dati di bilancio

Gli indicatori utilizzati sono stati la dinamica della popolazione tra il 2010 e il 2021 e l'indice di vecchiaia (vale a dire il rapporto tra la popolazione over 64 e gli under 15).

È stato valutato "critico" il contesto demografico dei Comuni che presentano entrambe le seguenti condizioni:

- D1 - diminuzione della popolazione negli ultimi dieci anni;
- D2 - indice di vecchiaia superiore alla media regionale (189)

Successivamente i 195 Comuni così risultati con contesto demografico critico sono stati sottoposti ad una successiva valutazione dal punto di vista della gestione





finanziaria. Allo scopo sono stati utilizzati tre indicatori:

G1 - spesa corrente *pro capite*;

G2 – incidenza della missione 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione) sul totale della spesa corrente;

G3 – capacità fiscale *pro capite* (al netto della componente “rifiuti”).

Tab. 13 a - Profilo dei Comuni con contesto demografico critico per classe demografica e zona altimetrica

Classe demografica [ab.]	Contesto demografico critico				Incidenza su classe demografica
	Totale	di cui, montagna	di cui, collina	di cui, pianura	
FINO A 3 MILA	117	53	13	51	64%
3-5 MILA	49	16	9	24	45%
5-10 MILA	29	7	5	17	21%
TOTALE COMUNI	195	76	27	92	46%

Tab 13 b - Profilo dei Comuni con contesto demografico critico per Provincia e area omogenea

Provincia	Contesto demografico critico				TOTALE
	MONTANA E PARZ. MONTANA	BASSO VENETO	VENETO CENTRALE	ELEVATA URBANIZZAZIONE	
BELLUNO	51	0	0	0	51
ROVIGO	0	33	10	0	43
PADOVA	0	11	24	0	35
VICENZA	24	0	5	1	30
TREVISO	13	0	6	0	19
VERONA	4	4	3	0	11
VENEZIA	0	1	5	0	6
TOTALE COMUNI	92	49	53	1	195
Incidenza su area omogenea	65%	98%	28%	2%	46%

Gli indicatori G1 e G2, elaborati sulla base dei rendiconti comunali, si riferiscono alla media triennale degli esercizi 2018-2019-2021 (il 2020 è stato escluso per l'impatto straordinario della pandemia sui conti comunali). La capacità fiscale (G3), invece, rappresenta il gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l'aliquota legale: i dati dalla capacità fiscale 2022 sono riportati nel DM 16/12/2021.

I valori di riferimento (benchmark) dei tre indicatori che misurano la gestione finanziaria sono stati diversificati per ciascuna delle Aree omogenee previste dalla L.R. n. 18/2012 (esclusi i capoluogo). Analizzando la distribuzione statistica degli indicatori dei Comuni appartenenti alle varie Aree omogenee, è stato possibile





stimare il valore teorico di ciascun parametro di bilancio corrispondente alla dimensione demografica minima individuata dalla legislazione regionale per l'esercizio associato delle funzioni comunali (5.000 abitanti in area montana e parzialmente montana, 6.000 abitanti nel basso Veneto, 10.000 abitanti nel Veneto centrale e 20.000 abitanti nelle aree ad elevata urbanizzazione).

Per ciascuno dei 195 Comuni con contesto demografico critico, è stata effettuata una successiva valutazione sulla gestione finanziaria dei bilanci. Nello specifico, i parametri G1 e G2 sono stati considerati negativamente se superiori ai valori soglia della rispettiva Area omogenea di appartenenza, mentre il parametro G3 è stato valutato in maniera negativa se inferiore alla soglia calcolata per ciascuna Area omogenea. Mediante tale esercizio si è giunti a determinare quattro gruppi di Comuni:

- i Comuni con 3 parametri negativi su 3 appartengono al *cluster* della criticità della gestione finanziaria "**alta**";
- i Comuni con 2 parametri negativi su 3 appartengono al *cluster* della criticità della gestione finanziaria "**medio alta**";
- i Comuni con 1 parametro negativo su 3 appartengono al *cluster* della criticità della gestione finanziaria "**medio bassa**";
- i Comuni con nessun parametro negativo appartengono al *cluster* della criticità della gestione finanziaria "**bassa**".

Si sono così identificati **19 Comuni** per i quali, in ragione del contesto demografico critico (spopolamento e invecchiamento) e basse performance dal punto di vista finanziario (elevati costi di gestione e bassa capacità fiscale), **potrebbe essere fortemente auspicabile il percorso della fusione**.

Tali considerazioni possono sicuramente essere estese ad ulteriori 111 Comuni (2 parametri negativi su 3): complessivamente, **i Comuni veneti per i quali il percorso della fusione appare auspicabile sono 130**.



**Tab. 14** - Parametri gestione finanziaria

Indicatori	MONTANA E PARZ. MONTANA	BASSO VENETO	VENETO CENTRALE	ELEVATA URBANIZZAZ.
Dimensione demografica [L.R. n. 18/2012]	5.000 ab.	6.000 ab.	10.000 ab.	20.000 ab.
G1 – SPESA CORRENTE PROCAPITE [EURO]	864	743	539	601
G2 – SPESE GENERALI SU SPESA CORRENTE [%]	41,3	36,4	35,9	32,8
G3 – CAPACITÀ FISCALE PROCAPITE [EURO]	518	309	348	356

Tab. 15 - Valutazione complessiva Comuni: contesto demografico e gestione finanziaria

Classe demografica [ab.]	Valutazione criticità finanziaria [parametri negativi]			
	[3/3]	[2/3]	[1/3]	[0/3]
	ALTA	MEDIO ALTA	MEDIO BASSA	BASSA
FINO A 3 MILA	15	67	30	5
3-5 MILA	4	29	16	0
5-10 MILA	0	15	12	2
TOTALE COMUNI	19	111	58	7

Tab. 16 - Valutazione complessiva Comuni: zona altimetrica e gestione finanziaria

Zona altimetrica	Valutazione criticità finanziaria [parametri negativi]			
	[3/3]	[2/3]	[1/3]	[0/3]
	ALTA	MEDIO ALTA	MEDIO BASSA	BASSA
MONTAGNA	8	35	29	4
COLLINA	1	21	4	1
PIANURA	10	55	25	2
TOTALE COMUNI	19	111	58	7



**Tab. 17** - Valutazione complessiva Comuni: area omogenea e gestione finanziaria

Area omogenea	Valutazione criticità finanziaria [parametri negativi]			
	[3/3]	[2/3]	[1/3]	[0/3]
	ALTA	MEDIO ALTA	MEDIO BASSA	BASSA
MONTANA E PARZ. MONTANA	8	48	32	4
BASSO VENETO	2	28	18	1
VENETO CENTRALE	9	34	8	2
ELEVATA URBANIZZAZIONE	0	1	0	0
TOTALE COMUNI	19	111	58	7

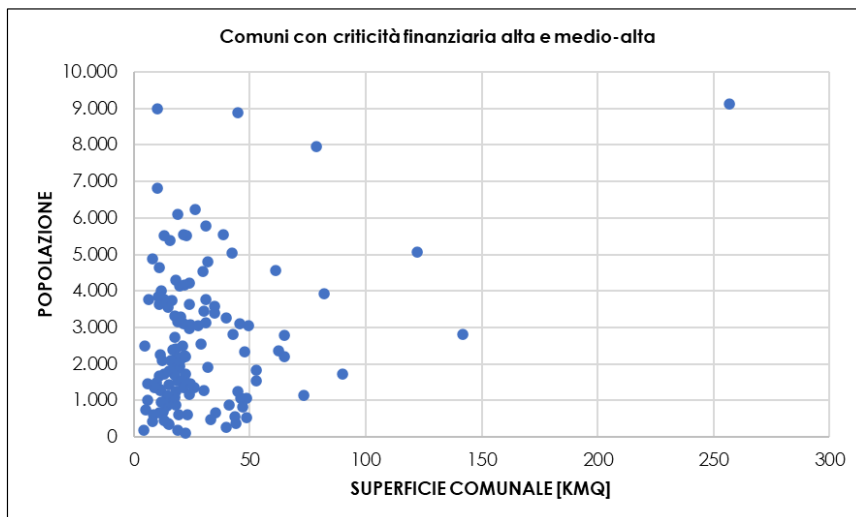
Tab. 18 - Valutazione complessiva Comuni: Provincia e gestione finanziaria

Provincia	Valutazione criticità finanziaria [parametri negativi]			
	[3/3]	[2/3]	[1/3]	[0/3]
	ALTA	MEDIO ALTA	MEDIO BASSA	BASSA
BELLUNO	6	22	19	4
PADOVA	5	24	5	1
ROVIGO	3	24	15	1
TREVISO	0	12	6	1
VENEZIA	2	4	0	0
VERONA	2	5	4	0
VICENZA	1	20	9	0
TOTALE COMUNI	19	111	58	7

Con riferimento ai 130 Comuni, come appena individuati, collocati nei due cluster con criticità maggiore (alta e medio-alta) appare opportuno effettuare un approfondimento sull'estensione territoriale. La dimensione territoriale rappresenta un elemento da tenere in considerazione anche con riguardo alla fattibilità del processo di fusione tra due o più Comuni, così come la popolazione complessiva ed il numero degli enti coinvolti. Si tratta di una valutazione che merita di essere effettuata caso per caso, in ragione, per esempio, delle caratteristiche orografiche, della conformazione territoriale e della dimensione demografica.

Solo 3 dei 130 Comuni oggetto di analisi hanno una estensione territoriale superiore ai 100 kmq (Porto Tolle, Val di Zoldo, Longarone), due dei quali nati proprio da un processo di fusione: si riscontrano 8 Comuni con superficie compresa tra 50 e 100 kmq, mentre la maggior parte di questi (119) si estendono su una superficie inferiore a 50 kmq.



**Tab. 19** – Estensione territoriale dei Comuni con criticità alta e medio-alta

Un approfondimento dei dati qui presentati è rinvenibile nell'appendice al presente documento di PRT (Appendice M).

La rilevazione dei dati e del trend di difficoltà strutturale dei Comuni del Veneto appena sopra esposto, avrà una cadenza biennale e costituirà un momento informativo periodico che l'Amministrazione regionale avrà con i Comuni che risulteranno collocarsi nelle fasce di alta e medio alta criticità.

Tale momento non sarà scevro di ricadute nel caso in cui a fronte del permanere in situazione di criticità per almeno due bienni, i Comuni non intraprendano iniziative finalizzate ad una strutturata valutazione della necessità di dare avvio ad un percorso di fusione: in tal caso potrà essere valutata una esclusione di tali Comuni dalla partecipazione a bandi regionali di settore per la concessione di contributi od incentivi.

6.2 Le linee di intervento regionale

In tale contesto e nel quadro del più generale sostegno al processo di Fusione, la Regione intende quindi, come sopra ricordato, farsi promotrice di un'azione mirata, atta a supportare i Comuni target nell'avvio e nella implementazione di una stagione che sia propedeutica alla definizione di processi di fusione che consenta, tramite la nascita di nuovi Comuni con dimensione più ampia, di assicurare alla popolazione interessata la miglior fruizione dei servizi sul territorio, una maggiore efficacia e qualità degli stessi, e la partecipazione a processi decisionali di più ampia scala, tutto questo senza voler cancellare la storia e le tradizioni delle identità locali.

Resta ferma la politica di incentivazione finanziaria ai processi di fusione sopra menzionata e sulla quale si tornerà nello specifico capitolo dedicato ai sistemi di





incentivazione finanziaria previsti dal PRT.

L'intervento di supporto andrà invece ad agire su tre direttrici che si ritengono strategiche per una soddisfacente implementazione dello stesso.

In primo luogo si procederà attraverso un intervento normativo sulle leggi regionali vigenti, che si traduca in particolare nella revisione del quorum di partecipazione attualmente vigente, portandolo ad una quantificazione che coniughi nel miglior modo la rappresentatività del corpo elettorale chiamato a votare.

Tale quantificazione verrà fissata nella partecipazione del 30% degli aventi diritto per la validità del referendum di fusione (ridotta al 25% qualora la quota degli aventi diritto iscritti all'Anagrafe italiani residenti all'estero AIRE sia superiore al 20% degli aventi diritti al voto).

Si interverrà poi rafforzando il supporto a livello regionale per la predisposizione di uno studio di fattibilità realmente strutturato secondo le peculiarità dei Comuni oggetto della fusione e mirato ad evidenziare le peculiarità dei territori e l'impatto della fusione sul loro assetto economico e produttivo.

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

Quest'ultimo aspetto riveste una particolare valenza, perché risulta essere strategico al superamento di quelle resistenze spesso emotive legate al timore di una perdita di identità, storia e tradizione degli Enti da parte della popolazione.





7. GLI ORGANISMI DI PROGRAMMAZIONE PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO

7.1 Le IPA

Già in sede di rappresentazione delle diverse zonizzazioni del territorio regionale, sub capitolo 2, si è accennato alle Intese Programmatiche d'Area (IPA) che rappresentano uno strumento di programmazione decentrata e di sviluppo associativo del territorio, previsto dall'art. 25 della legge regionale n. 35/2001 - "Nuove norme sulla programmazione", legge che ha disegnato e rafforzato l'impianto regionale programmatico precedentemente previsto con L.R. n. 40/1990.

Attraverso le Intese Programmatiche d'Area, la Regione ha inteso offrire la possibilità agli Enti pubblici locali (Province, Comuni, Unioni montane/di Comuni) e alle Parti economiche e sociali di partecipare alla programmazione regionale: attraverso la concertazione, la definizione di accordi e la formulazione di proposte si mira allo sviluppo e alla promozione economico-sociale delle specifiche aree territoriali afferenti ciascuna IPA.

In particolare la Regione ha approvato, con proprio provvedimento, le linee di orientamento per la costituzione e gestione delle stesse, prevedendone le finalità, i soggetti che le potevano costituire (sia dal punto di vista soggettivo che di ambito territoriale), le modalità di istituzione, la struttura organizzativa, le funzioni e la tipologia di documento programmatico a cui dovevano far riferimento; l'Amministrazione si è inoltre impegnata coordinando e regolamentando la vita di tali Intese.

Dopo un periodo di inattività, l'Amministrazione regionale ha ritenuto opportuno riaffermare il ruolo delle Intese Programmatiche d'Area, quali aggregazioni a cui far riferimento nell'ambito della programmazione territoriale regionale, anche mediante l'investimento di risorse finanziarie, che hanno inteso rivitalizzare tali contesti territoriali, premiando quelli che fossero risultati ancora operativi: tali risorse hanno sostenuto le spese delle strutture medesime portando, da un lato, a stimolare l'attuazione dei documenti di programmazione già operativi, mediante azioni di sviluppo concrete, dall'altro a incentivare il completamento dei percorsi di approvazione dei documenti di programmazione che costituiranno la base per l'implementazione dello sviluppo del territorio delle IPA stesse.

In altri termini le IPA che non sono propriamente forme associative quali normate dal T.U. Enti locali, ma strumenti di concertazione nell'ambito della programmazione negoziata, ben si prestano ad operare come vere e proprie agenzie di sviluppo territoriale, riunendo attorno al tavolo interlocutori sia pubblici che privati, e promuovendo, tramite tale progettazione, la crescita dei territori di riferimento.

L'intenzione dell'Amministrazione regionale espressa nel PRT è quella di interfacciarsi con tali referenti territoriali il cui perimetro coincide inderogabilmente con il territorio di una unica Provincia e che deve tendere a coincidere con l'ambito dell'ATS.

Partendo dall'analisi del contesto territoriale effettuato mediante il documento





programmatico d'Area, si intende promuovere il finanziamento dei progetti strategici rilevati quali essenziali per i territori di riferimento, coordinando i medesimi nell'ambito di una visione generale regionale.

Le IPA possono quindi porsi come interlocutori entro i cui confini le stesse forme associative ed i Comuni facenti parte delle stesse possono programmare politiche del territorio in maniera condivisa con i principali stakeholders pubblici e privati ivi operanti.

7.2 Le Conferenze dei Sindaci

Analogamente alle IPA, anche in questo caso in sede di rappresentazione delle diverse zonizzazioni del territorio regionale, sub capitolo 2, si sono descritte le Conferenze dei Sindaci quali strumenti di concertazione e condivisione tra Enti locali appartenenti a determinate aree vaste, istituite per legge e con finalità di promozione dell'area vasta di riferimento in determinati ambiti di progettualità ed interventi.

L'Amministrazione regionale intende proseguire nel percorso di rafforzamento di tale istituto, valutando anche la costituzione di nuove Conferenze laddove ritenuto necessario, e continuando nell'erogazione di specifici contributi ad esse, al fine di utilizzare tale strumento concertativo di natura leggera e non strutturato organizzativamente, per farne un soggetto rappresentativo degli Enti locali programmatore di politiche di interventi in aree vaste ritenute strategiche per il territorio regionale.

È auspicabile che un rappresentante delle Conferenze entri a far parte come stakeholder qualificato dell'IPA territoriale di riferimento, per allineare le proprie politiche di programmazione con le politiche di sviluppo perseguite dall'IPA, laddove quest'ultime riguardino un ambito territoriale comprensivo di quello di riferimento della Conferenza.

Per consentire una migliore e diretta gestione dei contributi a cui le Conferenze possono e potranno accedere in relazione alle finalità previste dalla legge istitutiva, ogni Conferenza potrà acquisire il riconoscimento della personalità giuridica privata tipica dell'Associazione, analogamente a quanto previsto per le IPA.

7.3 Le aree interne

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) è stata istituita a livello nazionale per affrontare le sfide demografiche e le esigenze specifiche delle zone geografiche che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici. La Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) è una politica territoriale diretta al miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e delle opportunità economiche nei territori interni e a rischio marginalizzazione, contemplata per la prima volta nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) dell'anno 2014 e definita nell'Accordo di Partenariato 2014 – 2020, strumento di programmazione nazionale dei fondi strutturali e di investimento europei (FESR, FEASR, FSE) assegnati all'Italia per la programmazione 2014-2020, ed è parte integrante del **Piano Nazionale di riforma**,





in coerenza con i principi e gli obiettivi della Programmazione europea e dei Fondi SIE 2014-2020.

Sono "interne" quelle aree caratterizzate da una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi (Salute, Scuola, Mobilità), ma anche da una disponibilità elevata di importanti risorse ambientali (idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere). Nel breve periodo, la Strategia ha il duplice obiettivo di adeguare la quantità e la qualità dei servizi di Salute, Scuola e Mobilità (cosiddetti servizi di cittadinanza), e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche su filiere produttive locali (mercato). Nel lungo periodo, l'obiettivo della Strategia nazionale per le aree interne è quello di invertire le attuali tendenze demografiche delle aree interne del Paese.

La SNAI interviene sulle Aree individuate attraverso **progetti di sviluppo locale finanziati dai Programmi operativi regionali dei Fondi SIE integrati da interventi finanziati con risorse nazionali. Il finanziamento nazionale è stanziato con Legge di stabilità**, mentre la ripartizione delle risorse tra le aree e i principali indirizzi operativi sono stati disposti a livello nazionale con lo strumento delle **Delibere del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS)**.

La **metodologia** dettagliata con cui è stata condotta la procedura di istruttoria per la selezione delle aree, i principi guida della SNAI ed i requisiti richiesti ai territori per la partecipazione alla Strategia sono stati ulteriormente esplicitati e dettagliati in una serie di informative e documenti programmatici elaborati dal Dipartimento per le Politiche di Coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Comitato Tecnico Aree Interne.

Nel ciclo di programmazione 2014-2020, le aree nazionali selezionate, assegnatarie di risorse nazionali, sono settantadue (ne fanno parte 1077 Comuni per 2.072.718 abitanti).

La procedura a livello nazionale ha condotto, per ciascuna area, all'approvazione della Strategia d'Area e successivamente alla sottoscrizione di un **Accordo di Programma Quadro (APQ)**.

Tale accordo è stato sottoscritto dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, dai Ministeri competenti, dall'Area interna (rappresentata da un Soggetto Capofila) e dalla Regione; garantisce il raccordo fra i diversi livelli di governo attraverso il coordinamento delle azioni delle diverse Amministrazioni coinvolte e la definizione di impegni espliciti; è finalizzato al raggiungimento degli obiettivi della Strategia d'Area dell'Area Interna mediante l'attuazione degli impegni e degli interventi inclusi nei suoi allegati; prevede la costituzione di un sistema di governance, così come delineato dalla Delibera CIPE 14/2006 (ora CIPESS), grazie all'istituzione di alcune figure rappresentate da referenti delle Amministrazioni coinvolte, e l'adozione di sistemi di gestione e controllo efficaci ed idonei a garantire il corretto utilizzo delle risorse finanziarie attribuite.

Nel ciclo di programmazione 2021-2027, le aree nazionali selezionate, assegnatarie di risorse nazionali, sono quarantatré (ne fanno parte 617 Comuni per 1.532.425 abitanti).





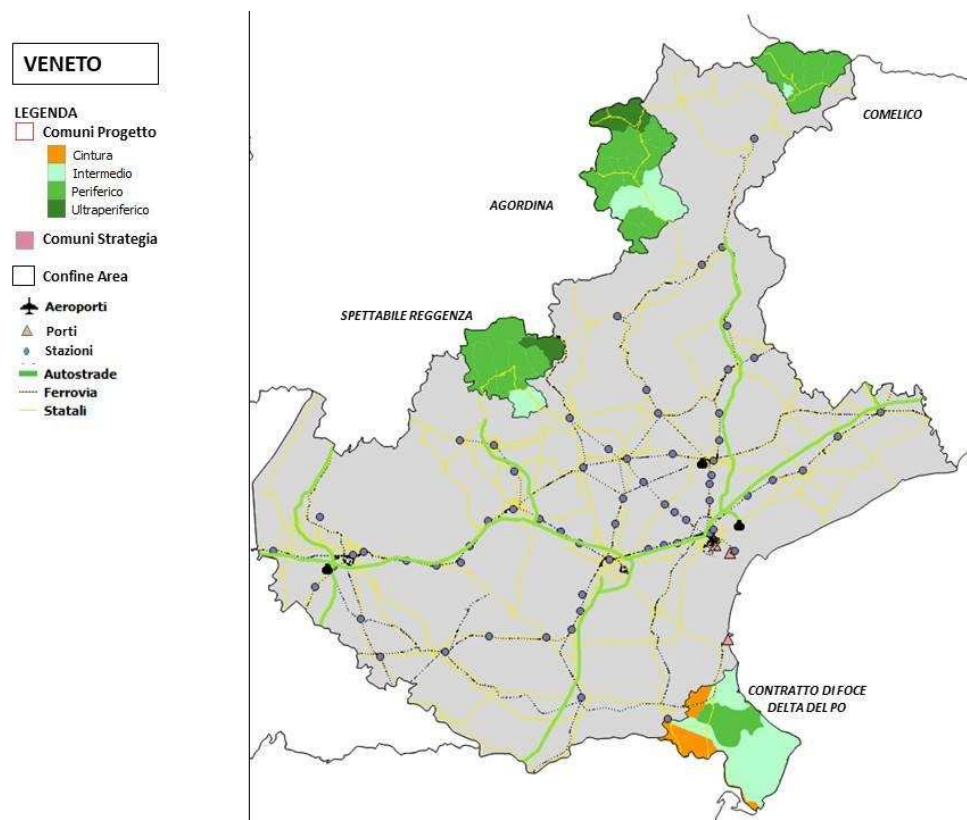
L'AdP 2021-2027 ha confermato la necessità di dare continuità al sostegno delle Aree Interne individuate nel 2014-2020, valorizzando l'investimento istituzionale, amministrativo e operativo realizzato negli anni, ma migliorando dal punto di vista tecnico e amministrativo, l'attuazione delle politiche e iniziative di sviluppo territoriale locale, a partire dagli approcci e dalle strategie già adottate nella programmazione 2014-2020.

L'adesione della Regione del Veneto alla Strategia Nazionale per le Aree Interne, le aree pre-selezionate e l'impostazione generale della SNAI in Veneto sono state inserite nei Programmi Operativi Regionali del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), e del Fondo Sociale Europeo (FSE) e nel Programma di Sviluppo Rurale del Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (FEASR), così come approvati con relative Decisioni della Commissione europea.

Nella Programmazione 2014-2020 la Regione del Veneto ha individuato quattro aree interne, che coinvolgono complessivamente 31 Comuni in cui risiedono circa 80.000 veneti.

Queste aree sono:

- Unione montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni
- Unione montana Comelico
- Contratto di foce - Delta del Po
- Unione montana Agordina





Le attività e gli interventi da realizzare per l'attuazione delle Strategie sono ad oggi in fase di avanzamento attuativo differenziato a seconda delle date di sottoscrizione degli APQ e vengono monitorate dagli Uffici regionali competenti. Per la Programmazione 2021-2027 la Regione del Veneto ha confermato le Aree Interne definite con riferimento al periodo 2014-2020 e individuato due aree interne, che coinvolgono complessivamente 21 Comuni in cui risiedono circa 38.000 veneti. Queste aree, che hanno superato con esito positivo l'istruttoria a livello nazionale, sono:

- **Alpago Zoldo**, che accorpa l'U.M. Alpago e l'U.M. Cadore Longaronese Zoldo;
- **Cadore**, che accorpa l'U.M. Centro Cadore e l'U.M. della Valle del Boite.

Le nuove Aree sono chiamate a predisporre le Strategie d'Area secondo un progetto di co-progettazione che coinvolgerà tutti i Comuni aderenti all'Area, la Regione, il livello nazionale e il partenariato locale, per individuare congiuntamente le soluzioni di intervento in grado di innescare processi di riqualificazione estesi a tutto il tessuto delle Aree Interne, anche attraverso sinergie con le iniziative private coerenti con i medesimi obiettivi.

Il totale complessivo delle Aree Interne venete sale quindi a sei, con un coinvolgimento di 52 Comuni in cui risiedono circa 118mila abitanti.





8. IL RUOLO DELLE PROVINCE

La Legge 56/2014 ha istituito le Città metropolitane ed effettuato il riordino delle Province in enti di area vasta di secondo grado, strettamente legati ai Comuni del loro territorio.

Da due livelli di governo, si è passati ad un impianto unitario dell'Amministrazione locale, nel quale i Sindaci sono protagonisti sia del governo di prossimità, sia del governo di area vasta che, difatti, è riconfigurato come governo di secondo livello di derivazione comunale, senza una diretta legittimazione popolare.

I nuovi enti, Province e Città metropolitane, hanno alcune funzioni fondamentali attribuite direttamente dalla normativa statale, possono ricevere deleghe da parte della Regione e si caratterizzano inoltre come "Case dei Comuni", con un fondamentale ruolo di supporto ai Comuni del loro territorio.

Le Assemblee dei Sindaci sono la sede di rappresentanza dei Comuni nelle aree vaste. In questa sede i Comuni possono essere i protagonisti principali del processo di riordino che vuole dare più forza ed efficienza al governo locale e possono individuare le strategie per accompagnare e valorizzare i percorsi associativi e le fusioni tra Comuni che maturano nei territori e favorire l'intervento sussidiario della Provincia nella sua veste di ente di area vasta.

L'orientamento statale nei confronti del livello di governo provinciale oggi, sta variando rispetto all'approvazione della Legge 56/2014, ed in particolare si stanno discutendo una serie di disegni di legge che mirano al ripristino del sistema di elezione diretta del Presidente e del Consiglio di tali Enti, ristabilendo altresì il ruolo e le competenze delle Giunte. Tali proposte di riforma normativa si spingono fino alla ridefinizione ed al riordino, a livello normativo, delle funzioni fondamentali di tali enti.

Nella ridefinizione del ruolo delle Province e della Città Metropolitana, a livello regionale, va data attuazione all'intesa sottoscritta dalla Regione del Veneto, UPI e ANCI Veneto il 15 maggio 2019 e recepita formalmente con la deliberazione della Giunta Regionale n. 550 del 9 maggio 2019.

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

In particolare, con riferimento alle Province, la loro confermata permanenza come





istituzioni costitutive della Repubblica garantite dalla Costituzione impone di riconoscere finalmente all'Ente Provincia il ruolo proprio, quale ente a fini generali, esponenziale di una Comunità territoriale intermedia tra Comuni e Regione, dotandolo delle funzioni di governo in piena e coerente attuazione degli articoli 114, 117, comma 2, lett. p) e 118 della Costituzione, così come delineato nel citato documento tra Regione del Veneto, Upi Veneto e Anci Veneto, contenente criteri per il riordino istituzionale delle Province, che recita *"Si ritiene, quindi, che il recupero di autorevolezza e terzietà del livello istituzionale provinciale debba essere assicurato mediante il ripristino dell'elezione diretta del Presidente e del Consiglio provinciale: si condivide inoltre di prevedere il mantenimento con chiarezza di compiti e funzioni dell'organismo assembleare dei Sindaci (Assemblea dei Sindaci), per confermare la necessità di un forte riferimento all'Ente Provincia da parte dei Comuni del territorio provinciale ed un loro coinvolgimento nelle scelte e negli strumenti a carattere generale e territoriale."*

Le Province traggono oggi la loro ragion d'essere da un insieme di funzioni amministrative di tipo gestionale: viabilità, edilizia scolastica, ambiente, pianificazione territoriale, trasporti. In questo contesto le funzioni di programmazione e pianificazione andrebbero riviste in una prospettiva di "amministrazione condivisa" in cui le Province e la Città Metropolitana diventano sede istituzionale di coordinamento delle autonomie locali nella pianificazione territoriale, nella programmazione del trasporto pubblico locale, nelle politiche rivolte alla difesa del suolo e alla protezione civile.

E vi sono, infine, le funzioni che, in quanto assimilabili ai compiti fondamentali delle aree vaste, potranno ancora essere oggetto di conferimento da parte delle Regioni, in una nuova logica di "Amministrazione regionale distribuita" che valorizzi il decentramento e il concorso delle aree vaste ai compiti fondamentali di programmazione regionale, ad esempio le funzioni di gestione della fauna e della caccia e pesca, la protezione civile, le attività culturali, le reti territoriali dei musei e delle biblioteche, le politiche territoriali del turismo in attuazione degli indirizzi regionali.

È necessario quindi che il riordino delle cosiddette funzioni non fondamentali, avviato dalla Regione con la L.R. 19/2015 e sviluppato con la L.R. 30/2016, che in prospettiva pre-referendum costituzionale ha previsto la riallocazione in Regione di alcune funzioni già storicamente delegate alle Province, venga rivisto, avendo come criterio guida la definizione del migliore ambito territoriale per la più efficiente erogazione dei servizi.

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

In questa direttrice, l'art. 1, comma 7, della L.R. 30/2016 ha previsto che "Al fine di favorire ulteriormente l'esercizio in maniera efficace delle funzioni dei Comuni, la





Giunta regionale valorizza la funzione delle Province di cui alla legge 7 aprile 2014, n. 56, finalizzata alla assistenza tecnico-amministrativa per l'esercizio, in forma associata di provvedimenti attinenti le funzioni in materia di contratti pubblici, assistenza legale, gestione del personale, servizi informatici, accesso alle risorse della Unione europea o di altre attività di supporto all'esercizio delle funzioni".

Potrebbe essere individuato un primo insieme di servizi (le politiche europee, i sistemi informativi e banche dati, la Centrale Unica di Committenza, la gestione dei concorsi per le assunzioni a livello territoriale, anche attraverso la selezione per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli degli Enti locali come previsto dall'art. 3bis del D.L. 80/2021, convertito in Legge 113/2021, e la gestione del contenzioso del personale dipendente) la cui aggregazione possa sostenere la crescita delle Comunità locali.

A questo primo gruppo di servizi, potrebbero aggiungersi altre attività condivise a livello territoriale sulla base delle esigenze che potrebbero emergere dalle assemblee provinciali e metropolitana dei Sindaci.

Da non dimenticare, infine, che il riordino istituzionale degli enti provinciali, così come dell'intera governance territoriale, dovrà tenere in considerazione il processo volto all'acquisizione di autonomia differenziata da parte dell'Amministrazione regionale, che costituisce infatti un obiettivo di tutto il territorio, voluto e votato a grande maggioranza dai Veneti a seguito del referendum consultivo deliberato dal Consiglio regionale e tenutosi nell'ottobre 2017.

Con riferimento alle maggiori competenze richieste, la Regione intende mantenere in prevalenza le competenze che rafforzino la sua natura di ente di legislazione, programmazione ed indirizzo; alle Province saranno attribuite, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione e del principio di sussidiarietà, alcune nuove competenze amministrative riconosciute dallo Stato, nell'ambito di un percorso che sarà previamente oggetto di condivisione e confronto con il sistema delle Autonomie.





9. L'INCENTIVAZIONE FINANZIARIA

Premesse

Uno dei principali driver di sostegno all'associazionismo intercomunale è rappresentato dall'incentivazione finanziaria dell'Amministrazione regionale ai percorsi associativi comunali. La disciplina di riferimento per l'incentivazione finanziaria regionale è contenuta nel capo V della L.R. 18/2012, in particolare all'art.9 laddove si stabilisce che:

La Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali e della Commissione consiliare competente, definisce, nel piano di Riordino territoriale, i parametri di accesso agli incentivi sulla base dei seguenti criteri:

- a) rispetto delle dimensioni territoriali ottimali delle forme associative;
- b) durata minima associativa pari a cinque anni per le Convenzioni;
- c) dimensione associativa, con riferimento ai livelli demografici, od al numero di Comuni associati, od al numero di funzioni gestite.

Si stabilisce poi che nella ripartizione delle risorse è riconosciuta, nell'ordine, una preferenza alle:

- a) Fusioni di Comuni;
- b) Unioni di Comuni;
- c) Convenzioni;
- d) altre forme di esercizio associato.

L'art.10 della suddetta legge detta la disciplina in materia di contributi da riconoscersi, per varie finalità, alle forme associative ed ai Comuni che avviano processi di fusione.

Art. 10 - Contributi.

1. La Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali e della commissione consiliare competente, disciplina con appositi provvedimenti l'assegnazione dei seguenti contributi:

- a) contributi di natura corrente destinati a sostenere le spese di esercizio;
- b) contributi in conto capitale a sostegno delle spese di investimento.

1 bis. La Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali e della commissione consiliare competente, disciplina con appositi provvedimenti l'assegnazione di contributi straordinari a partire dall'esercizio di decorrenza della istituzione del nuovo Comune, a sostegno degli oneri di riorganizzazione strutturale per il primo avvio dei nuovi Comuni risultanti dalle fusioni.

2. La Giunta regionale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali, determina i criteri per l'erogazione di contributi aggiuntivi in ragione di eventuali trasferimenti di risorse provenienti dallo Stato destinate al sostegno dell'associazionismo comunale.

3. La Giunta regionale può prevedere l'assegnazione di contributi specifici finalizzati alla redazione di studi di fattibilità di fusione tra Comuni o a concorso delle spese sostenute per l'elaborazione di progetti di riorganizzazione a favore dei Comuni interessati ad avviare forme di gestione associata.





Nei precedenti capitoli relativi all'associazionismo intercomunale ed alle fusioni si sono illustrati gli incentivi e contributi erogati dall'Amministrazione regionale a tale titolo nel corso della vigenza del precedente PRT.

La politica di incentivazione della Giunta regionale, sottoposta all'approvazione del Consiglio delle Autonomie locali e della Commissione consiliare competente per materia, ha inteso valorizzare i vari aspetti che caratterizzano una gestione in forma associata, non limitandosi al numero di funzioni e servizi gestiti bensì tenendo conto del diverso livello di integrazione territoriale, dell'effettività dell'esercizio, misurata in termini di impegni finanziari nei Bilanci degli Enti associativi, e del percorso di sviluppo che la forma collaborativa ha avuto nel corso del tempo. I bandi annuali che fissano i criteri di assegnazione degli incentivi hanno individuato diverse modalità di sostegno basate sulla differenziazione e il ruolo delle varie forme associative.

9.1 Soggetti destinatari dei contributi

La normativa regionale individua quali destinatari delle risorse regionali per l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali le seguenti forme associative:

- Unioni di Comuni
- Unioni montane
- Convenzioni fra Comuni
- le altre forme di esercizio associato riconosciute con legge regionale

Le Unioni di Comuni, richiamate all'art. 4 della L.R. n. 18/2012, accedono agli incentivi regionali se in possesso dei seguenti requisiti:

- 1) esercizio effettivo e continuativo per conto di tutti i Comuni associati di un numero minimo di funzioni fondamentali di cui all'art. 19 c. 1 del DL 95/12 ad esclusione di quelle individuate alle lettere c), f), l), l bis, nonché dei servizi comunali riferibili alle missioni programmi delle voci di spesa del bilancio armonizzato. Tali funzioni/servizi devono risultare nello Statuto dell'Ente e il provvedimento di conferimento delle stesse assicura il trasferimento all'Unione di risorse finanziarie e di personale da parte dei Comuni. Non sono considerate ai fini dell'incentivazione le funzioni affidate all'Unione mediante Convenzione;
- 2) dimensioni demografiche individuate all'art. 3 c. 1 della L.R. n. 18/2012;
- 3) contiguità territoriale da parte dei Comuni associati al fine di assicurare omogeneità sotto i profili economici sociali geografici;





- 4) appartenenza dei Comuni associati alla stessa Provincia o Città metropolitana;

Il conferimento delle funzioni fondamentali deve essere effettuato da tutti i Comuni aderenti alla forma associativa, senza limiti temporali di durata.

Con riguardo al ruolo strategico svolto dalle Unioni di Comuni, enti di gestione e di programmazione dello sviluppo del territorio di riferimento, al fine di garantire una certa stabilità al progetto di gestione associata ed ottimizzare le risorse regionali in tal senso dedicate, in primo luogo si stabilisce ora espressamente, con una modifica al dettato normativo della L.R. 18/2012 che in via generale, laddove vi sia uno scioglimento anticipato dell'Unione rispetto al termine di 10 anni di durata della stessa, ovvero un recesso di un Comune dall'Unione, vi sia la decadenza dai benefici ottenuti mediante l'attribuzione di punteggi premiali previsti dai bandi regionali che attribuiscono contributi o incentivi comunque denominati.

Con riferimento al sistema incentivante di cui al Piano di Riordino Territoriale qui esposto, si ribadisce quanto già previsto nei bandi sinora pubblicati, ovvero che in caso di scioglimento, di revoca delle funzioni o di recesso di un singolo Comune prima del termine dei cinque anni dalla data del provvedimento di concessione del contributo regionale, l'ente beneficiario è tenuto alla restituzione di quota parte del contributo erogato in proporzione al tempo mancante dell'intero periodo di cinque anni e in caso di recesso di un Comune, anche in proporzione del numero di abitanti dello stesso.

Le Unioni montane di cui alla L.R. n. 40/2012 e s.m. che siano state delegate dai Comuni appartenenti alle stesse a svolgere almeno una funzione fondamentale di cui all'art. 19 c. 1 del DL 95/12 ad esclusione di quelle individuate alle lettere c), f), l), l bis, nonché servizi comunali riferibili alle missioni programmi delle voci di spesa del bilancio armonizzato, per un periodo non inferiore ai cinque anni, anche in caso di rinnovo, nel rispetto del limite demografico minimo associativo dei 5.000 abitanti o un limite demografico inferiore se le funzioni sono esercitate per conto di almeno 3 Comuni montani.

Il conferimento della funzione fondamentale deve rispettare il principio di integralità.

Nei casi di scioglimento della Convenzione prima dei cinque anni l'Unione montana è tenuta alla restituzione di quota parte del contributo regionale, in proporzione al tempo mancante al compimento dell'intero periodo dei cinque anni dalla data del provvedimento regionale di assegnazione del contributo e, in caso di recesso di un Comune, anche in proporzione al numero di abitanti dello stesso.

Non sono ammesse ai fini del contributo le Convenzioni stipulate tra l'Unione montana e i Comuni non appartenenti alla stessa.

Le Convenzioni fra Comuni di cui all'art. 5 della legge regionale n. 18/2012 accedono ai contributi se in possesso dei seguenti requisiti:

- esercizio di una funzione fondamentale di cui all'art. 19 c. 1 del DL 95/12 ad





- esclusione di quelle individuate alle lettere c), f), l), l bis ed attivata alla data di presentazione della domanda di contributo
- siano costituite dai Comuni aventi territorio contermini
 - siano costituite da Comuni appartenenti alla stessa Provincia o Città metropolitana
 - la dimensione associativa deve raggiungere almeno i 5.000 abitanti o un limite demografico inferiore se le funzioni sono esercitate da almeno 3 Comuni montani
 - la durata dei conferimenti non potrà essere inferiore ai cinque anni, anche in caso di rinnovo
 - l'atto associativo deve individuare l'ente capofila/delegato, incaricato a tenere i rapporti con l'Amministrazione regionale nonché soggetto responsabile della gestione associata, tenuto alla presentazione della domanda di contributo e della successiva rendicontazione.

Nel caso di scioglimento della forma associativa o nel caso di recesso da parte di un Ente associato, per qualsivoglia motivo dipendente dalle parti prima del termine di anni cinque dall'assegnazione, dovrà essere restituita alla Regione una quota parte del contributo erogato, in proporzione al tempo mancante all'intero periodo di cinque anni dalla data del provvedimento regionale di assegnazione del contributo e al numero di abitanti dell'ente uscente.

Non sono considerate ai fini dei contributi le Convenzioni stipulate tra il Comune e l'Unione di Comuni.

La Giunta regionale può prevedere criteri per l'assegnazione di contributi a favore dei **Consorzi** di cui all'art. 6 della L.R. n.18/2012, per l'esercizio associato di funzioni, qualora i finanziamenti siano previsti da specifiche leggi di settore.

9.1.1 Tipologia dei contributi e modalità di assegnazione

La Regione assegna annualmente contributi, entro l'esercizio finanziario di riferimento, alle forme associative in possesso dei requisiti indicati nel presente piano di riordino, nel limite delle risorse finanziarie stanziare in bilancio.

I contributi destinati a promuovere l'avvio, la costituzione, lo sviluppo e il sostegno delle gestioni associate si articolano in:

- contributi di natura corrente
- contributi in conto capitale

Contributi di natura corrente sono destinati a sostenere le spese per l'esercizio associato delle funzioni e si articolano in un contributo iniziale straordinario e in un contributo ordinario annuale.

1.1 Il **contributo iniziale straordinario** è erogato a favore di Unioni di Comuni (art. 4





della L.R. 18/2012), Unioni montane e Convenzioni tra Comuni per sostenere le spese di primo impianto nella fase di costituzione e di avvio dell'esercizio associato di funzioni fondamentali. È previsto un sostegno finanziario a favore delle Unioni per l'ampliamento della gestione associata in termini di attivazione di nuove funzioni fondamentali, per l'adesione di nuovi Comuni e per l'attivazione di servizi "strategici" individuati nel bando di incentivazione.

Al fine di evitare la sovrapposizione di più forme associative, non sono ammesse a contributo le Convenzioni stipulate fra Comuni che appartengono alla medesima Unione di Comuni.

Il contributo è calcolato tenendo conto del numero dei Comuni coinvolti e/o delle funzioni esercitate in relazione alla tipologia della forma associativa costituita, con priorità per le Unioni di Comuni (art. 32 D.Lgs. 267/2000) di nuova istituzione. Sono previste premialità per le nuove forme associative che raggiungono le dimensioni dell'area omogenea di appartenenza.

Per gli enti beneficiari di contributo per l'esercizio associato mediante la stipula di apposita Convenzione che avviano concreti processi di fusione o di costituzione di Unione di Comuni, lo scioglimento della Convenzione prima della scadenza del termine dei cinque anni, non comporta la restituzione del contributo qualora gli enti beneficiari documentino la continuità della gestione associata.

1.2 Il contributo ordinario annuale è destinato a finanziare le spese correnti per l'effettivo esercizio delle funzioni delle seguenti forme associative:

-Unioni di Comuni di cui all'art. 4 della L.R. n. 18/2012 già costituite entro il 31 dicembre dell'esercizio precedente al provvedimento di assegnazione del contributo, con priorità per le Unioni che associano il maggior numero di Comuni obbligati all'esercizio di funzioni fondamentali.

-Unioni montane di cui alla L.R. n. 40/2012 e s.m.i. che sono state delegate dai Comuni ad esse appartenenti a svolgere funzioni fondamentali, per un periodo non inferiore a 5 anni.

Le risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale trasferite alla Regione in attuazione delle Intese sancite dalla Conferenza Unificata sono erogate alle Unioni di Comuni e alle Unioni montane nel rispetto dei vincoli di destinazione, in linea con i criteri regionali e i parametri di riparto previsti per il contributo ordinario annuale di parte corrente, mantenendo un rapporto percentuale di assegnazione delle risorse tra unioni di Comuni e Unioni montane che tenga conto del diverso ruolo esercitato dalle due forme associative a supporto delle politiche regionali di riordino istituzionale.

I contributi in conto capitale sono finalizzati al sostegno delle spese di investimento per la riorganizzazione e l'ampliamento delle strutture e il miglioramento delle funzioni svolte in forma associata, con priorità di destinazione alle Unioni di Comuni (art. 4 della L.R. n. 18/2012).

Non sono ammesse a finanziamento le spese di investimento per le quali è prevista





l'assegnazione di contributi da altre leggi regionali di settore.

Contributi per la redazione di studi di fattibilità sono erogati a concorso delle spese sostenute per l'elaborazione di progetti di riordino finalizzati alla costituzione di forme di gestione associata e alla riorganizzazione delle Unioni di Comuni e delle Unioni montane e per la fusione di Comuni.

9.1.2 Premialità e meccanismi sanzionatori nell'attribuzione delle incentivazioni finanziarie

Con la revisione del Piano di Riordino Territoriale si conferma la volontà di proseguire il percorso di rafforzamento amministrativo a favore delle forme associative previste dalla normativa regionale per promuovere l'autosufficienza delle gestioni associate che nel lungo periodo, raggiunte le dimensioni ritenute adeguate ad una gestione efficiente, dovranno rendersi sempre più indipendenti dai contributi economici.

A tal fine saranno ancora dedicate risorse sia per la nascita di nuove Unioni che per supportare il conferimento di nuove funzioni e servizi e l'allargamento della base associativa, con l'adesione di Comuni confinanti. Questi processi sono necessari per garantire il consolidamento dell'Ente e la capacità di far fronte a quei cambiamenti organizzativi coerenti con il quadro delle trasformazioni strutturali in atto.

È intendimento dell'Amministrazione regionale tuttavia, utilizzare la leva dell'incentivazione finanziaria anche per premiare quelle Unioni che si impegnino a rafforzare il proprio assetto raggiungendo determinati obiettivi strategici di crescita che il Piano di riordino pone quali:

- l'adozione e l'approvazione di un Piano strategico e di un Documento programmatico che individui le azioni che l'Ente si prefigge di intraprendere in una prospettiva di medio-lungo periodo;
- l'attivazione di un sistema di monitoraggio e controllo della performance dell'Ente e l'adozione di un modello organizzativo che individui una figura di coordinamento, formalmente incaricata, per agevolare i processi di consolidamento e di sviluppo dell'Ente;
- l'individuazione, nello statuto dell'Ente della durata della carica del Presidente non inferiore ai tre anni, e l'attribuzione di specifiche deleghe, possibilmente coerenti con le funzioni gestite in Unione, ai Sindaci che sono membri della Giunta dell'Unione;
- la costituzione di tavoli di coordinamento permanenti su specifiche funzioni trasferite all'Unione, che vedano la presenza del sindaco delegato alla funzione specifica e degli assessori comunali con delega coerente;
- la progressiva coerenza dell'ambito di attività della forma associativa con l'ambito adeguato di esercizio delle funzioni.

La premialità a favore delle forme associative non si esplicherà soltanto con riferimento all'ordine di preferenza indicato nel succitato art.9 della L.R. 18/2012, ma viene a comprendere altresì quello che viene ora ad essere previsto da una modifica dell'art.2 della L.R. 18/2012 in forza della quale ogni provvedimento





amministrativo adottato dalla Giunta regionale che preveda attribuzione di incentivi o contributi vedrà l'assegnazione di un punteggio premiale o di una priorità ai Comuni che esercitano funzioni fondamentali nelle forme di cui alla legge stessa.

I provvedimenti di incentivazione delle gestioni associate possono altresì prevedere premialità a favore delle forme associative che raggiungono i valori demografici dell'area geografica omogenea di appartenenza. Ai fini dell'applicazione del criterio del rispetto della dimensione associativa per area geografica di cui all'art. 8, c. 3, lett. d), si prevede che, nel caso in cui la gestione associata sia formata da Comuni appartenenti a diverse aree geografiche omogenee, il valore demografico di riferimento è quello dell'area in cui è presente il maggior numero di Comuni e, in subordine, il maggior numero di abitanti.

Nel contempo la stabilità della forma associativa è fondamentale per garantire una certa continuità operativa e il buon funzionamento dell'Unione e per neutralizzare alcune dinamiche disaggregative che incidono fortemente sulla qualità di erogazione dei servizi e la tenuta complessiva nel tempo del progetto di gestione associata, quali la revoca di funzioni.

In forza di ciò già la normativa regionale pone in capo allo Statuto dell'Ente la disciplina degli effetti sanzionatori e risarcitori del recesso del Comune prima del termine di scadenza della durata dell'Unione.

Ora con il Piano di riordino, al fine di garantire il rispetto del requisito previsto nella normativa regionale della durata minima di almeno 10 anni per l'Unione di Comuni, nel caso in cui lo scioglimento intervenga prima del suddetto termine, si fissa espressamente come misura sanzionatoria a carico dell'Ente, la restituzione alla Regione dei contributi erogati alla forma associativa.

Qualora le forme associative assegnatarie di contributo non realizzino l'iniziativa o non rendicontino l'intero importo del beneficio concesso si provvederà rispettivamente - con Decreto del Dirigente competente - alla revoca o alla riduzione proporzionale del contributo rispetto alla spesa rendicontata.

9.2 Incentivi alle fusioni di Comuni

Al Comune derivante da fusione di due o più Comuni sarà concesso, analogamente a quanto previsto nella vigenza del precedente PRT, un contributo straordinario da assegnarsi nell'esercizio finanziario di decorrenza dell'istituzione del nuovo Comune, con priorità rispetto all'assegnazione dei contributi destinati alle altre forme associative.

La Giunta Regionale, previo parere del CAL e della competente Commissione consiliare, stabilisce, nei limiti dello stanziamento del bilancio regionale, l'entità del contributo straordinario calcolato sulla base dei seguenti parametri:

- numero di Comuni originari
- popolazione dei Comuni interessati (ultimo dato ISTAT disponibile)
- estensione territoriale dei Comuni partecipanti alla fusione





- specifici indicatori di gestione finanziaria dei Comuni partecipanti alla fusione

Al fine di sostenere ulteriormente i Comuni che intendano avviare il percorso di fusione, viene ora previsto che la Giunta regionale disponga un incremento dell'importo del contributo straordinario, qualora l'istituzione del nuovo Comune presenti una di queste condizioni:

- sia il risultato del processo di fusione di Comuni appartenenti alla medesima Unione di Comuni
- almeno un Comune fuso faccia parte delle Aree interne
- almeno un Comune fuso presenti situazioni di forte criticità legate ai parametri demografici o di carattere finanziario quali quelli individuati sub cap.6.1.

Tale contributo concorre alla copertura delle spese che il Comune di nuova istituzione deve sostenere per la riorganizzazione delle preesistenti strutture amministrative comunali.

Il contributo straordinario sarà erogato su richiesta dell'ente interessato.

La Giunta regionale, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, con apposito provvedimento potrà stabilire modalità e criteri per l'assegnazione di un contributo "una tantum" integrativo per la realizzazione di iniziative a favore della Comunità locale.

Anche in questo caso, come previsto per le forme associative la premialità a favore delle fusioni non si espliciterà soltanto con riferimento all'ordine di preferenza indicato nel succitato art.9 della L.R. 18/2012, ma viene a comprendere altresì quello che viene ora ad essere previsto dalla introduzione dell'art.8 ter nella L.R. 25/1992 in forza del quale, nei bandi regionali che prevedano l'attribuzione di incentivi o contributi, *"sono stabilite misure premiali per i Comuni istituiti a seguito di fusione di due o più Comuni secondo la disciplina di cui alla presente legge regionale"*.

9.3 Incentivi alle IPA ed alle Conferenze dei Sindaci

Nel precedente capitolo 7 si è illustrata la politica, anche di contribuzione economica, che la Regione intende perseguire nei confronti delle IPA.

Per quanto concerne il sistema delle Conferenze dei Sindaci, lo stesso è ben disciplinato dalle relative leggi istitutive delle singole Conferenze, che declinano le finalità in base alle quali l'Amministrazione regionale concede incentivi a progettualità di area vasta avanzate da tali soggetti.

Si tratta sul punto, essendovi già in atto e potendosi ulteriormente verificare ipotesi di progettualità ed azioni di sviluppo che interessino l'intero ambito territoriale di riferimento sia dell'IPA che della Conferenza dei Sindaci, di opportunamente precisare come, laddove i suddetti ambiti territoriali vengano a coincidere, l'incentivo economico verrà riconosciuto solo in capo a quella forma associativa quale la Conferenza dei Sindaci che, pur non costituendo una forma giuridica riconosciuta a livello di Testo Unico Enti locali, pur tuttavia si fonda sulla istituzione





con specifica legge regionale e per il perseguimento di finalità di sviluppo dell'area territoriale che la legge istituiva stessa ben delinea.





CONCLUSIONI

L'architettura del sistema che si intende quindi delineare con l'Aggiornamento del Piano di Riordino Territoriale si basa su un rafforzamento dell'assetto di competenze e ruoli che il Precedente Piano aveva delineato e che nel decennio intercorso dalla sua approvazione ha visto intervenire riforme istituzionali e mutamenti normativi rilevanti.

Perno del sistema vuole essere una progressiva semplificazione e riduzione degli attuali livelli amministrativi di governance, per consentire un efficace e non più frammentato esercizio di funzioni associate, partendo dalla definizione del loro ambito ottimale di programmazione identificato negli Ambiti Territoriali Sociali, attorno ai quali progressivamente far convergere gli altri ambiti.

Gestori delle funzioni associate ed attori del sistema devono continuare ad essere le Unioni dei Comuni e le Unioni montane, al cui fianco la Regione si pone, incentivando interventi di strutturazione della governance delle stesse per consentirne un miglior esercizio del ruolo, preso atto delle difficoltà che negli ultimi anni si sono manifestate.

Una politica seria di incentivazione economica e premiale costituisce l'altro pilastro di intervento regionale in materia.

Accanto alle Unioni, dotate di personalità giuridica e le altre forme di gestione previste dal TU Enti locali, il legislatore regionale ha previsto le IPA e le Conferenze dei Sindaci. Il ruolo delle IPA dovrà sempre più essere quello di facilitatori e di c.d. agenti dello sviluppo dei territori a supporto dell'ambito adeguato di programmazione. Le Conferenze di Sindaci dovranno, in ossequio anche alle rispettive leggi istitutive, focalizzarsi su tematismi specifici e ben delineati, attorno ai quali porsi come soggetto facilitatore di convergenze istituzionali e catalizzatore di proposte risolutive degli stessi. Anche per questi organismi la Regione ha previsto ed intende rafforzare un supporto economico di tipo premiale.

Una riflessione va, inoltre fatta, sui Comuni che potranno o dovranno essere parte delle forme associative: il quadro tendenziale degli indicatori socio economici e delle aree geografiche omogenee in cui è articolato il territorio veneto mette in evidenza che un numero consistente di Comuni nell'arco di un decennio non sarà più in grado di fornire servizi efficienti ai propri cittadini.

L'Amministrazione regionale vuole quindi stimolare una riflessione seria sulle dinamiche di fusioni tra Comuni, ponendo in essere delle azioni, oltre all'incentivazione economica che viene confermata rispetto al precedente Piano, volte semplificare il processo referendario e a far conoscere, in modo oggettivo e basato su evidenze scientifiche, i benefici che nelle succitate situazioni una fusione potrebbe apportare ai territori, senza per questo privarli del loro valore identitario.

Da ultimo e a cornice di una nuova stagione istituzionale si pone il riconoscimento della necessità di un ritorno dell'Ente Provincia a quel ruolo di fondamentale ente intermedio tra la programmazione regionale e la gestione degli Enti locali, che la stessa svolgeva prima delle riforme del 2014. Un ruolo che sarà ancor più rilevante alla luce del processo di autonomia differenziata che la Regione del Veneto sta portando avanti sin dal referendum consultivo dell'ottobre 2017. Nell'ambito delle materie che così verranno trasferite nella competenza dell'Amministrazione regionale vi sarà una loro allocazione nel rispetto del principio di sussidiarietà, senza





voler creare un centralismo regionale, ma, all'opposto, con la volontà di valorizzare gli Enti intermedi.

**Assessore alla Programmazione · Attuazione programma
Rapporti con Consiglio regionale · Bilancio e patrimonio · Affari generali ·
EE.LL.**

