

# Consiglio regionale del Veneto

Servizio attività e rapporti istituzionali

XI legislatura



## Parere alla Giunta regionale n. 267

***Approvazione dell'aggiornamento del Piano di riordino territoriale  
(articolo 8, commi 8 e 10, della legge regionale n. 18 del 27 aprile 2012)***

## DOSSIER

L'aggiornamento del PRT del Veneto punta a semplificare e ridurre i livelli amministrativi di governance per un esercizio più efficiente e meno frammentato delle funzioni associate. Gli obiettivi principali includono: ottimizzare la programmazione attraverso gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), rafforzare il ruolo delle Unioni dei Comuni e delle Unioni Montane, implementare incentivi economici per sostenere l'associazionismo e le fusioni di comuni, e ristabilire il ruolo delle Province. Il presente documento si propone di contestualizzare la proposta per favorirne l'esame da parte della Prima commissione.

9 gennaio 2024

Il presente dossier, destinato alle esigenze di documentazione interna, è curato dal Servizio attività e rapporti istituzionali e in particolare da:

		tel.	@
Gabriele Frollo	Responsabile Segreteria Prima Commissione consiliare	0412701324	frollog@consiglioveneto.it
Matteo Colombo	Responsabile Segreteria Quarta Commissione consiliare	0412701288	colombom@consiglioveneto.it
Arianna Zanon	Funzionaria Servizio attività e rapporti istituzionali	0412701433	zanona@consiglioveneto.it
Alessandro Rota	Dirigente capo Servizio attività e rapporti istituzionali	0412701435	rotaa@consiglioveneto.it

Le informazioni, i dati e le analisi ivi contenute sono svolte a fini istruttori, a supporto dell'attività e delle valutazioni proprie degli organi consiliari e dei consiglieri.

## INFORMAZIONI SINTETICHE SUL PROVVEDIMENTO

Oggetto	Approvazione dell'aggiornamento del Piano di riordino territoriale (articolo 8, commi 8 e 10, della legge regionale n. 18 del 27 aprile 2012)" (39/CR)
Iniziativa	Giunta regionale (deliberazione n. 39/CR del 7/4/2023)
Commissione consiliare referente	Prima Commissione consiliare permanente <i>Materie: politiche istituzionali, ivi comprese le modifiche dello Statuto della Regione e del Regolamento del Consiglio; politiche dell'Unione europea e relazioni internazionali, ivi comprese la competenza sulle materie connesse al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e la competenza referente sui progetti di legge regionale europea; politiche di bilancio e di programmazione</i>
Parere dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio delle Autonomie Locali	3 aprile 2023
Data di trasmissione al Consiglio regionale	12 aprile 2023
Data di assegnazione alla commissione consiliare competente	13 aprile 2023

## Sommario

IL PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE.....	1
Il Piano di Riordino Territoriale (PRT).....	6
La governance.....	6
La politica di incentivazione .....	13
Sostegno all'associazionismo comunale.....	13
Sostegno ai processi di fusione dei comuni.....	15
Sostegno agli organismi di programmazione per lo sviluppo del territorio (IPA e Conferenze dei Sindaci) .....	16
Riconducibilità agli ATS.....	18
APPROFONDIMENTI NORMATIVI.....	22
La normativa statale in tema di associazionismo.....	22
Il ruolo delle regioni nella promozione dell'associazionismo comunale e nella governance locale.....	23
Le funzioni fondamentali dei comuni.....	24
Le fusioni e le forme associative comunali.....	25
La fusione.....	25
Le comunità montane (art. 27 TUEL).....	26
Le unioni di comuni (art. 32 TUEL) .....	26
Le convenzioni tra comuni (art. 30 TUEL).....	27
I consorzi (Art. 31 TUEL).....	27
L'esercizio associato di funzioni (art. 33 TUEL) .....	28
Gli accordi di programma (art. 34 TUEL).....	28
I protocolli di intesa (art. 15, l. 241/1990).....	29
L'associazionismo intercomunale nella Regione del Veneto .....	30
Le Intese Programmatiche d'Area (art. 25, lr 35/2001) .....	31
Le conferenze dei sindaci .....	32

## IL PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE

---

Il PRT (abbr.) è lo strumento di programmazione volto ad individuare la dimensione ottimale per l'esercizio associato delle funzioni dei servizi da parte dei comuni.

Funzioni fondamentali dei comuni (art. 14, comma 27, del D.L. n.78/2010):

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale;
- c) catasto;
- d) pianificazione urbanistica ed edilizia;
- e) protezione civile;
- f) gestione dei rifiuti;
- g) servizi sociali;
- h) edilizia scolastica;
- i) polizia municipale;
- l) registri di stato civile;
- l-bis) servizi statistici

Tale strumento è disciplinato dalla la [legge regionale 27 aprile 2012, n. 18](#) "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali", e più precisamente dal Capo IV (artt. 7- Individuazione delle aree geografiche omogenee e 8 - Procedimento di individuazione della dimensione territoriale ottimale).

In estrema sintesi, il Piano:

- deve identificare le **aree geografiche omogenee** del Veneto come presupposto per l'organizzazione e la gestione dei servizi comunali;
- deve definire la **dimensione ottimale per l'esercizio associato** delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni all'interno di ciascuna area geografica omogenea. A tal fine:
  - la Giunta regionale deve promuovere un procedimento di concertazione con i comuni interessati, invitando i comuni a presentare proposte sulle modalità di gestione associata delle funzioni e dei servizi attribuiti loro dalla normativa vigente;
  - i comuni formulano proposte basate su criteri quali l'appartenenza alla stessa area geografica omogenea, l'appartenenza alla stessa provincia, la contiguità territoriale e le dimensioni associative specifiche;
  - le proposte dei comuni devono includere i soggetti coinvolti, le forme di gestione associata scelte, le funzioni e i servizi da gestire in forma associata e i risultati attesi in termini di economicità, efficacia ed efficienza.

- deve prendere in considerazione proposte pervenute da parte dei comuni, delle forme associative esistenti, degli ambiti territoriali di programmazione generale previsti dalla legge regionale, nonché degli ambiti territoriali di settore;
- definisce come i comuni obbligati all'esercizio associato delle funzioni comunali non confinanti con comuni obbligati dovrebbero gestire tali funzioni in modo efficace.
- **può stabilire limiti minimi di dimensione demografica** per le forme associative, anche **inferiori** a quelli previsti in altri contesti, a seconda delle esigenze locali e delle specificità delle comunità;
- deve essere **approvato dalla Giunta regionale, con il parere del Consiglio delle autonomie locali e della competente commissione consiliare**. Inoltre, i comuni interessati devono comunicare la costituzione delle forme associative alla Giunta regionale entro novanta giorni dalla sua pubblicazione ufficiale.
- deve essere **aggiornato** con una frequenza di almeno cinque anni, tenendo conto delle proposte dei comuni interessati.

A distanza di dieci anni dall'approvazione del primo PRT, esso è oggetto di un aggiornamento, con il coinvolgimento di tutte le realtà locali venete, in un processo di partecipazione che ha coinvolto, in 12 mesi e in 21 incontri, i 223 sindaci delle sette province venete. Con DGR/CR n. 39 del 7 aprile 2023 la Giunta Regionale ha approvato la proposta di aggiornamento del PRT, ora all'esame della I Commissione consiliare al fine dell'espressione del parere previsto dall'articolo 8 della citata l.r. 18/2012.

**La proposta di deliberazione amministrativa all'esame della commissione appare coerente con le previsioni normative.**

Al fine di contestualizzare la proposta, si ricorda che la recente **legge regionale 6 settembre 2023, n. 23** *"Disposizioni in materia di associazionismo intercomunale, fusioni di comuni e intese programmatiche di area (IPA)"* ha introdotto diverse modifiche a leggi regionali in materia di associazionismo, fusioni comunali e programmazione decentrata il cui scopo è adattare l'ordinamento regionale alla proposta di PRT<sup>1</sup>. La legge risulta pertanto un complemento necessario al Piano e ne

---

<sup>1</sup> In estrema sintesi, la lr 23/2023 riforma le norme relative all'associazionismo comunale, alle fusioni di comuni, e alla programmazione decentrata nel contesto del nuovo Piano di Riordino Territoriale (PRT) del Veneto. Tra le principali novità:

- modifiche a leggi regionali: modifiche a quattro leggi, con l'obiettivo di adattarle al contesto del nuovo PRT;

è figlia, dato che il testo del progetto di legge che ha dato origine alla norma è allegato al Piano medesimo.

Al contempo, il [progetto di legge regionale n. 200](#) “*Assetto organizzativo e pianificatorio degli interventi e servizi sociali*” in esame presso la Quinta commissione, propone una riorganizzazione degli interventi e servizi sociali nel Veneto, introducendo gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) per migliorarne la programmazione ed il coordinamento.

Motivato da cambiamenti normativi a livello europeo e nazionale, il PDL mira a rispondere a sfide sociali quali la povertà e l'inclusione, delineando i ruoli di ciascun attore istituzionale.

Gli ATS diventano contesti di riferimento per i Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS).

Gli ATS sono costituiti dai Comuni che partecipano al Comitato dei Sindaci di distretto delle Aziende ULSS, di cui all'articolo 26 della lr 19/2016.

Si noti che il PDL demanda ai comuni la scelta di forme associative con personalità giuridica per gestire in modo efficace ed efficiente i servizi sociali.

Le forme *suggerite* sono quelle previste dagli articoli 31 e 114 del TUEL, e cioè rispettivamente i consorzi e le aziende speciali.

- 
- definizione dell'ambito territoriale sociale: l'ATS viene identificato come ambito adeguato alle forme associative e aggregative;
  - promozione di fusioni tra comuni: sono favorite le fusioni comunali, introducendo nuovi incentivi e modificando il quorum per i referendum di fusione;
  - gestione delle unioni montane: modifiche nella gestione delle unioni montane, incluso il vincolo di non recesso dei comuni montani;
  - riforma delle intese programmatiche d'area (IPA): modifiche nella gestione delle IPA, con nuovi criteri per il loro riconoscimento e finanziamento;

## Gli ATS in Veneto

Gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) del Veneto hanno origine nel 2016 in relazione alla gestione del Fondo povertà nazionale. Una nota della Regione Veneto del maggio 2016 individua preliminarmente 21 ATS, corrispondenti ai territori delle Conferenze dei Sindaci delle ULSS.

La [DGR 1191/2020](#) “*Definizione degli Ambiti Territoriali Sociali. L.n. 328/2000 e D.lgs. n. 147/2017*” riconosceva ufficialmente i 21 ATS veneti. La governance degli ATS si basa sui Comitati dei Sindaci di distretto, con i Comuni capofila che svolgono compiti di coordinamento e supporto. Ulteriori recenti deliberazioni hanno ulteriormente rafforzato il ruolo degli ATS nella programmazione e organizzazione dei servizi sociali, enfatizzando la loro importanza nelle politiche di contrasto alla povertà.

In attesa che l'iter del PDL 200 faccia il suo corso, è possibile riassumere come segue la situazione prevalente degli ATS veneti:

### Governance

- Organo principale è il Comitato dei Sindaci, composto dai Sindaci dei Comuni facenti parte dell'ATS.
- Viene eletto un Presidente che ne guida i lavori.
- Al Comitato spettano le funzioni di indirizzo, programmazione strategica, monitoraggio e controllo.

### Comune capofila

- Viene individuato tra i Comuni dell'ATS, generalmente il capoluogo di distretto.
- Svolge compiti di supporto tecnico-operativo e segreteria organizzativa verso il Comitato.
- Gestisce le risorse finanziarie assegnate in base al bilancio di parte sociale.
- Assicura l'attuazione degli indirizzi del Comitato e delle programmazioni distrettuali.

### Forma giuridica

- Gli ATS non hanno personalità giuridica autonoma ma sono aggregazioni stabili di Comuni in forma di convenzioni che regolano ambito territoriale, composizione, organi, funzioni, deleghe di servizi.
- Possono prevedere l'istituzione di un ufficio/struttura congiunta per l'ATS.
- La gestione rimane in capo ai comuni che esercitano le funzioni in forma associata.

Tabella 1- Forme associative dei comuni previste dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267

Forma	Articolo	Ambito	Formazione	Governance	Personalità giuridica	Note
<b>Comunità montane</b> (nb: nel TUEL non è inserita tra le forme associative)	Art. 27	Unioni di comuni montani o parzialmente montani per la valorizzazione delle zone montane	Provvedimento del Presidente della Regione che individua ambiti o zone omogenee	Organo rappresentativo e esecutivo composto da sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti	Si	Esercizio associato di funzioni comunali, funzioni proprie, funzioni conferite da Regione, Province e Comuni. Legge regionale disciplina funzionamento e organizzazione
<b>Convenzioni</b>	Art. 30	Svolgimento coordinato funzioni e servizi determinati	Approvazione a maggioranza assoluta da parte dei rispettivi consigli di una convenzione che stabilisce fini, durata, forme di consultazione, rapporti finanziari, obblighi e garanzie	/	No	Possono prevedere costituzione di uffici comuni o delega di funzioni
<b>Consorzi</b>	Art. 31	Gestione associata di uno o più servizi e esercizio associato di funzioni	Approvazione a maggioranza assoluta da parte dei consigli di una convenzione e di uno statuto del consorzio	Assemblea composta dai rappresentanti degli enti associati, con responsabilità pari alla quota di partecipazione; Consiglio di amministrazione eletto da assemblea	Si	Ogni ente locale può far parte di un solo consorzio
<b>Unioni di comuni</b>	Art. 32	Esercizio associato di funzioni e servizi	Approvazione dello statuto da parte dei consigli dei comuni partecipanti	Presidente scelto tra i sindaci; Giunta tra componenti degli esecutivi; Consiglio formato da consiglieri dei comuni	Si	Ogni comune può far parte di una sola unione. Previsti contributi statali
<b>Accordi di programma</b>	Art. 34	Definizione e attuazione di opere, interventi o programmi di intervento integrati	Consenso unanime dei rappresentanti delle amministrazioni interessate	Collegio di vigilanza presieduto dal livello di governo competente per materia	No	Possono comportare variante urbanistica e dichiarazione di pubblica utilità
<b>Aziende Speciali e Istituzioni</b>	Art. 114	Esercizio di servizi sociali e altre funzioni strumentali degli enti locali.	<u>Aziende speciali:</u> Approvato dal consiglio comunale o provinciale.  <u>Istituzioni:</u> Approvato dall'ente locale.	Organi: Consiglio di amministrazione, presidente, direttore con responsabilità gestionale. Modalità di nomina e revoca degli amministratori stabiliti dallo statuto.	Aziende speciali: Si.  Istituzioni: No.	Aziende speciali con autonomia imprenditoriale; Istituzioni con autonomia gestionale; entrambe seguono principi contabili; atti fondamentali approvati da consigli comunali.

## IL PIANO DI RIORDINO TERRITORIALE (PRT)

---

Le principali caratteristiche della proposta di PRT possono essere riassunte come segue:

- **obiettivo:** il piano punta a una semplificazione progressiva e una riduzione dei livelli amministrativi di *governance* per consentire un esercizio più efficiente e meno frammentato delle funzioni associate;
- **ambito di programmazione ottimale:** gli ATS diventano il nucleo centrale per l'ottimizzazione della programmazione, intorno ai quali altri ambiti dovranno *progressivamente* convergere;
- **ruolo delle Unioni dei Comuni e delle Unioni Montane:** sono identificate come gestori principali delle funzioni associate. La Regione supporta la loro strutturazione e *governance*, riconoscendo le difficoltà emerse nell'implementazione del precedente Piano;
- **incentivi economici e premiali:** una adeguata politica di incentivazione economica e premiale è considerata il mezzo verso il rafforzamento e la migliore efficienza delle unioni e delle altre forme associative;
- **ruolo delle IPA e delle Conferenze dei sindaci:** le Intese Programmatiche d'Area (IPA) agiranno come agenti di sviluppo, mentre le Conferenze dei sindaci dovranno concentrarsi su temi specifici. Entrambi riceveranno supporto economico premiale dalla Regione;
- **fusioni di comuni:** considerando l'inefficienza di alcuni comuni nell'erogazione di servizi, il Piano prevede azioni volte a semplificare i processi referendari e divulgare i benefici delle fusioni, pur mantenendo l'identità territoriale;
- **ruolo delle Province:** viene espressa la necessità di ripristinare il ruolo dell'Ente Provincia come ente intermedio essenziale tra la programmazione regionale e la gestione locale. Questo sarà particolarmente rilevante nel contesto delle nuove materie che diventeranno di competenza regionale nell'ambito dell'autonomia differenziata.

### *La governance*

---

Il nuovo PRT ribadisce quattro ambiti di governance:

- 1) area vasta (ambito provinciale/metropolitano);
  - 2) ambito adeguato di programmazione (ATS);
  - 3) ambito gestionale adeguato (distretti di settore);
  - 4) ambito funzionale (ambito minimo per aree omogenee art. 8 LR 18/2012).
- 1) Per quanto riguarda la *governance* di area vasta, nel nuovo PRT si tiene conto di quanto previsto dall'intesa sottoscritta nel 2019 da Regione Veneto, UPI e ANCI Veneto, ossia che il recupero di autorevolezza e terzietà delle Province va conseguito mediante il ripristino dell'elezione diretta di Presidente e Consiglio.

Le funzioni fondamentali della Provincia sono rappresentate, in attuazione degli artt. 114, 117, 118 Cost., da un insieme di funzioni amministrative di tipo gestionale: viabilità, edilizia scolastica, ambiente, pianificazione territoriale, trasporti. Rientrano

nella missione delle Province funzioni trasversali di supporto ai Comuni indicate dalla [legge 7 aprile 2014, n. 56](#) “*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*” (cd legge Delrio) e dalla [legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30](#) “*Collegato alla legge di stabilità regionale 2017*” quali assistenza tecnica, raccolta dati, statistica, sistemi informativi, avvocatura, uffici Europa, centrali di committenza, stazioni uniche appaltanti, gestione unitaria di procedure selettive e concorsi.

Vengono individuati un primo insieme di servizi (politiche europee, sistemi informativi e banche dati, Centrale Unica di Committenza, gestione concorsi, elenchi idonei) la cui aggregazione possa sostenere la crescita locale, prevedendo aggiunte sulla base di esigenze emerse in sede di assemblee provinciali e metropolitana. Nel processo di autonomia differenziata la Regione manterrà il ruolo di ente di legislazione, programmazione e indirizzo; alle Province saranno attribuite competenze di tipo gestionale e amministrativo, nell'ambito di un processo oggetto di condivisione col sistema delle autonomie locali.

2) Con riferimento all'ambito di programmazione adeguato, la sostituzione degli ATS alle ULSS costituisce la principale novità rispetto al Piano attualmente vigente. Attualmente la delimitazione territoriale degli ATS è disciplinata dalla richiamata DGR 1191/2020 e quindi sostanzialmente coincidono, in termini di perimetrazione territoriale, coi distretti sociosanitari e sono composti mediamente da 27 comuni. La scelta degli ATS quali ambiti adeguati di programmazione è motivata dalle seguenti considerazioni:

- ruolo nella programmazione regionale: nelle missioni 12 “Diritti sociali” e 13 “Ambiti territoriali sociali” del bilancio regionale sono impegnate oltre l’80% delle risorse regionali;
- l’integrazione tra assistenza ospedaliera e territoriale è un modello storico e consolidato (cd “modello veneto”) che ha contribuito a costruire un senso di comunità nei territori;
- altre zonizzazioni sono eccessivamente frammentate o non adatte (82 distretti di polizia locale, 58 distretti di protezione civile, 40 centri per l’impiego; inoltre: ATO del servizio idrico, bacini territoriali per la gestione dei rifiuti);
- configurazioni sovra-provinciali non sono ritenute adatte per la mancanza di “modularità” provinciale;
- le Unioni di comuni, le Unioni montane, le IPA, e le conferenze dei sindaci non sono uniformemente diffuse in tutta la Regione e sono soggette a variazioni.

Va notato che il Piano stabilisce che gli ATS saranno certamente un punto di riferimento chiave, ma non impone immediatamente che tutte le forme associative esistenti si adeguino a questo ambito. Invece, è previsto un processo graduale in cui le perimetrazioni delle associazioni tendano a sovrapporsi agli ATS, tenendo conto di alcune specificità territoriali importanti.

Nel breve termine, **si stabilisce che l'area provinciale e gli ATS costituiscano un perimetro di coerenza obbligatorio per le forme associative e le Intese Programmatiche d'Area (IPA)**, escludendo quelle già esistenti o quelle IPA che hanno

ottenuto la personalità giuridica prima dell'entrata in vigore delle modifiche normative alle leggi regionali LR 18/2012 e LR 35/2001 legate al Piano.

Inoltre, il progressivo riallineamento con gli ATS sarà considerato un criterio positivo per l'assegnazione di incentivi alle forme associative di gestione, promuovendo così una maggiore coerenza territoriale nel processo di associazione.

Il Piano non si esprime sulla durata del processo di riallineamento ma l'orizzonte temporale di validità è fissato normativamente in cinque anni, sebbene l'Assessore competente, nel corso della seduta della Prima commissione del 3 maggio 2023 abbia indicato il 2030 quale prospettiva di lungo termine.

3) Con riferimento all'ambito di gestione adeguata, i distretti di settore rappresentano entità specializzate nella gestione di specifiche funzioni o servizi a livello territoriale (es.: polizia locale e protezione civile).

Il loro ruolo si integra con quello di altre strutture associative, come le unioni di comuni e le unioni montane, che cooperano per ottimizzare la gestione delle risorse e servizi locali.

La [legge regionale 23 giugno 2020, n. 24](#) “*Normativa regionale in materia di polizia locale e politiche di sicurezza sulla polizia locale*” e il PRT sono strettamente collegati, in quanto la legge stabilisce un legame chiaro e diretto tra la definizione dell'ambito ottimale per la funzione di **polizia locale** e gli ambiti ottimali delineati dalla citata l.r. 18/2012.

In pratica, questo significa che la pianificazione e l'organizzazione delle aree di polizia locale devono essere allineate con gli ambiti previsti dal PRT e, in tal senso, importante è il fatto che il piano di zonizzazione per la polizia locale viene considerato un allegato del PRT, integrandolo e rafforzandone la coerenza complessiva.

Inoltre, la [legge regionale 1 giugno 2022, n. 13](#) “*Disciplina delle attività di protezione civile*” collega la **protezione civile** al PRT, richiedendo che gli ambiti di protezione civile rispettino le strutture associative comunali, i confini provinciali e sanitari, in linea con le direttive del Piano.

In sintesi, il modello di *governance* che emerge dal PRT distingue i ruoli dei vari soggetti negli ambiti della programmazione e della gestione associata:

## **Programmazione<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> La sezione 7.3 del PRT tratta anche delle aree interne, partendo dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), una politica territoriale volta a migliorare i servizi e le opportunità economiche in aree geografiche con svantaggi naturali o demografici. La SNAI, introdotta nel 2014, mira a migliorare servizi essenziali come salute, scuola e mobilità, e a promuovere lo sviluppo valorizzando il patrimonio naturale e culturale. Questa strategia include anche il sostegno alle filiere produttive locali.

Le aree definite come "interne" sono quelle distanti dai principali centri di servizi, ma ricche di risorse ambientali e culturali. La SNAI è finanziata dai Programmi operativi regionali dei Fondi SIE e da risorse nazionali.

- ATS: gli Ambiti Territoriali Sociali, sostanzialmente coincidenti con i distretti sociosanitari, sono l'ambito territoriale di riferimento per la programmazione regionale delle politiche sociali, sociosanitarie e del lavoro;
- IPA: le Intese Programmatiche d'Area sono gli strumenti di programmazione decentrata e di sviluppo territoriale che operano tendenzialmente all'interno degli ATS. Riuniscono soggetti pubblici e privati e possono assumere personalità giuridica di diritto privato. Programmano lo sviluppo del territorio di riferimento;
- Conferenze dei sindaci: sono ambiti di concertazione su temi specifici di area vasta, istituiti con legge regionale. Possono acquisire personalità giuridica privata. Programmano interventi sul territorio di competenza;
- Province: enti di area vasta cui la Regione può affidare funzioni di programmazione territoriale (trasporti, pianificazione, ecc.)

### **Gestione**

- Unioni di Comuni: enti costituiti tra Comuni per l'esercizio associato di funzioni. Operano tendenzialmente all'interno di un ATS. Hanno personalità giuridica di diritto pubblico. Gestiscono servizi associati.
- Unioni Montane: hanno finalità analoghe alle Unioni di Comuni, ma tra Comuni montani. Gestiscono servizi associati e funzioni di tutela della montagna.
- Distretti di settore: polizia locale, protezione civile, distretti sociosanitari.

4) In ambito funzionale, l'articolo 4.3 della LR 18/2012 definisce quattro **aree geografiche omogenee** nel Veneto per l'esercizio associato di funzioni, ciascuna con specifici requisiti demografici:

1. area montana e parzialmente montana: almeno 5.000 abitanti;
2. area ad elevata urbanizzazione: almeno 20.000 abitanti;
3. area del Basso Veneto: inizialmente definita con un minimo di 8.000 abitanti, questa soglia è stata ridotta a 6.000 abitanti per facilitare l'associazionismo e considerare la fusione di comuni, data la bassa densità di popolazione e il declino demografico;
4. area del Veneto Centrale: almeno 10.000 abitanti.

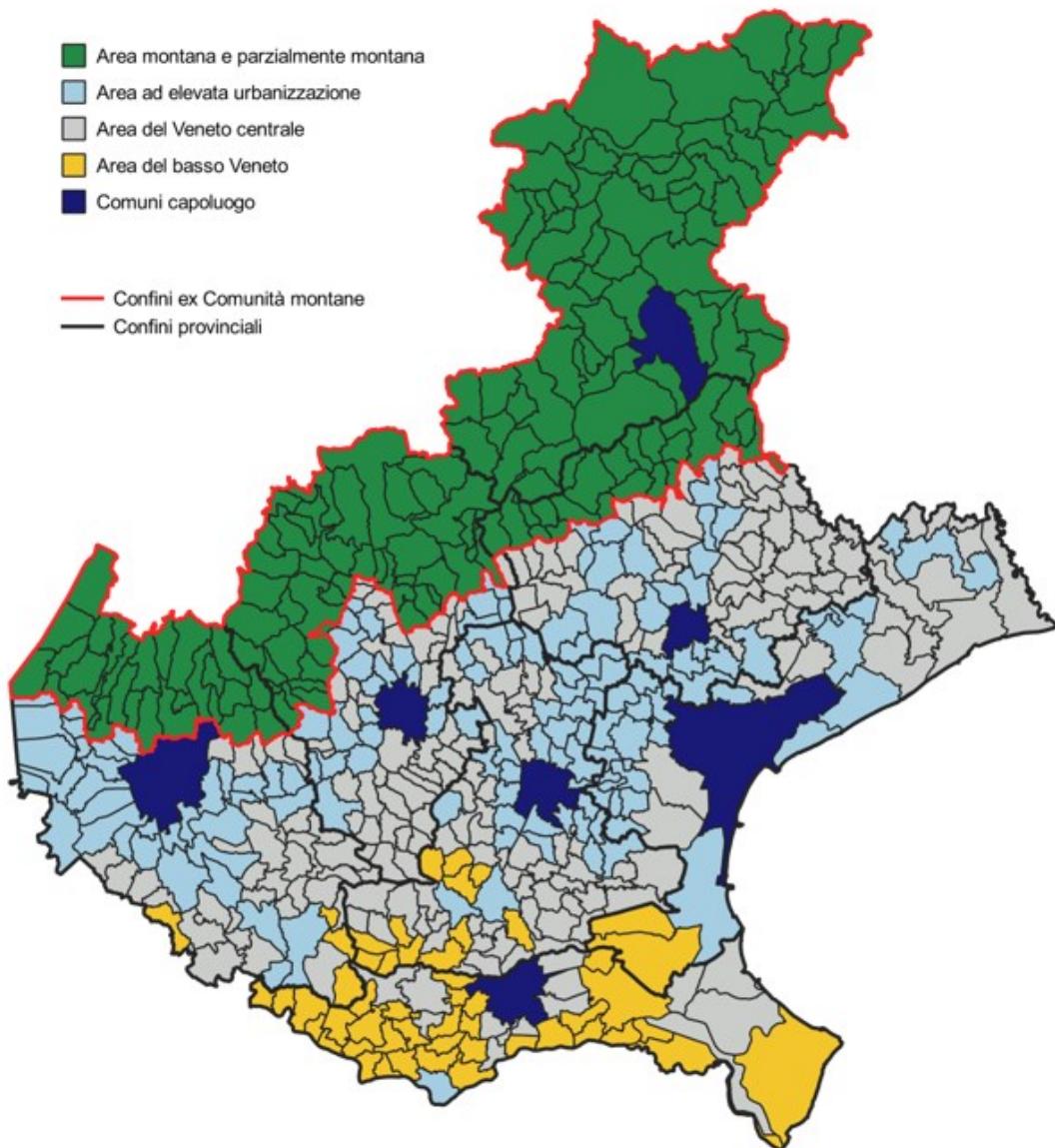
Durante l'ultimo aggiornamento del PRT, è stata effettuata una nuova analisi sulla collocazione dei comuni nelle aree omogenee, considerando i cambiamenti avvenuti nel decennio e i dati ISTAT più recenti (31 dicembre 2021). Questo ha portato a un cambiamento significativo nella distribuzione dei comuni, con una riduzione dei comuni nell'Area del Basso Veneto da 105 a 50 e un aumento nell'Area ad Elevata Urbanizzazione da 71 a 133 comuni.

---

Per il Veneto, nel ciclo 2014-2020, sono state identificate quattro aree interne: l'Unione montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni, l'Unione montana Comelico, il Contratto di foce - Delta del Po, e l'Unione montana Agordina. Nel 2021-2027, sono state confermate queste aree e aggiunte altre due: Alpago Zoldo e Cadore, portando il totale a sei aree che coinvolgono 52 comuni con circa 118mila abitanti.

## APPENDICE I

### Area geografiche omogenee



Fonte: UO Sistema statistico regionale Sistar

Le modifiche, inclusi i dati aggiornati e gli elenchi dei comuni, sono dettagliati nell'Appendice I del Piano. Questo aggiornamento è parte di uno sforzo più ampio per promuovere l'associazionismo e valutare la fusione dei comuni nelle aree con bassa densità di popolazione e calo demografico.

Infatti, il Piano mette particolare enfasi sulla **fusione dei comuni** che tecnicamente non costituisce però una tipologia di gestione associata di funzioni, stante che la fusione crea un nuovo ente. Il progetto “Fusioni: obiettivo 500 Comuni”, nell'ambito

della strategia del c.d. Veneto sostenibile, orizzonte di riferimento il 2030, si propone di incentivare la fusione di quei comuni che presentano tendenze di criticità persistenti, sulla base di alcuni indicatori definiti attraverso uno studio regionale<sup>3</sup>.

Si prevede di rilevare con cadenza biennale la tendenza di difficoltà strutturale dei comuni del Veneto e per individuare i comuni ad alta e medio-alta criticità e di valutare l'esclusione dei medesimi dalla partecipazione a bandi regionali di settore per la concessione di contributi od incentivi nel caso la situazione di criticità permanga per almeno due bienni, senza che vengano intraprese iniziative finalizzate alla fusione.

In particolare, sono stati identificati 19 Comuni per i quali potrebbe essere fortemente auspicabile il percorso della fusione, in ragione del contesto demografico critico (spopolamento e invecchiamento) e delle basse performance dal punto di vista finanziario (elevati costi di gestione e bassa capacità fiscale); ne sono stati poi individuati altri 111, i quali, sulla base dei parametri considerati, si trovano in condizioni analoghe (2 parametri negativi su 3): complessivamente, i Comuni veneti per i quali il percorso della fusione appare auspicabile sono 130.

*Tabella 2 - Caratteristiche delle IPA (art. 5. lr 35/2001)*

<b>Ambito</b>	Ambiti territoriali specifici per la partecipazione alla programmazione regionale.
<b>Formazione</b>	Enti locali e altri soggetti pubblici e privati; firma di un Protocollo d'intesa.
<b>Governance</b>	Tavolo di concertazione per il coordinamento; Documento Programmatico d'Area per gli obiettivi.
<b>Personalità giuridica</b>	Può assumere una delle forme previste dal titolo II, del libro I, del Codice civile.
<b>Ruolo della Giunta</b>	Stabilisce criteri di riconoscimento, verifica biennale, disciplina finanziamenti e partecipazione.
<b>Note</b>	Possibilità di decadenza se non si mantengono i requisiti; considerazione di specificità territoriali e sociali. Appartenenza al medesimo Ambito Territoriale Sociale (ATS) è uno dei criteri per l'individuazione dell'ambito territoriale di riferimento.

---

<sup>3</sup> Lo studio ha individuato dapprima i Comuni con dimensione demografica fino a 10.000 abitanti che presentano criticità in relazione a 2 indicatori sociali: diminuzione della popolazione negli ultimi 10 anni; indice di vecchiaia superiore alla media regionale; successivamente di questi Comuni sono stati analizzati i seguenti indicatori economici: spesa corrente pro capite; incidenza della missione 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione) sul totale della spesa corrente; capacità fiscale pro capite. Attraverso l'analisi combinata di questi indicatori economici, riparametrata tenendo conto delle Aree geografiche omogenee, 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 economico negativo appartengono al cluster della criticità della gestione finanziaria "bassa".

*Tabella 3 - Caratteristiche delle Conferenze dei sindaci*

<b>Ambito</b>	Interessano aree vaste corrispondenti a specifiche zone omogenee della Regione Veneto, quali il Veneto Orientale, il litorale veneto, il Delta del Po e la Riviera del Brenta.
<b>Formazione</b>	Sono istituite per legge regionale e sono composte dai Sindaci dei Comuni appartenenti all'area territoriale di riferimento, che vi partecipano in forma singola o associata.
<b>Governance</b>	Ogni Conferenza ha un Presidente eletto dai Sindaci partecipanti. Svolge funzioni di indirizzo e promozione delle iniziative localizzate nella rispettiva area di competenza
<b>Personalità giuridica</b>	No
<b>Note</b>	La Regione concede contributi ai Comuni o alle loro forme associative per la realizzazione di progetti di interesse locale che ricadono nell'ambito territoriale di competenza della relativa Conferenza. Quest'ultima esprime un parere obbligatorio (solo Conferenza dei Sindaci del Veneto Orientale) o facoltativo su tali iniziative.

*Tabella 4 - Conferenze dei sindaci esistenti*

Legge Regionale istitutiva	Nome Conferenza	Numero di Comuni	Comuni
LR n.16/1993	Veneto orientale	22	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
LR n.30/2016 (art. 85)	Litorale Veneto	10	San Michele al Tagliamento, Caorle, Eraclea, Jesolo, Cavallino Treporti, Venezia, Chioggia, Rosolina, Porto Tolle, Porto Viro
LR n.12/2021	Area del Delta del Po	7	Rosolina, Loreo, Porto Viro, Porto Tolle, Taglio di Po, Corbola, Ariano nel Polesine
LR n.12/2021	Riviera del Brenta	11	Campagna Lupia, Camponogara, Campolongo Maggiore, Dolo, Fieso d'Artico, Fossò, Mira, Pianiga, Stra, Vigonovo, Noventa Padovana

## ***La politica di incentivazione***

---

Come accennato in precedenza, con la legge regionale n. 23/2023, la Regione ha provveduto a una revisione delle norme relative all'associazionismo comunale, alle fusioni di comuni, e alla programmazione decentrata. Tale legge, tra l'altro, ha rivisto anche la politica di incentivazione e sostegno in tali ambiti. La legge origina dalla necessità di adeguare l'Ordinamento regionale al nuovo PRT, tanto che una prima proposta di testo normativo – ormai chiaramente superato – è allegata al Piano attualmente all'esame della Commissione. È in questo senso - e per semplicità di narrazione - che le misure di sostegno descritte nel prosieguo saranno attribuite al "nuovo" PRT.

Nel contesto del PRT, la sezione 9 delinea una politica di incentivazione finanziaria volta a sostenere l'associazionismo intercomunale, un approccio che riconosce l'importanza della collaborazione e della gestione congiunta dei servizi tra i Comuni.

Questa politica si basa su un sistema di incentivi disciplinato dal Capo V della l.r. 18/2012. La Giunta regionale, previa consultazione del Consiglio delle autonomie locali e della Commissione consiliare competente, è incaricata di stabilire i parametri per l'accesso agli incentivi finanziari. I criteri chiave per l'assegnazione di tali incentivi includono il **rispetto delle dimensioni territoriali ottimali** per le varie forme associative e una durata minima associativa di cinque anni per le convenzioni. Questo sistema di incentivazione è orientato a premiare, in ordine di preferenza, le fusioni di Comuni, le Unioni di Comuni, le Convenzioni e altre forme di esercizio associato riconosciute dalla legge regionale.

L'articolo 10 della stessa legge disciplina i contributi destinati alle forme associative e ai Comuni coinvolti in processi di fusione, stabilendo un quadro di sostegno finanziario che riflette il duplice impegno regionale e statale nel promuovere l'efficienza amministrativa e la cooperazione a livello locale.

## ***Sostegno all'associazionismo comunale***

Considerando la riduzione delle unioni sul territorio veneto durante l'applicazione del precedente PRT e le sfide emerse nel processo associativo, il nuovo PRT promuove la formazione e lo sviluppo delle unioni di comuni e unioni montane. Questo include il conferimento di nuove funzioni e servizi strategici alle unioni, l'allargamento della base associativa con l'ingresso di nuovi comuni per rafforzare l'Ente, e il miglioramento della governance istituzionale e organizzativa, inclusa quella delle unioni montane.

Le unioni possono beneficiare di specifiche premialità se:

1. elaborano un Piano strategico e un Documento programmatico a medio-lungo termine;
2. implementano un sistema per monitorare e controllare la performance dell'Ente;
3. designano una figura di coordinamento per facilitare la crescita e consolidamento dell'Ente;

4. stabiliscono nello statuto dell'Ente una durata minima di tre anni per la carica del Presidente;
5. istituiscono tavoli di coordinamento permanenti su funzioni specifiche trasferite all'Unione;
6. assicurano una coerenza progressiva tra l'ambito associativo e l'ambito ottimale di ATS.

Sanzioni sono previste in caso di scioglimento dell'Unione prima di 10 anni, revoca della funzione, o recesso di un Comune entro cinque anni dalla concessione del contributo regionale. In tali casi, l'ente dovrà restituire alla Regione una parte del contributo proporzionale al tempo restante dei cinque anni e, in caso di recesso di un Comune, anche in base al numero di abitanti.

Per quanto riguarda le unioni montane, si promuove il miglioramento della governance e l'adozione di dimensionamenti associativi appropriati. Un Comune non può lasciare un'Unione montana se non si unisce contemporaneamente a un'altra Unione.

Infine, le recenti modifiche normative riguardano l'articolo 2 della lr 18/2012, che prevede la perdita dei benefici in caso di recesso di un Comune dall'Unione o di scioglimento anticipato, e la [legge regionale 28 settembre 2012, n. 40](#) "Norme in materia di Unioni montane". Quest'ultima stabilisce che la valutazione delle condizioni economico-sociali influenzate dallo spopolamento, per la ripartizione del fondo regionale per la montagna, avverrà ogni cinque anni. Inoltre, l'ambito territoriale dell'Unione montana può essere modificato solo tramite lo scorporo di un Comune e la sua aggregazione ad un altro ambito montano, previa approvazione della Regione e modifica del PRT.

*Tabella 5 - Aspetti salienti del sostegno all'associazionismo comunale*

Premialità per unioni di comuni e unioni montane (presenza di:)	
1. Piano strategico e Documento programmatico	Elaborazione di un piano e documento a medio-lungo termine.
2. Sistema di monitoraggio	Implementazione di un sistema per monitorare e controllare la performance dell'Ente.
3. Figura di coordinamento	Designazione di una figura di coordinamento per la crescita e consolidamento dell'Ente.
4. Durata carica del presidente	Durata minima di tre anni per la carica del Presidente nell'Ente.
5. Tavoli di coordinamento	Istituzione di tavoli di coordinamento permanenti su funzioni specifiche.
6. Coerenza con ATS	Assicurazione di coerenza progressiva tra l'ambito associativo e l'ambito ottimale di ATS.
Sanzioni per Unioni di comuni e Unioni montane	
Scioglimento anticipato	Sanzioni in caso di scioglimento dell'Unione prima di 10 anni, con riferimento alr 18/2012.
Revoca della funzione	Sanzioni per la revoca della funzione entro cinque anni dalla concessione del contributo regionale.
Recesso di un comune	Sanzioni per il recesso di un Comune entro cinque anni dalla concessione del contributo, proporzionali al tempo mancante ai cinque anni e al numero di abitanti.
Disposizioni specifiche per Unioni Montane	

<b>Governance e dimensionamenti</b>	Promozione del miglioramento della governance e adozione di dimensionamenti associativi appropriati.
<b>Limitazione Uscite</b>	Limitazione della possibilità per un Comune di lasciare un'Unione montana, se non si unisce contemporaneamente a un'altra, come stabilito nell'lr 40/2012.
<b>Recenti integrazioni normative</b>	
<b>LR. 18/2012 e lr 40/2012</b>	Modifiche relative alla perdita dei benefici in caso di recesso o scioglimento anticipato, e modifiche nella valutazione delle condizioni economico-sociali per Unioni Montane.
<b>Riconoscimento ATS</b>	Riconoscimento e verifica biennale delle Unioni in relazione alla loro coerenza con l'ambito ottimale di ATS.

### Sostegno ai processi di fusione dei comuni

Il nuovo PRT prosegue nel sostegno già avviato dal precedente PRT nei confronti dei comuni che intraprendono percorsi di fusione, offrendo incentivi finanziari, finanziamento degli studi di fattibilità per supportare l'iter di fusione, assistenza nel procedimento referendario e nelle operazioni elettorali, e supporto ai comuni nati da fusioni per l'adempimento di tutte le procedure conseguenti.

In aggiunta, il nuovo PRT definisce nuove linee di sostegno, tra cui: 1) la riduzione del quorum per i referendum di fusione al 30% degli aventi diritto, ridotto al 25% se gli aventi diritto AIRE superano il 20%; 2) un supporto rafforzato nella predisposizione di studi di fattibilità che evidenziano l'impatto della fusione sul tessuto economico e produttivo dei territori; 3) un'ulteriore azione di supporto nella creazione di progetti di comunicazione e partecipazione civica per spiegare a cittadini e categorie economiche le ragioni della fusione.

Il progetto 'Fusioni: obiettivo 500 Comuni', inserito nella strategia del 'Veneto sostenibile' con orizzonte 2030, mira a incentivare la fusione di comuni con trend di criticità persistenti. Vengono considerati indicatori specifici definiti attraverso uno studio regionale e si prevede una valutazione biennale dei comuni veneti per individuare quelli in situazione di alta o medio-alta criticità. In caso di criticità persistente per almeno due bienni senza iniziative di fusione, i comuni potrebbero essere esclusi da bandi regionali per contributi o incentivi.

Sono stati identificati 19 comuni per i quali la fusione è fortemente consigliata a causa di spopolamento, invecchiamento e basse performance finanziarie. Altri 111 comuni, presentando 2 parametri negativi su 3, si trovano in condizioni simili, portando a un totale di 130 i comuni veneti per i quali la fusione appare auspicabile.

Gli incentivi finanziari previsti dal nuovo PRT includono: 1) un contributo straordinario ai comuni risultanti dalla fusione, con priorità nell'assegnazione rispetto ad altre forme associative; 2) misure premiali nei bandi regionali per comuni istituiti da fusioni; 3) un incremento del contributo straordinario in presenza di determinate condizioni, come la fusione di comuni di una stessa Unione o comuni con criticità demografiche o finanziarie.

Nella Regione del Veneto, il 52% circa dei Comuni (291 Enti) ha meno di cinquemila abitanti. Dal principio degli anni '90 al 2020, sono stati 33 i Comuni coinvolti in fusioni, risultando in 14 nuovi Comuni. Lo studio ha analizzato Comuni fino a 10.000

abitanti, considerando indicatori sociali ed economici, portando all'identificazione di quattro gruppi di Comuni basati sulla criticità della gestione finanziaria.

*Tabella 6 - Aspetti salienti del sostegno alle fusioni di comuni*

<b>Incentivi e supporto generali</b>	
<b>Incentivi finanziari</b>	Offerta di incentivi finanziari per i comuni che intraprendono percorsi di fusione.
<b>Finanziamento studi di fattibilità</b>	Supporto con finanziamenti per studi di fattibilità che accompagnano l'iter di fusione.
<b>Assistenza in procedimenti elettorali</b>	Assistenza nel procedimento referendario e nelle operazioni elettorali.
<b>Supporto post-fusione</b>	Assistenza ai comuni nati da fusioni per garantire l'adempimento di tutte le procedure conseguenti.
<b>Nuove linee di incentivazione e semplificazione</b>	
<b>1. Riduzione del Quorum</b>	Riduzione del quorum per i referendum di fusione al 30%, o 25% in presenza di un elevato numero di aventi diritto AIRE.
<b>2. Studi di fattibilità rafforzati</b>	Supporto rafforzato nella predisposizione di studi di fattibilità, con focus sull'impatto economico e produttivo.
<b>3. Progetti di comunicazione</b>	Azioni di supporto per la creazione di progetti di comunicazione e partecipazione civica.
<b>Progetto 'Fusioni: obiettivo 500 Comuni'</b>	
<b>Obiettivo e criteri</b>	Incentivazione della fusione di comuni con criticità persistenti, basata su indicatori specifici.
<b>Valutazione ed esclusione</b>	Valutazione biennale dei comuni; possibilità di esclusione da bandi regionali in caso di mancanza di iniziative di fusione.
<b>Comuni target</b>	Identificazione di 130 comuni veneti (19 critici e 111 con 2 parametri negativi su 3) per i quali la fusione è auspicabile.
<b>Incentivi finanziari specifici</b>	
<b>1. Contributo straordinario</b>	Concessione di contributi straordinari ai comuni risultanti dalla fusione, con priorità rispetto ad altre forme di associazione.
<b>2. Misure premiali</b>	Premi nei bandi regionali per i comuni istituiti a seguito di fusione.
<b>3. Incremento del contributo</b>	Aumento del contributo in presenza di specifiche condizioni, come la fusione di comuni in una stessa Unione.

#### *Sostegno agli organismi di programmazione per lo sviluppo del territorio (IPA e Conferenze dei Sindaci)*

Il nuovo PRT vuole dare continuità al finanziamento delle Conferenze dei Sindaci e si impegna a promuovere ulteriormente lo sviluppo delle Intese Programmatiche d'Area (IPA). Queste ultime sono concepite per operare come vere e proprie agenzie di sviluppo territoriale, aggregando attorno a sé interlocutori sia pubblici che privati.

Per le IPA, a eccezione di quelle già costituite che hanno ottenuto riconoscimento di personalità giuridica, sono stabiliti nuovi criteri di identificazione dell'ambito di riferimento: l'appartenenza alla stessa provincia e al medesimo ATS.

Le conferenze di servizi continueranno a ricevere contributi specifici, valutando la possibilità di istituire nuove Conferenze dove necessario. È inoltre desiderabile che

un rappresentante delle Conferenze partecipi come stakeholder qualificato dell'IPA territoriale di riferimento.

Laddove gli ambiti territoriali delle IPA e delle Conferenze dei Sindaci coincidano, non sarà possibile ricevere un doppio finanziamento. In questa eventualità, verrà riconosciuto un unico contributo alla Conferenza dei Sindaci, che, pur non avendo una forma giuridica riconosciuta a livello di TUEL, è fondata su specifica legge regionale.

Recentemente, sono state introdotte modifiche normative per le IPA con la revisione della [legge regionale 29 novembre 2001, n. 35](#) “*Nuove norme sulla programmazione*”. La Giunta regionale ora disciplina le modalità di riconoscimento e attuazione delle IPA. L'ambito territoriale di riferimento delle IPA è determinato secondo criteri di contiguità territoriale, omogeneità economico-sociale, omogeneità delle risorse, delle infrastrutture e dei servizi relativi a una determinata area geografica, nonché l'appartenenza alla medesima provincia e ATS.

La modifica alla lettera d), del comma 3, dell'articolo 25, della l.r. 35/2001, già in vigore, esclude dall'applicazione delle nuove disposizioni quelle IPA che hanno acquisito personalità giuridica di diritto privato prima dell'entrata in vigore della nuova normativa. La Giunta regionale verifica ogni due anni il mantenimento dei requisiti richiesti per il riconoscimento delle IPA, e nel caso di carenze o mancanza dei requisiti, l'IPA perde il riconoscimento.

Inoltre, la Giunta regionale ha stabilito criteri e modalità specifici per il finanziamento delle IPA regolarmente riconosciute, assicurando un sostegno mirato e continuativo a queste importanti strutture di collaborazione territoriale.

*Tabella 7 - Aspetti salienti del sostegno agli organismi di programmazione per lo sviluppo del territorio*

Finanziamento Continuativo	
Conferenze dei Sindaci	Continuità nel finanziamento delle Conferenze dei Sindaci.
IPA – Intese Programmatiche d'Area	Promozione e sviluppo ulteriore delle IPA come agenzie di sviluppo territoriale.
Criteri di Identificazione per le IPA	
Nuovi criteri per le IPA	Appartenenza alla stessa provincia e al medesimo Ambito Territoriale Sociale (ATS), escluso per IPA già riconosciute.
Contributi Specifici e Nuove Conferenze	
Contributi per Conferenze	Contributi specifici continuati e valutazione per istituire nuove Conferenze.
Rappresentanza nelle IPA	Rappresentante delle Conferenze come stakeholder qualificato nelle IPA territoriali.
Limitazioni al Finanziamento	
Evitare doppio finanziamento	Un unico contributo in caso di coincidenza tra ambiti territoriali delle IPA e delle Conferenze dei Sindaci.
Modifiche Normative per le IPA	
Revisione della lr. 35/2001	Disciplina delle modalità di riconoscimento e attuazione delle IPA da parte della Giunta regionale.
Criteri per l'Ambito Territoriale delle IPA	Determinazione basata su contiguità, omogeneità economico-sociale, risorse, infrastrutture, servizi e appartenenza provinciale e ATS.
Verifica Biennale e Riconoscimento delle IPA	Verifica ogni due anni del mantenimento dei requisiti per le IPA; perdita di riconoscimento in caso di carenze.
Finanziamento delle IPA riconosciute	Criteri e modalità specifici per il finanziamento delle IPA stabilite dalla Giunta regionale.

## Riconducibilità agli ATS

---

Come si è visto in precedenza, il PRT prevede un allineamento graduale delle principali zonizzazioni regionali a quelli degli ATS. Non di un processo immediato si tratta di un approccio flessibile che mira a una convergenza progressiva dei confini territoriali. A tal fine, può essere utile riportare alcuni dati tratti dalle appendici al Piano.

È opportuno ribadire che il Piano all'esame della Prima Commissione si trova in una situazione particolare: da un lato, infatti, la proposta prevede un ruolo centrale degli ATS e la lr 23/2023 ha già provveduto a modificare l'Ordinamento regionale per renderlo coerente con la proposta medesima; dall'altro, la disciplina degli ATS non è ancora stata definita, stante che il citato pdl 200 è tuttora all'esame della Quinta commissione.

Quindi permangono margini di incertezza dovuti alla definizione della forma o delle forme giuridiche che prenderanno gli ATS, alla loro organizzazione, alla dotazione di risorse nonché al coordinamento progettuale e finanziario con IPA, Conferenze dei sindaci e forme di associazione di comuni, con particolare riferimento a quelle già esistenti e il cui territorio insiste su più di uno degli attuali ATS.

*Tabella 8 - Quadro riassuntivo della copertura regionale delle principali zonizzazioni, gestioni associate e programmazioni di area vasta*

Principali "zonizzazioni"	Numero	Coprono tutto il territorio regionale?	N. comuni
Distretti socio sanitari/ATS	26	sì	563
Distretti di polizia locale	84	sì	563
Distretti di protezione civile	57	sì	563
Organizzazioni di Gestione della Destinazione del Veneto (OGD)	16	no	399
IPA	26	no	491
Conferenze dei sindaci	4	no	50
Unioni di comuni	14	no	51
Comunità montane	18	no	131

## Distribuzione delle Unioni di Comuni, Unioni Montane e IPA in Veneto (2023)

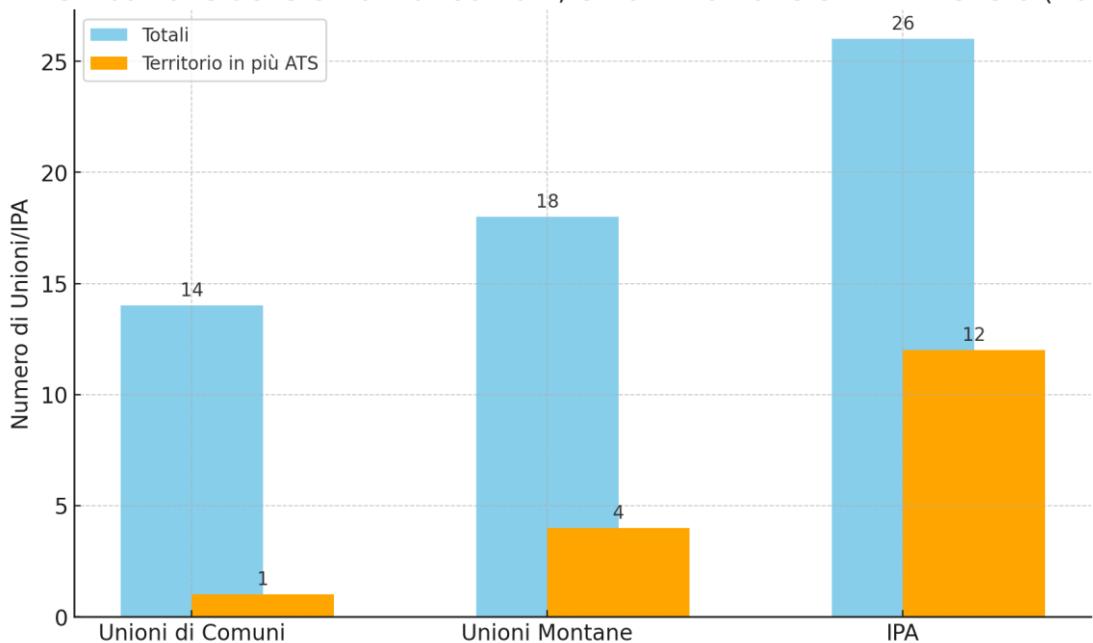


Tabella 9 - *Prospetto di riconducibilità delle Unioni di Comuni agli Ambiti Territoriali Sociali (anno 2023)*

UNIONE DI COMUNI	AMBITO TERRITORIALE SOCIALE (ATS)								TOTALE	
	02 - Feltre	06 - Vicenza	08 - Asolo	13 - Mira	15 - FC Camposampierese	16 - Padova	17 - Este	20 - Verona		
ADIGE GUÀ								4		
BASSO FELTRINO - SETTE VILLE	2								2	
BASSO VICENTINO		2							2	
CALDOGNÒ, COSTABISSARA E ISOLA VIC.		3							3	
CITTÀ DELLA RIVIERA DEL BRENTA				4					4	
DEL CONSELVANO								2	2	
DELLA BRENTA									2	
FED. CAMPOSAMPIERESE					2				10	
MARCA OCCIDENTALE				4					4	
MIRANESE					5				5	
PRATIARCATI						3			3	
SANT'ANNA D'ALFAEDO ED ERBEZZO							1	1	2	
TERRE DEL RETRONE		3							3	
VERONA EST							5		5	
UNIONI APPARTENENTI AD UN UNICO ATS	1 su 1	3 su 3	1 su 1	2 su 2	2 su 2	1 su 1	1 su 1	2 su 3	0 su 1	13 su 14

Tabella 10 - Prospetto di riconducibilità delle Unioni Montane agli Ambiti Territoriali Sociali (anno 2023)

UNIONE MONTANA	AMBITO TERRITORIALE SOCIALE (ATS)								TOTALE
	01 - Belluno	02 - Feltre	08 - Asolo	07 - Conegliano	03 - Bassano del Grappa	04 - Thiene	05 - Arzignano	22 - Sona	
AGORDINA	16								16
ALTO ASTICO						8			8
ASTICO						6			6
BELLUNESE	2								2
CADORE LONGARONESE ZOLDO	5								5
CENTRO CADORE	8								8
COMELICO	5								5
DEL BALDO-GARDÀ								9	9
DEL BASSANESE						5			5
DEL GRAPPA			7						7
DELLA VALLE DEL BOITE	6								6
ALPAGO	3	12	1						3
FELTRINA				2	10				13
PASUBIO PICCOLE DOLOMITI						8	2		10
PREALPI TREVIGIANE									12
PREALPI VICENTINE - VAL CHIAMPO							5		5
SPETTABILE REGGENZA DEI SETTE COMUNI					7				7
VAL BELLUNA	1	3							4
UNIONI APPARTENENTI AD UN UNICO ATS	7 su 8	0 su 2	1 su 3	0 su 1	2 su 2	2 su 3	1 su 2	1 su 1	14 su 18

Tabella 11 - Prospetto di riconducibilità delle IPA agli Ambiti Territoriali Sociali (anno 2023)

INTESA PROGRAMMATICA D'AREA (IPA)	AMBITO TERRITORIALE SOCIALE (ATS)										TOTALE
	01 - Belluno	02 - Feltre	03 - Bassano del Grappa	05 - Arzignano	06 - Vicenza	04 - Thiene	07 - Conegliano	08 - Asolo	09 - Treviso	10 - Portogruaro	
CADORE	21										21
DOLOMITI VENETE	18										18
PREALPI BELLUNESI	6	15									21
ALTOPIANO DEI SETTE COMUNI			7								7
PEDEMONTANA DEL BRENTA			14								14
ALTO VICENTINO				2	1	30					33
AREA BERICA				5	19						24
OVEST VICENTINO			15								15
RISORGIVE					17						17
TERRE ALTE DELLA MARCA TREVIGIANA						27	3				30
CASTELLANA							6				6
TERRE ASOLO E MONTE GRAPPA		2					13				15
MONTELLO PIAVE SILE						7	1				8
MARCA TREVIGIANA							20				20
OPITERGINO MOTTENSE							13				13
VENEZIA ORIENTALE								21	1		22
MIRANESE	7										7
RIVIERA DEL BRENTA	9										9
CHIOGGIA CAVARZERE CONA		3									3
MEDIO BRENTA				16	1						17
CAMPOSAMPIERESE			10								10
SACCISICA					10						10

## APPROFONDIMENTI NORMATIVI

---

### LA NORMATIVA STATALE IN TEMA DI ASSOCIAZIONISMO

---

L'Italia a partire dagli anni '90 è stata soggetta a diversi tentativi di ridurre la frammentazione amministrativa attraverso varie politiche di riordino del territorio, volte a razionalizzare la spesa e a fornire servizi più efficienti. L'associazionismo comunale è stato oggetto di disciplina tanto con leggi dello Stato quanto da parte di normative regionali; inoltre, occorre considerare le normative di settore integrative, che prevedono l'aggregazione dei comuni per il perseguitamento di particolari funzioni e servizi (si pensi agli ambiti territoriali ottimali, alle autorità e agli enti di governo degli ambiti, alle norme sulle società partecipate e sui servizi pubblici locali di interesse generale). Nell'ordinamento italiano, la spinta del Legislatore verso l'associazionismo comunale si può inquadrare in quattro fasi<sup>4</sup>:

- 1) **legge 8 giugno 1990, n. 142** “*Ordinamento delle autonomie locali*”: ha previsto la possibilità per i comuni di associarsi mediante consorzi, convenzioni, comunità montane ed ha introdotto lo strumento associativo dell’“unione di comuni”, destinato alla fusione obbligatoria dopo dieci anni dalla sua costituzione, oppure allo scioglimento, qualora non si fosse realizzata la fusione;
- 2) **legge 3 agosto 1999, n. 265** (cd. legge Napolitano-Vigneri), poi confluita nel “*Testo unico dell’ordinamento degli enti locali*” (TUEL), **D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267**: ha riordinato tutte le precedenti norme in materia con un forte rilancio dei processi di associazionismo volontari. ha modificato l’istituto dell’Unione di comuni, determinandolo come fattispecie di gestione associata di funzioni e non più come modello organizzativo necessariamente prodromico alla fusione di comuni<sup>5</sup>;
- 3) **legge 122/2010** di conversione del **decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78** “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”: ha introdotto l’obbligo di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o fino a 3.000 abitanti, se montani), da realizzarsi attraverso la fusione o l’unione, ex art. 30 e 32 Tuel, con una precisa scadenza temporale (entro il 31 dicembre 2011 almeno due funzioni fondamentali, entro il 31 dicembre 2012 almeno 4 e le restanti funzioni fondamentali entro il 31 gennaio 2013).

---

<sup>4</sup> [https://www.fondazioneifel.it/fondi-europei-e-coesione/item/download/4148\\_2c1c55c4ad89b8aa8b9eb1ae3ac7af13](https://www.fondazioneifel.it/fondi-europei-e-coesione/item/download/4148_2c1c55c4ad89b8aa8b9eb1ae3ac7af13)

<sup>5</sup> La l. 265/99 ha eliminato tutti i limiti previsti dalla legge 142/1990 per le unioni: quindi, oltre a non avere durata temporale finita, l’Unione viene individuata come un ente locale a tutti gli effetti, con una propria autonomia finanziaria, normativa e organizzativa, oltre che una propria personalità giuridica.

4) **Dal 2010 al 2021** le criticità della normativa sull'obbligatorietà hanno prodotto una serie di proroghe<sup>6</sup> (da ultimo al 31 dicembre 2023)<sup>7</sup>, causando incertezza nelle amministrazioni locali in tema di gestioni associate, acute dal fatto che la Corte costituzionale con sentenza 4 marzo 2019, n. 33, ha precisato che la gestione associata delle funzioni fondamentali non può essere imposta ai piccoli comuni ove si dimostri che la stessa non realizza risparmi. Sono seguite proposte di legge statale di modifica del TUEL che prevedono l'eliminazione dell'obbligo.

Rispetto al descritto quadro normativo, è il Capo V del Titolo II del TUEL che contiene tuttora la disciplina generale delle principali forme associative tra enti locali. I modelli di gestione associata previsti dalla legge per le funzioni fondamentali dei comuni sono l'Unione di Comuni e la Convenzione, ex artt. 32 e 30 del Tuel. L'art. 33 del TUEL ha poi previsto il ruolo di indirizzo e coordinamento riservato alla Regione in materia.

### ***Il ruolo delle regioni nella promozione dell'associazionismo comunale e nella governance locale***

---

Con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, le Regioni hanno ottenuto la competenza concorrente con lo Stato in ambiti come la salute, l'istruzione, il turismo, l'urbanistica e la gestione delle risorse naturali. La competenza concorrente Stato-regioni ha però lasciato incertezze circa l'attribuzione della potestà legislativa in tema di associazionismo comunale.

La Corte costituzionale ha, in una prima fase, considerato la materia delle forme associative dei comuni riconducibile alla competenza legislativa residuale regionale, mentre, in una seconda fase (sentenze n. 22 e n. 44 del 2014), ha ritenuto ammissibile l'intervento del legislatore statale in forza della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e, con sentenza n. 50 del 2015, la Corte ha considerato le unioni di comuni rientranti nell'area di competenza statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), trattandosi di forme istituzionali di associazione e non di enti territoriali ulteriori rispetto ai comuni che le compongono.

Il ruolo istituzionale e politico delle regioni nel sistema di governance locale è comunque da considerarsi centrale<sup>8</sup> sulla base della normativa prevista dal TUEL. L'art. 33 (*Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni*) dispone, infatti, che le regioni, previa concertazione coi comuni debbano individuare *livelli ottimali di*

---

<sup>6</sup> Al 31 dicembre 2015 dal D.L. 192/2014 (art. 4, comma 6-bis); al 31 dicembre 2016 dal D.L. 210/2015 (art. 4, comma 4); al 31 dicembre 2017 dal D.L. 244/2016 (art. 5, comma 6); al 31 dicembre 2018 dalla L. 205/2017 (art. 1, comma 1120, lett. a); al 30 giugno 2019 dal D.L. 91/2018 (articolo 1, comma 2-bis); al 31 dicembre 2019 dal D.L. 135/2018 (art. 11-bis, comma 1); al 31 dicembre 2020 dal D.L. 162/2019 (art. 18-bis, comma 1); al 31 dicembre 2021 dal D.L. 183/2020 (art. 2, comma 3); al 31 dicembre 2022 dal D.L. 228/2021 (art. 2, co. 1) con scadenza ora fissata al 31 dicembre 2023.

<sup>7</sup> D.L. 30 dicembre 2021, n. 228, come convertito dalla legge 25 febbraio 2022 n.15.

<sup>8</sup> [Governo locale e unioni di comuni: tre esperienze emiliano-romagnole nel contesto italiano ed europeo](#) (Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo, novembre 2008);

[L'assetto istituzionale e gli enti locali in Lombardia](#) (luglio 2014).

*esercizio delle funzioni comunali* (comma 2), nonché predisporre un *programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale* di funzioni e servizi (comma 4). Il programma, realizzato anche attraverso le unioni, può prevedere la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. La norma prevede, inoltre, che le regioni disciplinino con legge *forme di incentivazione dell'esercizio associato* (eventualmente con un fondo in bilancio dedicato)<sup>9</sup>, favorendo il massimo grado di integrazione tra comuni e promuovendo le unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione.

Analogamente, il D.L. 78/2010, all'articolo 14, comma 30, prevede che la Regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individui, previa concertazione con i comuni interessati, la *dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali* (di cui al comma 28), secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese.

### ***Le funzioni fondamentali dei comuni***

---

L'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni è il risultato di successive modifiche legislative. Da ultimo, l'art. 19, comma 1, del [decreto legge 6 luglio 2012, n. 95](#) "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini" convertito in legge 135/2012, ai sensi dell'articolo 117 comma 2, lettera p) della Costituzione, individua le 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) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici

---

<sup>9</sup> Con intese raggiunte in sede di Conferenza Unificata (atto n. 873 del 28 luglio 2005 e atto n. 936 del 1° marzo 2006), sono state definite le modalità di ripartizione dei fondi statali da erogare alle regioni per il sostegno dell'associazionismo comunale. Tali fondi vengono ripartiti tra le diverse regioni che, annualmente, ne fanno richiesta e presentano la prescritta documentazione. Con delibera Rep. atti n. 34/CU dell'8 marzo 2023 la Conferenza Unificata ha disposto la percentuale delle risorse finanziarie complessive attribuite al Ministero dell'interno da destinare all'esercizio associato di funzioni e servizi di competenza esclusiva dello Stato nell'anno 2023, ex art. 8, comma 2, lett. b), dell'intesa n. 936/CU/2006.

nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) i servizi in materia statistica.

La [legge 6 ottobre 2017, n. 158](#) “*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonchè disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*” ha, inoltre, stabilito all'articolo 13 che i comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante unione di comuni o unione di comuni montani debbono svolgere in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socioeconomico, e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea.

Infine, è funzione fondamentale dei comuni anche lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza ([decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1](#) “*Codice della protezione civile*”, art. 12, co. 1).

Dettaglio		Riferimento Normativo
<b>Popolazione Comuni</b>	Fino a 5.000 abitanti o fino a 3.000 se in comunità montane	Art. 14, comma 27 del D.L. n.78/2010
<b>Forme di Adempimento</b>	Unione di comuni o convenzione	Art. 14, comma 28 del D.L. n.78/2010
<b>Termine per Adempimento</b>	Entro il 31 dicembre 2016	Art. 14, comma 31-ter e quater del D.L. n.78/2010
<b>Limiti Demografici</b>	Minimo di 10.000 abitanti o di 3.000 se in comunità montane	Art. 14, comma 31 del D.L. n.78/2010
<b>Comuni Esentati</b>	Comuni il cui territorio coincide con quello di una o più isole; Comune Campione d'Italia	Art. 14, comma 28 del D.L. n.78/2010
<b>Funzioni Fondamentali</b>	a) Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile; b) Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale; c) Catasto; d) Pianificazione urbanistica ed edilizia; e) Protezione civile; f) Gestione dei rifiuti; g) Servizi sociali; h) Edilizia scolastica; i) Polizia municipale; l) Registri di stato civile; l-bis) Servizi statistici	Art. 14, comma 27 del D.L. n.78/2010, Art. 117 e Art. 118 della Costituzione

## ***Le fusioni e le forme associative comunali***

### ***La fusione***

La fusione di comuni è prevista dall'articolo 133 della Costituzione e consiste in un processo di accorpamento e soppressione di più comuni preesistenti al fine di istituire un nuovo comune unico. L'istituto della fusione costituisce la forma più compiuta di semplificazione e razionalizzazione della realtà dei piccoli comuni, volta a contrastare l'eccessiva frammentazione del livello amministrativo comunale. Con propria legge, le regioni, sentite le popolazioni interessate (attraverso l'obbligo del referendum consultivo per l'avvio di ogni progetto di fusione), possono istituire nuovi comuni, modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni e la loro denominazione (art. 133, co. 2, Cost.). Per favorire la fusione dei comuni, l'art. 15 TUEL prevede incentivi statali e contributi regionali.

In particolare, è prevista: l'erogazione da parte dello Stato, per i dieci anni decorrenti dalla fusione stessa, di appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono; l'esenzione dalla disciplina del Patto di stabilità; ed infine, la destinazione al nuovo Comune di una quota del fondo di solidarietà comunale.

Esistono poi le varie forme di associazionismo comunale, la cui principale fonte normativa, come già anticipato, resta il TUEL, nonostante le modifiche ad esso via via apportate dalla normativa sopravvenuta, soprattutto negli anni successivi al 2010 (dalla citata "legge Delrio" n. 56/2014 e da vari decreti-legge e leggi di stabilità).

Esso prevede: le comunità montane (art. 27); le convenzioni (art. 30); i consorzi (art. 31); le unioni di comuni (art. 32); l'esercizio associato di funzioni (art. 33); gli accordi di programma (art. 34); le fusioni (art. 15). Prenderemo, quindi, come base il TUEL, integrandolo con l'esame di altre forme associative previste da altre norme statali.

#### *Le comunità montane (art. 27 TUEL)*

Come recita l'art. 27 del TUEL "Le comunità montane sono unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali."

La costituzione della comunità montana avviene con provvedimento del presidente della Giunta regionale. Spetta alla Regione individuare, concordandoli nelle opportune sedi concertative, gli ambiti o le zone omogenee per la costituzione delle comunità montane.

Una volta costituita, la comunità montana si configura come una vera e propria unione di comuni dotata di un organo rappresentativo e di un organo esecutivo che sono rispettivamente costituiti con i sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti. Presidente della Comunità montana può essere anche il sindaco di uno dei comuni della comunità. Spetta alle comunità montane l'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o a questi conferite dalla Regione. Tutte le norme riguardanti le comunità montane si applicano anche alle comunità isolate o di arcipelago (ad eccezione della Sicilia e della Sardegna).

#### *Le unioni di comuni (art. 32 TUEL)*

L'Unione di Comuni, così come sancito dall'art. 32, comma 1, del TUEL "*è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di Unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna...*". L'Unione, secondo il comma 4, ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione.

L'unione è un ente vero e proprio dotato di statuto e degli organi rappresentativi necessari per svolgere le funzioni con stabilità. Nello stesso tempo l'Unione è una forma flessibile, perché non prevede la fusione tra amministrazioni ma la gestione condivisa di alcune funzioni e servizi ("una geometria variabile" di funzioni e di

comuni), ed è reversibile nel caso la collaborazione non sia considerata soddisfacente da uno o più partner, può avere una durata definita o essere a tempo indeterminato.

La sua istituzione avviene a livello di consiglio comunale su promozione della Regione, la quale può anche erogare dei contributi specifici per incentivarla. Sono organi dell'Unione: il presidente, la giunta e il consiglio. Essi sono formati da amministratori in carica dei comuni associati, in particolare, il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune. Tutti i comuni che partecipano all'Unione devono conferire le risorse umane e strumentali necessarie ed assicurare che attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, siano raggiunti progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

Quindi, l'Unione è espressione diretta dei comuni che ne fanno parte, è governata dagli amministratori comunali, si avvale di personale e risorse dei medesimi comuni e mira a promuovere l'integrazione dell'azione amministrativa garantendo un coordinamento delle politiche di programma e sviluppo del territorio.

#### *Le convenzioni tra comuni (art. 30 TUEL)*

La convenzione è la forma più semplice e flessibile di collaborazione fra gli enti locali, per questo è una forma associativa molto diffusa la cui finalità è svolgere in modo coordinato funzioni e servizi pubblici locali determinati e quindi gestire in modo più efficiente ed efficace l'azione amministrativa.

A differenza dell'Unione dei comuni o del consorzio non costituisce un nuovo soggetto diverso dagli enti associati. Rispetto alla gestione associativa in Unione, i comuni in convenzione mantengono la titolarità giuridica delle funzioni, delle risorse e del personale. La convenzione si caratterizza, inoltre, per la mancanza di organi amministrativi appositamente previsti.

Le convenzioni devono prevedere gli specifici obiettivi a cui esse sono destinate, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari e i reciproci obblighi e garanzie. Le convenzioni possono essere facoltative o obbligatorie.

#### *I consorzi (Art. 31 TUEL)*

Il consorzio ex art. 31 TUEL è una particolare forma associativa prevista dalla legge, avente natura di ente pubblico, "per la gestione associata di uno o più servizi" nonché "per l'esercizio associato di funzioni", essendo preordinato alla realizzazione di un servizio o di una funzione pubblica tale da assicurare, date le circostanze del caso concreto e previa valutazione delle necessità del territorio, maggiore affidamento di riuscita rispetto ad una gestione diretta lasciata alle amministrazioni singolarmente.

I consorzi costituiscono forme associative, dotate di personalità giuridica, costituite per la realizzazione di opere e la gestione di servizi e funzioni di interesse comune a tutti i consorziati. Tra gli stessi enti locali non può essere costituito più di un

consorzio. Il vincolo associativo può derivare da un contratto (consorzi volontari) o da un provvedimento di natura autoritativa (consorzi obbligatori).

I Consigli comunali dei comuni che ne fanno parte approvano, a maggioranza assoluta dei componenti, una convenzione e lo statuto del consorzio che devono disciplinare l'organizzazione, la nomina, le competenze e le funzioni degli organi consortili. Nel caso di consorzio tra Comuni, in particolare, l'assemblea è composta da tutti i sindaci, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto. L'assemblea elegge il consiglio di amministrazione e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto.

#### *L'esercizio associato di funzioni (art. 33 TUEL)*

L'articolo 33 del TUEL disciplina l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, affidando alle leggi regionali la definizione dei livelli ottimali di esercizio delle stesse. Entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale, i comuni dovranno esercitare le funzioni in forma associata individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie da adottare a tale scopo. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione potrà esercitare il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla medesima legge. La citata norma (art 33 TUEL) prevede anche che le regioni individuino, in accordo con i comuni, ambiti sovracomunali per la gestione associata di funzioni e servizi, realizzati anche attraverso le unioni (ove necessario, modificando le circoscrizioni comunali) e, al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture stabiliscano anche forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo.

#### *Gli accordi di programma (art. 34 TUEL)*

L'accordo di programma è una convenzione tra enti territoriali (regioni, province o comuni) ed altre amministrazioni pubbliche mediante la quale le parti coordinano le loro attività per la realizzazione di opere, interventi o programmi di intervento. Introdotto dall'art. 27 della legge 8 giugno 1990 n. 142, l'accordo di programma è ora disciplinato dall'art. 34 TUEL. Si può ricorrere all'accordo di programma per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province, di regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici. Attraverso l'accordo di programma si procede all'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione – promotore – e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti. L'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere (che cessa di efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni).

Allorché l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, cui spetta la convocazione della conferenza. Il procedimento per la conclusione dell'accordo è promosso dal presidente della regione, dal presidente della provincia o dal sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il

coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento. Ne segue che in un accordo di programma una delle parti deve essere necessariamente una regione, una provincia o un comune (cd. soggetti necessari).

Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza – Conferenza di Servizi – tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate. Il soggetto promotore presenta alla Conferenza di Servizi un progetto preliminare e sostiene gli oneri dell'organizzazione e gestione della Conferenza.

#### *I protocolli di intesa (art. 15, l. 241/1990)*

La previsione normativa dei “protocolli di intesa” può rinvenirsi nell'articolo 15 della richiamata legge n. 241/1990, che disciplina gli accordi tra enti aventi ad oggetto lo svolgimento in comune dei compiti ad essi rispettivamente assegnati dalla legge come modo di esercizio del potere amministrativo in forma consensuale. Si tratta di accordi di natura pubblicistica che costituiscono il mezzo per il coordinamento di attività in vista del conseguimento di un interesse comune, rispetto ai quali il legislatore ha stabilito una riserva di giurisdizione esclusiva in favore del giudice amministrativo (per tutte le controversie eventualmente insorte nelle diverse fasi della formazione, conclusione ed esecuzione dei detti protocolli).

Ai fini che ci interessano, si tratta di un atto amministrativo attestante un accordo tra due o più Comuni, avente natura più politica che giuridica, anche se vincola i contraenti ad assumere e rispettare i rispettivi impegni in esso assunti e sottoscritti (a fare data dal 30 giugno 2014, peraltro a pena di nullità, sottoscritti con firma digitale, con firma elettronica avanzata, ovvero con altra firma elettronica qualificata). Si tratta di accordi fra enti pubblici caratterizzati da una certa genericità: può, infatti, trattarsi di un accordo fine a se stesso, oppure di un accordo preliminare a uno più dettagliato e più rigidamente vincolante.

#### **Fonti:**

[Gestione associata delle funzioni comunali, unioni e fusioni di comuni](#), Servizio Studi Camera dei deputati, 29 settembre 2022

<https://dait.interno.gov.it/territorio-e-autonomie-locali/documentazione/obbligo-di-esercizio-associato-di-funzioni-fondamentali>

<https://www.statocitta.it/media/1367/estratto-associazionismo-comunale-rapporto-csc-2015.pdf>

## L'ASSOCIAZIONISMO INTERCOMUNALE NELLA REGIONE DEL VENETO

---

Nel quadro di attuazione delle norme nazionali in tema di esercizio associato obbligatorio delle funzioni dei comuni, la richiamata [\*\*legge regionale 27 aprile 2012, n. 18\*\*](#) ha dettato le norme generali per il processo di riordino delle gestioni associate, rappresentando una sorta di “testo unico” in materia.

Richiamandosi agli articoli 117, commi terzo e quarto, della Costituzione e 14, commi 28 e 30, del citato decreto-legge n. 78/2010 ed in armonia con la programmazione regionale prevista dalla l.r. 35/2001, essa ha:

- a) individuato quattro aree geografiche omogenee (1) area montana e parzialmente montana; 2) area ad elevata urbanizzazione; 3) area del basso Veneto; 4) area del Veneto centrale);
- b) disciplinato il PRT con lo scopo di definire la dimensione ottimale per l'esercizio di funzioni e servizi da parte dei comuni, sulla base delle aree geografiche omogenee individuate; il PRT va predisposto dalla Giunta regionale ogni tre anni, tenendo conto: delle proposte pervenute dai Comuni; delle forme associative già esistenti, se adeguatamente dimensionate; degli ambiti territoriali di programmazione generali previsti dalla legge regionale; degli ambiti territoriali di settore.
- c) disciplinato le forme e modalità per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, lasciando ai medesimi la possibilità di optare per l'unione (art. 32 Tuel), la convenzione (art. 30 Tuel) o i consorzi (purché già costituiti all'entrata in vigore della LR 18/2012),
- d) previsto la promozione ed il sostegno dell'esercizio in forma associata di funzioni e servizi comunali, nonché della fusione di comuni.

La l.r. 18/2012 è stata recentemente aggiornata e modificata dalla [lr 24 gennaio 2020, n. 2 “Disposizioni in materia di enti locali”](#)<sup>10</sup> e dalla [legge regionale 6 settembre 2023, n. 23 “Disposizioni in materia di associazionismo intercomunale, fusioni di comuni e intese programmatiche d'area \(IPA\)”](#).

Inoltre, per i Comuni ricadenti nell'area omogenea montana e parzialmente montana, la [\*\*legge regionale 28 settembre 2012, n. 40\*\*](#) ha previsto la possibilità da parte dell'Unione montana di gestire in forma associata le funzioni comunali per conto dei Comuni ad essa appartenenti<sup>11</sup>. Le Unioni montane vengono disciplinate con una normativa connotata dal carattere della specialità, in ragione delle peculiarità dei territori montani. La Giunta Regionale, con dgr nn. 2281/2012 e 2651/2012, ha

---

<sup>10</sup> La quale, tra le altre modifiche, ha inserito nel testo della lr. 18/2012 la disciplina di un'ipotesi di scioglimento dell'Unione montana collegata al mancato esercizio di funzioni fondamentali, con rinvio alla disciplina contenuta nella legge regionale n. 40 del 2012. Inoltre, è stato riscritto l'articolo 2, dove introducendo una “robusta” politica di incentivazione per l'adesione volontaria all'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

<sup>11</sup> Individuando il territorio delle Unioni montane quale ambito territoriale adeguato per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali ai sensi delle vigenti normative statali, in precedenza richiamate.

dettato disposizioni applicative per giungere alla costituzione dell'unione montana. Nei Comuni ricompresi nelle zone omogenee delle comunità montane vengono costituite le "unioni montane" le quali rappresentano, per l'appunto, la dimensione ottimale per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi; l'unione montana costituisce, in via prioritaria, la forma per l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni montani e parzialmente montani, compreso l'esercizio associato obbligatorio di funzioni fondamentali; tuttavia, i Comuni appartenenti ad un'unione montana possono, altresì, svolgere l'esercizio associato, anche obbligatorio, di una o più funzioni fondamentali, mediante convenzione ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs 267/2000.

Anche la lr 40/2012 è stata profondamente modificata dalla n. 2 del 2020, che ha rivisto la disciplina delle Unioni montane, ridefinendone gli ambiti territoriali, implementandone le funzioni; prevedendone ipotesi di scioglimento; modificandone la composizione degli organi, ecc., nonché dalla già citata lr 23/2023.

La [\*\*legge regionale 24 dicembre 1992, n. 25\*\*](#), come detto, è la legge di riferimento per la modifica delle circoscrizioni comunali, applicata, nel corso degli ultimi anni, soprattutto con riguardo alla fusione tra comuni.

La [\*\*legge regionale 29 novembre 2001, n. 35\*\*](#) ha ridisegnato e rafforzato l'impianto programmatico previsto precedentemente dalla lr n. 40/1990, fondando l'attività di programmazione regionale su cinque strumenti base: 1. il Programma Regionale di Sviluppo (PRS); 2. i Piani di Settore; 3. il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF); 4. i Piani di Attuazione e Spesa (PAS); 5. i bilanci pluriennali e annuali. La lr 35/2001 disciplina, all'art. 25, le c.d. Intese Programmatiche d'Area (IPA), strumenti di programmazione decentrata e di sviluppo del territorio di rispettivo riferimento. Prevedendo (a seguito delle modifiche operate dalla legge regionale 24 gennaio 2020, n. 2), la facoltà delle IPA di costituirsi in Associazione o Fondazione e quindi la possibilità di acquisire la personalità giuridica di diritto privato secondo la disciplina generale dettata dal codice civile.

#### ***Le Intese Programmatiche d'Area (art. 25, lr 35/2001)***

---

Le IPA sono uno strumento di programmazione decentrata e di sviluppo del territorio introdotto dall'art. 25 della l.r. 35/2001 al fine di promuovere, attraverso il metodo della concertazione, lo sviluppo sostenibile dell'area di riferimento, col consenso delle amministrazioni provinciali, delle comunità montane (ove presenti) e della maggioranza dei comuni interessati. Rappresentano un soggetto politico e non amministrativo volto principalmente a "vincolare" su base volontaria le politiche e gli strumenti di programmazione dei soggetti coinvolti agli obiettivi e alle strategie comuni. Partecipano alle IPA i soggetti pubblici e privati (in forma associata) che intendano contribuire allo sviluppo del proprio territorio.

Le IPA sono istituite tramite la predisposizione di un Protocollo d'intesa tra le parti, la costituzione di un Tavolo di concertazione, che individua, tra i soggetti pubblici partecipanti all'IPA, un capofila in qualità di Soggetto Responsabile dell'IPA con compiti di presidenza del Tavolo, di svolgimento delle funzioni amministrative connesse all'attività di segreteria tecnica e di supporto logistico (funzioni finanziate con i contributi dei partecipanti).

Con DGR n. 2796 del 12/9/2006 sono state date alcune linee di orientamento per la costituzione e la gestione delle Intese Programmatiche d'Area e dei relativi Tavoli di Concertazione locale.

La Regione Veneto, nel periodo dal 2004 al 2010, ha dato applicazione concreta al metodo della programmazione decentrata, disponendo, per mezzo di bandi annuali in attuazione della LR n. 13/1999 "Interventi regionali per i Patti territoriali", l'assegnazione di contributi regionali per la realizzazione di interventi infrastrutturali, selezionati e proposti a seguito di scelte di programmazione operate dai Tavoli di Concertazione locale, il cui coordinamento è stato svolto dai soggetti responsabili delle rispettive aree.

Con deliberazioni annuali n. 3517/2007, n. 3323/2008, n. 3698/2009, n. 2620/2010 e n. 1034/2012, la Giunta Regionale ha riconosciuto nuove aggregazioni, modifiche e fusioni di aree che man mano andavano realizzandosi e che hanno portato alla situazione rappresentata appunto dalla DGR n. 1034 del 05/6/2012, in base alla quale nel territorio veneto risultano riconosciute 24 Intese Programmatiche d'Area.

Costituiscono compiti dell'IPA: promuovere, attraverso il metodo della concertazione, lo sviluppo sostenibile dell'area cui fa riferimento; elaborare e condividere analisi economiche, territoriali, ambientali; formulare politiche da proporre al proprio territorio ed a livelli di governo sovraordinati; individuare i percorsi procedurali e i comportamenti più efficaci per il raggiungimento degli obiettivi; esplicitare i progetti strategici da avviare alle varie linee di finanziamento; evidenziare gli adeguamenti degli strumenti di pianificazione locale; far assumere ai partecipanti al Tavolo di Concertazione gli impegni finanziari necessari per il cofinanziamento degli interventi strategici individuati.

Istituto	Ambito	Formazione	Governance	Personalità giuridica	Note
IPA  Art. 5 lr 35/2001	Ambiti territoriali specifici per la partecipazione alla programmazione regionale.	Enti locali e altri soggetti pubblici e privati; firma di un Protocollo d'intesa.	Tavolo di concertazione per il coordinamento; Documento Programmatico d'Area per gli obiettivi.	Può assumere una delle forme previste dal titolo II, del libro I, del codice civile.	<p>Ruolo della Giunta: stabilisce criteri di riconoscimento, verifica biennale, disciplina finanziamenti e partecipazione. Possibilità di decadenza se non si mantengono i requisiti; considerazione di specificità territoriali e sociali.</p> <p>Appartenenza al medesimo Ambito Territoriale Sociale (ATS) è uno dei criteri per l'individuazione dell'ambito territoriale di riferimento.</p>

### ***Le conferenze dei sindaci***

La Conferenza dei Sindaci è un istituto regolato dall'art. 14 della legge n. 241/1990 e successive modifiche, volto a consentire a più pubbliche amministrazioni di sedersi ad un tavolo comune, per poter meglio risolvere i problemi e confrontarsi su tematiche comuni, semplificando e razionalizzando i procedimenti che prevedono il

rilascio dei cosiddetti “atti di assenso” (autorizzazioni, nulla osta, pareri, ecc.) necessari, ad esempio, per la realizzazione di nuovi interventi, sia pubblici che privati.

Può essere istruttoria (per esaminare gli interessi pubblici coinvolti in un procedimento o trovare soluzioni condivise a problematiche comuni), preliminare (per avere indicazioni sulle condizioni per l’ottenimento, nelle successive fasi progettuali, di pareri e autorizzazioni relativi a interventi di particolare complessità e insediamenti produttivi di beni e servizi) o decisoria (per acquisire autorizzazioni, pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso necessari alla conclusione positiva di un procedimento e quindi per “decidere” in modo collegiale relativamente ad un determinato progetto).

La Regione del 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, capaci di attrarre investimenti e offrire servizi che sarebbero preclusi ai singoli Comuni. Attualmente si contano nel territorio veneto 4 Conferenze dei Sindaci costituite con leggi regionali: Conferenza dei Sindaci dell’Area del Delta del Po; Conferenza dei Sindaci del Litorale Veneto; Conferenza dei Sindaci della Riviera del Brenta; Conferenza dei Sindaci del Veneto Orientale.

La Regione, al fine di rafforzare l’assetto istituzionale del territorio, concede contributi ai Comuni per iniziative che interessano i loro ambiti territoriali riconosciuti in Conferenze permanenti dei Sindaci, quale organismo competente in attività di indirizzo e di promozione dei progetti nell’area di riferimento.