



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea
magistrale
in Economia e
Gestione delle Arti e
delle Attività Culturali

Ordinamento ex D.M.270/2004

Unioni Territoriali e risvolto culturale: Il caso dell'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane

Relatore

Prof. Salvatore Russo

Laureanda

Francesca De Pol

Matricola 864280

Anno Accademico

2018 / 2019



Università
Ca'Foscari
Venezia

INDICE

Introduzione	9
1) Forme di associazionismo intercomunale.....	15
1.1 Forme di aggregazione intercomunale in Europa.....	15
1.2 Sviluppo storico e legislativo delle autonomie locali in Italia	24
1.3 Forme di aggregazione intercomunale in Italia.....	32
1.3.1 La gestione associata.....	32
1.3.2 Principali forme associative tra i Comuni italiani.....	39
1.3.3 Unioni di Comuni: sviluppo ed evoluzione normativa	44
1.3.4 Principali novità introdotte dalla Legge Delrio in merito alle Unioni di Comuni.....	51
2) La Governance dell’Unione di Comuni.....	55
2.1 Gli organi dell’Unione	55
2.2 Funzioni degli organi dell’Unione	58
2.3 Relazioni interistituzionali	61
2.4 Incentivi alle Unioni di Comuni.....	64
3) Unioni Territoriali Intercomunali in Friuli-Venezia Giulia.....	67
3.1 Riforme delle Autonomie locali in Friuli-Venezia Giulia.....	67
3.2 Elementi fondamentali della L.R. 26/2014	72
3.2.1 Funzioni delle Unioni Territoriali Intercomunali.....	74
3.2.2 Gli organi delle Unioni Territoriali Intercomunali.....	76
3.3 La legge regionale n. 31 del 2018	77
4) Unione Territoriale Intercomunale delle Valli e delle Dolomiti Friulane.....	81
4.1 L’Unione e le sue funzioni	81
4.2 Piano di intervento dell’Unione	87
4.3 Risvolto Culturale	91
4.3.1 La Ciclovia Pedemontana e del Collio - FVG 3.....	95
4.3.2 La linea Ferroviaria Sacile – Gemona.....	98

4.3.3 Il sistema Bibliotecario.....	101
Conclusioni.....	107
Bibliografia.....	109
Sitografia	115
Indice delle figure.....	120

Introduzione

All'interno dei meccanismi della Pubblica Amministrazione, il decentramento della funzione amministrativa indiretta si esercita a partire dalle singole realtà territoriali, in particolare da Province e Comuni.

In tempi recenti, le problematiche inerenti ai piccoli comuni fanno sì che essi non riescano a concretizzare pienamente obiettivi e finalità, tanto che la via della collaborazione tra gli stessi sembra essere la scelta più ambita per razionalizzare risorse ed energie.

Le strategie individuate in Italia, al fine di migliorare l'efficienza dei servizi offerti, si sono concentrate in modi differenti sui meccanismi di governance, con lo scopo di attribuire maggiore autonomia agli enti locali o promuoverne la cooperazione. Sebbene la normativa nazionale preveda varie forme di collaborazione, per il legislatore italiano, la scelta più ambita sembra essere quella delle Unioni di Comuni, strumento in grado di garantire l'erogazione di servizi qualitativi e quantitativi adeguati alle richieste dei cittadini, a fronte di una costante riduzione delle risorse disponibili.

La scelta di dedicare la prima parte dello studio all'associazionismo intercomunale, a livello nazionale prima e regionale poi, è volta a comprendere il procedimento e la normativa inerente alla gestione associata in senso lato, al fine di comprenderne poi, quella specifica sulle Unioni di Comuni. Questa analisi è inoltre legittimata dalla volontà di approfondire, in quanto cittadina friulana di Montereale Valcellina, uno dei Comuni facenti parte dell'Unione delle Valli e delle Dolomiti Friulane, un tema che il nostro percorso di studi non affronta.

Si tenga presente che le considerazioni frutto di questa tesi riguardano in modo particolare la realtà del Friuli-Venezia Giulia e si concentrano su un arco temporale che va dalla L.R. 26/2014 di costituzione delle UTI, alla L.R. 31/2018 con la quale viene abolita la loro obbligatorietà. L'elaborato vuole fornire uno strumento per analizzare e comprendere un particolare momento storico, che ha interessato anche i comuni a nord della provincia di Pordenone.

Il lavoro di tesi si articola come segue. Nel primo capitolo, attraverso il supporto di un'analisi normativa, ho voluto analizzare lo scenario internazionale e lo sviluppo delle autonomie locali in Italia, per poi approdare alle forme di aggregazione intercomunale. Uno degli ultimi interventi organici in ambito di riordino territoriale è dato dalla L. 56/2014, conosciuta anche come “Legge Delrio”, la quale ridefinisce la struttura istituzionale delle Unioni di Comuni. L'ultima parte di questo capitolo è dedicata alle principali novità introdotte da questa.

Nel secondo capitolo vengono analizzati i meccanismi di governance che riguardano l'assetto costitutivo delle Unioni di Comuni, cercando di dare un quadro organico dell'insieme ed analizzando le relazioni interistituzionali tra le stesse, nonché gli incentivi alla loro realizzazione.

A seguito della L.R. 26/2014, vengono costituite in Friuli-Venezia Giulia le Unioni Territoriali Intercomunali (UTI), una forma di associazionismo che gravita all'interno del comparto delle Unioni di Comuni.

Nel terzo capitolo ho voluto analizzare questa nuova forma di accentramento con lo scopo di ripercorrerne la storia normativa e capire in quali misure essa si discosta da quella nazionale.

Il capitolo conclusivo si prefigge lo scopo di descrivere l'Unione Intercomunale delle Valli e delle Dolomiti Friulane. Mediante il supporto degli esponenti dell'Unione, ho avuto modo di analizzarne la costituzione, la struttura e le finalità, al fine di fornire una documentazione oggettiva su questo particolare momento storico che ha vissuto anche il mio comune di residenza.

Da ultimo si pone l'attenzione sul settore culturale, al fine di indagare quali sono stati i principali interventi in merito e quanto l'Unione delle Valli abbia investito in tale settore. Grazie alla mia esperienza lavorativa presso la Biblioteca di Spilimbergo, è anche stato possibile introdurre un sottocapitolo riguardante gli effetti dell'Unione sui sistemi bibliotecari, allo scopo di comprendere quali possono essere gli aggravamenti che la gestione associata può portare in una realtà come quella delle Biblioteche, che fonda la propria efficienza su sistemi consolidati e ben organizzati.

Nota Metodologica

Al fine di rendere questo lavoro di ricerca il più esaustivo possibile, mi sono avvalsa di due principali tipi di approccio:

1. Analisi teorica;

L'approccio teorico in materia di amministrazioni locali e riordino territoriale è stato possibile approfondendo queste tematiche nella letteratura italiana ed internazionale.

La possibilità di confronto delle stesse ha permesso una visione d'insieme che è risultata essere fondamentale per comprendere i meccanismi alla base del riordino delle autonomie locali in Italia.

Importanti sono anche stati i documenti e la produzione legislativa nazionale e regionale, nonché l'elaborazione dei dati ANCI – IFEL, utilizzati con lo scopo di dimostrare la concreta diffusione delle forme di gestione associata in Italia.

2. Raccolta di informazioni e materiali mediante interviste;

Attraverso una serie di interviste, che hanno visto protagonisti gli esponenti principali dell'Unione delle Valli e delle Dolomiti Friulane, è stato possibile avere una testimonianza oggettiva per la ricostruzione dell'exkursus storico dell'Unione soggetto dell'elaborato.

In particolare, sono stati interpellati:

- Luciano Gallo, Direttore Generale dell'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane;
- Andrea Carli, Presidente dell'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane;
- Giuseppe Damiani, responsabile attività turistiche e funzioni di sviluppo dell'UTI delle Valli e Dolomiti Friulane;
- Igor Alzetta, Sindaco del Comune di Montereale e Vicepresidente dell'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane;
- Renato Borghese, consigliere comunale di Montereale Valcellina.

Per quanto riguarda il sottocapitolo riguardante le ricadute sul sistema bibliotecario, dobbiamo menzionare il fondamentale appoggio dato dalle bibliotecarie di Spilimbergo: Paola Bidoli, Viviana Urban, Cristina Della Vedova e Elisa Callegari.

1) Forme di associazionismo intercomunale

1.1 Forme di aggregazione intercomunale in Europa

L'offerta di servizi pubblici efficienti è una prerogativa perseguita da tutti i governi, i quali cercano di rispettarla mediante i principi generali dell'ordinamento a cui appartengono.

Una delle caratteristiche che connota l'Unione Europea è senza dubbio l'eterogeneità degli Stati che la compongono; ogni Stato, mediante il suo processo evolutivo, ha contribuito alla formazione di sistemi di auto-regolazione e all'interno di ognuno, la discordanza è data anche dalla molteplicità dei livelli decisionali appartenenti a quello Stato.

Con l'avvento della globalizzazione i governi sub-nazionali hanno assunto maggiore rilievo politico e di fatto rappresentano la dimensione più vicina ai cittadini e, di conseguenza, il terreno più favorevole per attivare politiche di sviluppo locale, anche in virtù del principio di sussidiarietà.

La relazione tra le differenze tra i vari Stati ci permette di comprendere a fondo il fenomeno dell'associazionismo intercomunale e come esso si sia sviluppato.

Questo fenomeno, condiviso da tutti gli Stati Europei, e di non recente data, negli ultimi anni ha acquisito sempre più importanza.

Nella maggior parte dei casi, le decisioni prese dai singoli governi si collocano in linea con gli indirizzi condivisi a livello europeo; d'altro canto, la Comunità Europea, negli ambiti in cui non possiede esclusiva competenza, interviene solo nel caso in cui gli obiettivi che devono essere perseguiti dai singoli stati membri, non possano essere realizzati se non a livello comunitario, in regola con il Trattato istitutivo della Comunità europea.

L'Unione Europea adotta il principio di sussidiarietà nella sua accezione verticale, attribuendone la valenza di norma fondamentale e applicandolo gerarchicamente a tutti i livelli istituzionali, sino a quello più inferiore: l'ente locale. (Bobbio, 2002).

Frieri, Gallo e Mordenti (2012) sottolineano come il principio di sussidiarietà sia contenuto anche nella Carta Europea dell'Autonomia Locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre del 1985 e successivamente ratificata in Italia nel 1989 con la legge n. 439.

L'articolo 4, comma 3, di quest'ultima sancisce che:

“L’ esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini”¹.

Conformemente a questa disposizione, secondo Battista (2006) il principio di cui si discute si configura come criterio di giudizio fondamentale per il legislatore, il quale deve stabilire i doveri da assegnare a livello locale.

Il ricorso a forme di associazionismo comunale ha grande rilevanza all’interno del quadro di riordino territoriale, in quanto sentito da tutti i paesi europei.

In primis questa esigenza ha fondamenti di tipo economico, dovuta alla recente crisi economico finanziaria che ha investito il mondo e l’Europa nel 2008, e che ha portato le finanze delle amministrazioni pubbliche a subire un drastico taglio.

In secondo luogo, la spinta verso l’associazionismo intercomunale deriva dalla possibilità di avere maggiore sostenibilità all’interno del complesso sistema di *multilevel-governance* europeo.

La dimensione locale si configura come elemento fondamentale per obiettivi di sviluppo territoriale, favorendo la dimensione partecipativa.

Il processo di ammodernamento che sta interessando il settore pubblico, non investe quindi solo l’Italia, ma anche gran parte dell’Europa.

I governi sono costretti a rivalutare il proprio assetto organizzativo, rispettando il decentramento amministrativo.

Secondo Allulli (2010) questo potrebbe aggravare ulteriormente la frammentazione urbana già esistente in Italia a causa della soppressione, negli anni novanta, del ministero recante i problemi delle aree urbane.

In questo contesto, le amministrazioni locali, in particolar modo quelle più piccole, si trovano a dover fare i conti con una costante diminuzione delle risorse disponibili, costi elevati per l’erogazione di servizi, risorse umane non sufficienti e molto spesso non specializzate (Pavan e Reginato, 2012).

A tutto questo si aggiunge una scarsa capacità progettuale e la quasi incapacità di negoziare

¹ Art. 4, comma 3, LEGGE 30 dicembre 1989, n. 439, in materia di *Ratifica ed esecuzione della convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985*, consultato il 7 gennaio 2019, disponibile online: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/01/22/090G0017/sg>

con soggetti terzi per ottenere risultati migliori (Fiorillo e Robotti, 2006).

Il tutto è aggravato dalle dimensioni molto piccole degli enti locali, che a volte, a causa di tutti questi fattori, non sono in grado di fornire servizi di alta qualità (Warner, 2015).

Per far fronte a questi problemi si ricorre a forme di cooperazione e associazionismo intercomunale, con lo scopo di sfruttare le economie di scala.

Di fatto, offrire servizi qualitativi e quantitativi migliori è una sfida che accomuna non solo gli enti locali italiani, ma tutti i paesi del mondo.

Una ricerca compiuta nel maggio 2006 da J. K. Ahmad e dai suoi collaboratori, dimostra come già a partire dagli anni ottanta del novecento l'insoddisfazione per la centralizzazione della fornitura di servizi pubblici locali, abbia portato al decentramento delle responsabilità ai governi locali inferiori.

Se pur con risultati discordanti, il decentramento ai governi locali introduce conseguentemente un'ammissione di responsabilità maggiore, sebbene però rischi di alterare le relazioni esistenti tra cittadini e politici eletti.

Per comprendere al meglio lo slittamento delle funzioni, occorre inoltre analizzare anche l'aspetto finanziario, in quanto il trasferimento delle stesse non deve corrispondere ad un altrettanto adeguato trasferimento di risorse, come per esempio tramite l'imposizione fiscale (Ambrosiano e Bordignon, 2006).

Secondo i dati tratti dal CEMR – *Council of European Municipalities and Regions* (2008), le prime iniziative volte all'associazionismo comunale hanno origini remote in Europa, più precisamente a partire dagli anni Cinquanta in Austria, dove il numero di comuni fu dimezzato.

Dall'analisi di questi dati è emerso come le fusioni di comuni si verificarono in primo luogo tra gli anni Sessanta e Settanta nell'Europa del Nord, con l'obiettivo di migliorare l'apparato amministrativo e garantire la democrazia locale.

Una seconda fase si è sviluppata a partire dal 1990 e a sua volta ebbe come principale motivazione il miglioramento dei servizi offerti.

La Danimarca per esempio, negli anni Settanta ha subito una riduzione dei comuni di più del 50% e di recente, nel 2007, un altro fenomeno analogo ha contrassegnato il paese, in quanto circa 268 comuni si sono fusi in 98 nuovi soggetti amministrativi (Allers e Geertsema, 2016). Anche la Gran Bretagna e la Germania hanno registrato nel corso degli anni fenomeni di riduzione del numero di comuni in funzione di nuove fusioni tra gli stessi.

Altresì la Francia, se pur con effetti minori, ha subito tale sorte e non da meno la Svizzera, dove tra il 1960 e il 2009 si sono verificate più di 260 fusioni di comuni a causa delle condizioni finanziarie che investivano i governi svizzeri (Calciolari, Cristofoli e Macciò, 2013).

Attraverso i dati raccolti dal CEMR è stato possibile ricreare la Figura 1, che ci permette di analizzare la situazione attuale delle autonomie locali presenti nei territori UE.

State	Population	Local Level	Local administration
Iceland	333.000	74 municipalities	
Norway	5.092.000	422 municipalities	Regional level: 18 counties
Sweden	9.644.864	290 municipalities	Regional level: 11 county councils and 9 regions
Finland	5.451.270	313 municipalities	Regional level: 18 regional councils
Ireland	4.604.029	31 cities and counties and 95 municipal districts	3 regions
United Kingdom	64.308.261	419 local authorities	Nations and regions: England, Wales. Scotland and Northern Ireland
Denmark	5.627.235	98 municipalities	Regional level: 5 regions
Estonia	1.315.819	183 rural municipalities and 30 cities	
Latvia	2.001.468	110 municipalities and 9 cities	Regional level 5 planning regions
Lithuania	2.943.472	60 municipalities	
France	65.865.609	36.658 municipalities	Intermediate level: 96 departments and 3 overseas departments. Regional authorities: 13 regions and 3 overseas regions
Belgium	11.203.992	589 municipalities	Intermediary level: 10 provinces. Regional level: 3 regions (Brussels-Capital, Flanders and Wallonia. Community level: 3 communities (Flemish-, French- and German-
Netherlands	16.829.289	390 municipalities	Regional level: 12 provinces
Germany	80.780.000	11.313 municipalities, 2.060 of which are cities	Intermediary level: 295 counties. Regional level: 16 regions
Czech Republic	10.512.419	6.258 municipalities	Region level: 14 regions
Poland	38.495.659	2.479 municipalities	Intermediate level: 380 counties, which include the 66 municipalities with special status. Regional level: 16 regions
Ukraine	44.941.000	10.885 municipal councils, among them 9.644 village councils, 783 town councils and 458 city councils.	Intermediary level: 488 districts. Regional level: 24 regions and 1 autonomous republic (Crimea)
Moldova	3.461.000	1.547 villages and communes, 5 municipalities and 61 cities plus about 66 villages within city structure.	Regional level: 32 districts, the Gagauzia Autonomous Territorial Administrative. Unit and the municipalities of Chisinau and Balti

Romania	19.942.642	2.861 municipalities, 217 towns and 103 cities	Regional level: 41 counties
Bulgaria	7.245.677	265 municipalities	
Greece	10.992.589	325 municipalities	Regional level: 13 self-governed regions
Formen Yugoslav Republic of Macedonia	2.108.000	81 municipalities and the City of Skopje	
Albania	3.185.000	61 municipalities	Regional level: 12 regions
Montenegro	622.000	23 municipalities	
Serbia	9.468.000	174 municipalities and cities	Regional level: 2 autonomous provinces (Autonoma Pokrajina Vojvodina and Autonoma Pokrajina Kosovo-Metohija).
Bosnia and Herzegovina	3.825.000	57 municipalities and 7 cities in the Republic of Srpska, 74 municipalities and 6 cities in the Federation of Bosnia and Herzegovina, and Brcko District.	Regional level: 10 cantons
Croatia	4.246.700	428 municipalities, 127 towns and cities	Regional level: 21 counties
Slovenia	2.061.085	212 municipalities	
Hungary	9.879.000	3.177 municipalities, towns, towns with country rank jogú, 23 capital towns districts and the city of Budapest.	Intermediary level: 19 counties
Slovakia	5.415.949	2.751 municipalities, 140 cities and 39 city districts.	Regional level: 8 self-governing regions
Austria	8.507.786	2.100 municipalities	Regional level: 9 regions
Switzerland	8.211.700	2.324 municipalities	Regional level: 6 half-cantons and 20 cantons
Italy	60.782.668	8.006 municipalities	Intermediary level: 100 provinces and 10 metropolitan city
Spain	46.507.760	8.124 municipalities and 52 country councils	Regional level: 17 autonomous communities and 2 autonomous cities
Portugal	10.427.301	3.092 parishes and 308 municipalities	Regional level: 2 autonomous regions
Turkey	75.837.000	18.247 villages, 1.397 municipalities and 51 special provincial administrations	Special provincial administrations
Cyprus	858.000	350 communities and 30 municipalities	
Georgia	4.323.000	60 municipalities and 12 self-governing cities	
Israel	7.822.000	57 regional councils, 126 local councils, 75 municipalities and	Regional level: 6 administrative regions

Figura 1: Sistema delle Autonomie Locali nei paesi dell'Unione Europea ²

² Tabella di rielaborazione personale ottenuta tramite i dati raccolti da *Council of European Municipalities and Regions (CEMR) European section of United Cities and Local Governments*, consultato in data 18 novembre 2018, disponibile online: <http://www.ccre.org> e https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf

Si evince che l'80% delle forme comunali riguarda 5 nazioni e più precisamente: Francia (36.658), Germania (11.313), Spagna (8.124), Italia (8.006) e Repubblica Ceca (6.258). Luigi Bobbio (2002) analizza il modo in cui si sono sviluppati i sistemi locali negli Stati, deducendo che il tutto si riconduce alle scelte compiute dagli Stati Nazionali al momento della loro formazione, tra inizio Settecento e fine Ottocento.

Secondo Bobbio, con la nascita degli Stati- Nazione, si sono sviluppati specifici modelli di governi locali, alcuni dei quali si sono modificati a seguito di processi di colonizzazione o imitazione di altri.

Sempre secondo Bobbio i modelli diffusi in Europa, sono principalmente due: quello francese e quello britannico.

Questa suddivisione è inoltre alla base della corrente divisione che gli studiosi contemporanei sono soliti fare tra Paesi dell'Europa meridionale e settentrionale.

Alla fine degli anni 80, Page e Goldsmith (1897) attraverso uno studio dei sette Stati unitari europei (Svezia, Norvegia, Danimarca, Gran Bretagna, Francia, Italia, Spagna) concludono che i governi europei si dividono negli Stati influenzati dal modello Francese-napoleonico e gli Stati che ne sono rimasti immuni.

I primi gli Stati dell'Europa meridionale ovvero Francia, Spagna e Italia; i secondi quelli dell'Europa settentrionale: Svezia, Norvegia, Danimarca e Gran Bretagna.

Fare un'analisi per modelli, tuttavia, sebbene ci dia un quadro empirico, non ci aiuta nella comprensione totale del fenomeno in quanto questo è soggetto al continuo divenire nel tempo.

È infatti indubbio che i cambiamenti che hanno pervaso il Novecento e gli inizi di questo Ventunesimo secolo abbiano notevolmente cambiato e diversificato le condizioni e le esigenze degli enti locali, tale per cui una dicotomia come quella sopra descritta deve essere studiata in relazione al contesto contemporaneo.

Tra i primi fattori la globalizzazione è uno dei motivi che ha portato ad un cambiamento dei territori e dei governi locali, e che ha fatto sì che città e comuni riemergessero come attori politici predominanti.

I cambiamenti che hanno pervaso l'età contemporanea hanno messo a dura prova i governi locali, in alcuni casi minando la loro stessa esistenza.

Le continue pressioni fiscali non permettono alle realtà intercomunali di far fronte alle continue esigenze di rinnovamento, portando l'apparato locale a non essere più sostenibile,

poiché esso non è più in grado di garantire ai cittadini un determinato standard di servizi.

Secondo Hulst e van Montfort (2007) le pressioni che hanno subito i governi negli ultimi cinquanta anni sono principalmente tre: la nascita del welfare-state, che ha portato a nuovi requisiti nell'erogazione di servizi e che nelle piccole comunità non è stato possibile attuare a causa del calo demografico o dell'immigrazione; l'incremento della mobilità della popolazione e da ultimo, la costante e incisiva pressione dei mercati nei confronti dei governi locali, dovuta da un lato dalla crisi dello stato sociale e la conseguente privatizzazione dei servizi, dall'altro dall'introduzione del mercato unico europeo.

L'integrazione europea, dal suo canto invece, favorendo sistemi di cooperazione tra le città, aiuta i governi ad ovviare ai problemi stessi della globalizzazione (Messina, 2003).

Di fatto, se il mercato unico ha da un lato tolto le protezioni di cui godevano i governi locali, d'altro canto l'aumento delle policy europee implica l'utilizzo di procedure che potrebbero rivelarsi costruttive per i sistemi locali.

Questi cambiamenti hanno influenzato, sebbene in modo diverso, tutti i Paesi membri dell'UE, i quali hanno dovuto nel corso degli ultimi anni sopperire e affrontare la sostenibilità istituzionale dei loro sistemi di governo locale.

La sostenibilità infatti, non è solo prettamente economica, ma anche sociale, ambientale, politica e istituzionale.

Proprio queste ultime due sono le tematiche che più delle altre incidono nel tema dell'associazionismo intercomunale.

Queste pressioni, a cui i governi locali sono soggetti, mirano all'esistenza degli stessi. Hulst e van Montfort (2007) individuano quattro strategie con le quali gli stati avrebbero fatto fronte a queste problematiche.

In primo luogo, l'introduzione di limitazioni nella gestione operativa e autonoma dei governi locali, attraverso il conferimento di incarichi ai livelli superiori; la seconda prevede l'implicazione di aziende private e organizzazioni per l'attuazione di compiti pubblici. La terza strategia disciplina in una riforma territoriale, la possibilità di costituire organizzazioni amministrative di livello superiore e l'ultima strategia individuata dagli autori, prevede la cooperazione intercomunale.

A differenza delle precedenti, quest'ultima non prevede il trasferimento di funzioni ad altri

enti e l'azione congiunta volta ad economie di scala, può essere un valido superamento dei limiti comunali.

Mediante lo studio dei diversi casi europei, Hulst e van Montfort (2007) evidenziano che sia il contesto europeo che quello nazionale, sono influenzati dalla cooperazione intercomunale.

Nel capitolo conclusivo del loro libro, Hulst e van Montfort identificano sei dimensioni dell'associazionismo intercomunale.

La prima prevede la partecipazione dei componenti all'accordo di cooperazione, il quale può essere inter-municipale oppure partenariato.

La forma più utilizzata analizzando Germania, Francia, Gran Bretagna, Spagna, Italia, Paesi Bassi, Belgio e Finlandia è l'accordo puro, ovvero quello inteso tra le amministrazioni comunali.

Fa eccezione la Gran Bretagna dove la presenza di partenariati pubblici-privati è più diffusa. Accordi tra attori pubblici sono invece utilizzati in Spagna, Francia e Italia, ed evitati in Germania, Paesi Bassi e Finlandia.

Per questi Stati infatti livelli superiori di governo, potrebbero aggravare il rischio di centralizzazione.

Per gli stati favorevoli invece, gli accordi si dimostrano l'unico modo per l'erogazione di servizi efficienti, date le ridotte dimensioni dei governi locali.

Se la seconda dimensione riguarda il compito dato all'associazionismo intercomunale, in relazione all'erogazione di servizi e al coordinamento e pianificazione della policy, la terza dimensione riguarda nello specifico le attività nella cooperazione intercomunale. A tale proposito si distinguono tra accordi ad una sola funzione (single-purpose) e accordi multifunzione (multi-purpose).

Se questi ultimi sono riscontrabili principalmente in Italia e Gran Bretagna, i primi sono utilizzati in Belgio, Germania e Finlandia.

Negli altri stati invece sono utilizzate entrambe le tipologie.

La quarta dimensione, sempre secondo Hulst e van Montfort (2007), vede il grado di istituzionalizzazione degli accordi, suddiviso dagli autori secondo l'intensità.

La penultima dimensione si rifà alle organizzazioni permanenti, le quali possono essere delle agenzie per i comuni, per cui gli stessi si servono per erogare i servizi e preservare le loro competenze.

In taluni casi esse possono anche sostituirsi ad essi, governando il territorio che prima era governato dalla municipalità.

L'ultima dimensione infine, è quella della legittimità democratica e dell'accountability, la quale si lega al grado di istituzionalizzazione della cooperazione intercomunale.

Questo è dovuto al fatto che un ente è autonomo e dotato di poteri, nella maniera in cui le sue decisioni influenzano direttamente gli interessi della comunità locale, la quale deve essere rappresentata attraverso sistemi di eleggibilità diretta.

Attraverso queste sei dimensioni emerge come siano differenti i vari approcci utilizzati dai vari stati europei per far fronte ad una maggiore sostenibilità istituzionale.

Dagli esperimenti di Page e Goldsmith del 1987, a quelli del 2007 di Hulst e van Montfort si nota come paesi con tradizioni amministrative simili abbiano di fatto comportamenti simili, andando a confermare la precedente suddivisione tra sud e nord-Europa.

I primi infatti sono molto più frammentati e si trovano a dover adottare con celerità riforme territoriali, non avendo fatto questo negli anni precedenti.

L'associazionismo intercomunale è considerato dalla realtà sub-nazionali come la possibilità di risposta alle nuove sfide poste ai governi locali.

Ad oggi la sfida fondamentale per le amministrazioni locali è sicuramente quella di far fronte alla crisi iniziata nel 2008, e sullo sfondo di questa bisogna analizzare i fenomeni intercomunali, in quanto questo sembra essere più legato alle politiche di *spending review* e di *austerity* promosse dall'Unione Europea, piuttosto che volte al coordinamento di una *governance* sostenibile.

Ridurre però tale fenomeno alla sola dimensione di efficienza economica, risulta riduttivo. Nel complesso, si evidenzia sempre più l'esigenza di *networks* fra sistemi locali per la gestione di tematiche fuoriesce dai confini e richiede nuovi spazi decisionali.

L'Unione Europea e il Consiglio d'Europa possono in questo senso, essere un fondamentale trampolino di lancio.

1.2 Sviluppo storico e legislativo delle autonomie locali in Italia

Dopo l'Unità d'Italia, cominciarono ad emergere problemi di natura istituzionale, amministrativa e politica in funzione di porre le basi per la creazione del nuovo Stato italiano. L'unificazione giuridica del territorio, considerata fondamentale, già a partire dall'influenza napoleonica, diede poca importanza alle esigenze dei costituenti.

L'attenzione alle leggi specifiche in materia di enti locali era già prevista nella Costituzione della Repubblica italiana del 1948, con gli art. 5 e 128.

L'art. 5 stabiliva che:

*“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”*³.

L'art. 128, abrogato dalla L. Cost. n. 3 del 2001, stabiliva invece che:

*“Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni”*⁴.

Tuttavia, mancando delle leggi specifiche in merito all'autonomia degli enti locali, l'argomento viene regolato fino agli anni Novanta, dai Testi Unici delle Leggi Comunali e Provinciali (TULCP) del 1915 e del 1934.

Sebbene il legislatore, nel corso di quegli anni, abbia cercato di seguire i principi di autonomia dettati dal testo costituzionale ma con vani risultati, le prime leggi riguardanti l'autonomia degli enti locali, si ebbero a partire dagli anni Settanta con il Decreto del Presidente della Repubblica, n. 616/77, attuativo dell'art. 1 della legge n. 382 del 1975, con il quale vengono trasferite «a Province, Comuni e Comunità montane ulteriori funzioni in materia di servizi sociali, sviluppo economico, assetto ed utilizzo del territorio, ordinamento

³ Testo tratto da Art. 5 Costituzione della Repubblica Italiana, consultato in data 25 ottobre 2018, disponibile online: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>

⁴ Testo tratto da Art. 128, Costituzione della Repubblica Italiana, consultato in data 30 ottobre 2018, disponibile online: <http://www.governo.it/costituzione-italiana/parte-seconda-ordinamento-della-repubblica/titolo-v-le-regione-province-e-i#34>

ed organizzazione amministrativa»⁵; alle Regioni, il testo conferiva il potere di subdelegare alle Province, ai Comuni ed altri enti locali, le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale, nelle materie che l'articolo 117 Cost. considerava di competenza regionale, e inoltre di attribuire ai predetti enti quelle altre funzioni di interesse locale che consentissero un esercizio organico dell'amministrazione (Ongarato, 2007).

Attraverso questo decreto viene data ai Comuni la possibilità di costituire enti associativi quali per esempio i consorzi e tramite queste nuove unità, negli anni a seguire, nasceranno le USL, Unità Sanitarie Locali, definitivamente introdotte con la riforma sanitaria del 1978. Un altro contributo significativo in materia avvenne sempre negli anni Settanta, con la Legge n. 3 del 1979.

Attraverso questa legge era possibile, ai Comuni con meno di 10.000 abitanti, collaborare in forme associative di governo in modo tale da gestire unicamente alcuni servizi, che se lasciati “soli”, avrebbero avuto scarsi risultati.

La prima legge generale che ha trattato i principi sull'ordinamento delle autonomie locali, è quella denominata Ordinamento delle autonomie locali, ovvero la Legge 142 del 8 giugno 1990⁶.

La normativa ha dato nuova forma al modo di essere di Comuni e Province, ridefinendo il loro rapporto con lo Stato, le Regioni e le comunità.

Una delle maggiori innovazioni che la legge del 1990 ha introdotto è il riconoscimento dell'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali.

La legge infatti, riconobbe per la prima volta a questi enti, la possibilità di darsi un proprio statuto (in conformità con i principi fissati dalla legge), potendo stabilire le norme fondamentali di organizzazione e ampliando di fatto la potestà regolamentare

Quest'ultima, prima limitata a specifici oggetti, viene estesa all'interno dell'assetto organizzativo, nonché all'esercizio delle funzioni di competenza (V. Italia, M. Bassanini, 1990).

La Legge 142 ha incentivato inoltre i processi di fusione per i piccoli Comuni, ha individuato

⁵ Citazione ripresa da L. 382/1975 in materia di *Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*, consultato in data 14 dicembre 2018, disponibile online: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1975/08/20/075U0382>

⁶ LEGGE 8 giugno 1990, n. 142 in materia di *Ordinamento delle autonomie locali*, consultato in data 12 febbraio 2019, disponibile online: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-06-12&atto.codiceRedazionale=090G0189&elenco30giorni=false

le Aree Metropolitane e lo sviluppo delle forme di associazione e collaborazione tra i comuni, quali per esempio Convenzioni, Accordi di Programma e Unioni di Comuni.

A tale proposito per le Unioni di Comuni, viene previsto l'obbligo di incorrere in fusione di Comuni, entro dieci anni; questa clausola infatti è alla base delle contrastanti motivazioni che sono sorte in quel periodo su la possibilità di approdare a unioni associative, in quanto sentite come obbligazione.

Fondamentale tappa del processo riformatore si ebbe grazie all'operato di Franco Bassanini, dal quale prendono nome le rispettive riforme: legge Bassanini (L. 59/1997) e legge Bassanini bis (L. 217/1997).

Il primo progetto Bassanini prevedeva la delega al governo per il conferimento alle regioni e agli enti locali delle funzioni e dei compiti di amministrazione, prima di competenza Statale (art. 1, comma 1).

Al comma 2, si conferisce alle regioni e agli enti locali le funzioni amministrative relative alla promozione e allo sviluppo delle rispettive comunità (criterio sostanziale); seguono quelle identificabili nei rispettivi territori (criterio formale-territoriale).

Per evitare un eccesso di autorità da parte del delegato, la legge elenca le materie che sono di assoluta competenza dello Stato.

Materie come la promozione e lo sviluppo del territorio o la valorizzazione dei sistemi produttivi, dichiarate essere di competenza nazionale, sono di fatto competenti anche a regioni ed enti locali, nella forma e nelle misure sancite da ciascun ambito di competenza. La successiva legge Bassanini bis introduce importanti innovazioni in materia di enti territoriali. Lo scopo era di rendere la struttura degli enti conforme alle nuove competenze attribuite, in vista anche di quelle che di lì a poco lo Stato avrebbe trasferito agli enti locali con il D.Lgs. 112/1998.

Dopo nove anni dalla sua entrata in vigore, la L. 142/1990 viene drasticamente modificata dalla legge Napolitano-Vigneri,⁷ intitolata *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali*.

Oltre che a riformare il corpo della legge degli anni 90, introdusse una serie di novità in materia, come il riconoscimento per ogni ente locale di una potestà statutaria considerevolmente più grande rispetto a quella della legge del 1990, nella quale assume

⁷ Legge 3 agosto 1999, n. 265, *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonche' modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, consultato in data 12 febbraio 2019, disponibile online: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/992651.htm>

rilievo anche una maggiore autonomia statutaria e regolamentare.

Viene eliminato da parte del legislatore, il precedente obbligo di fusione da parte delle Unioni di Comuni, decidendo di puntare su forme associative basate sulla cooperazione e sull'incentivazione.

Si arriva quindi ad un rafforzamento del decentramento locale e ad una concreta disciplina dello status degli amministratori locali.

La normativa attuale, nonché momento decisivo, prende le mosse dal Testo Unico degli Enti Territoriali (TUEL) istituito con il D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, il quale sancisce i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali.

Il testo, da un lato garantisce gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni amministrative di competenza della Regione e i Piani di riordino territoriale in accordo con gli enti locali; dall'altro che i Comuni siano liberi di scegliere come avviare un processo associativo, nel rispetto della legge regionale.

TITOLO I⁸

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1

Oggetto

1. Il presente testo unico contiene i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali.
2. Le disposizioni sul presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.
3. La legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statuarie con essi incompatibili. Gli enti locali adeguano gli statuti entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette.
4. Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono

⁸ Testo tratto da Art. 1, Testo Unico degli Enti locali, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, consultato in data 13 febbraio 2019, disponibile online: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/09/28/000G0304/sg>

introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni [107 comma 4].

Tabella: Schema riassuntivo TUEL⁹

Parte I Ordinamento istituzionale

Titolo I	Disposizioni generali	(Artt.1-12)
Titolo II	Soggetti	(Artt.13-35)
Titolo III	Organi	(Artt.36-87)
Titolo IV	Organizzazione e personale	(Artt.88-111)
Titolo V	Servizi e interventi pubblici locali	(Artt.112-123)
Titolo VI	Controlli	(Artt.124-148)

Parte II Ordinamento finanziario e contabile

Titolo I	Disposizioni Generali	(Artt.149-161)
Titolo II	Programmazione e bilanci	(Artt.162-177)
Titolo III	Gestione del bilancio	(Artt.178-198-bis)
Titolo IV	Investimenti	(Artt.199-207)
Titolo V	Tesoreria	(Artt.208-226)
Titolo VI	Rilevazione e dimostrazione dei risultati di gestione	(Artt.227-233)
Titolo VII	Revisione economico-finanziaria	(Artt.234-241)
Titolo VIII	Enti locali deficitari o dissestati	(Artt.242-269)
Parte III -	Associazioni degli enti locali	(Art.270-272)
Parte IV	Disposizioni transitorie ed abrogazioni	(Art. 273-275)

⁹ Schema riassuntivo di elaborazione personale tratto da Riccardo Carpino, *Testo Unico degli Enti locali commentato*, Maggioli Editore, 2016.

Di seguito le principali novità introdotte ¹⁰:

- La competenza della fonte statutaria nella disciplina dei modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente (art. 6, comma 2).
- Il potenziamento delle competenze dirigenziali estese (salvo poche eccezioni) a tutti gli atti di gestione (salvo poche eccezioni) e a quelli di carattere amministrativo (art. 107).
- La riconduzione funzionale agli organi di governo dei soli atti «ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto fra le funzioni di indirizzo e di controllo politico amministrativo», rimarcando il principio di separazione fra la sfera politica e quella gestionale (art. 107).
- Il riconoscimento degli enti locali di una più ampia autonomia in merito alla regolamentazione delle selezioni del personale (art. 89).
- L'esclusione dai controlli del CO.RE.CO. (Comitato Regionale di Controllo) delle delibere approvate dalle Giunte in via d'urgenza, concernenti le variazioni di bilancio e ratificate dal Consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza (art.42, comma 4).
- La possibilità riconosciuta alle Giunte comunali e provinciali di svolgere controlli di fatto sulla legittimità delle deliberazioni adottate dagli organi consiliari, sottoponendole ai CO.RE.CO. (art 127, comma 3). Ciò si evince dalla previsione testuale secondo cui al controllo del CO.RE.CO. La Giunta può sottoporre «ogni deliberazione all'ente». L'estensione agli eredi della responsabilità amministrativa dei dipendenti e degli amministratori degli enti locali nei casi di illecito arricchimento (art. 93, comma 4).
- L'estensione dell'istituto della partecipazione popolare anche ai cittadini appartenenti all'Unione europea e agli stranieri regolarmente soggiornati (art.8, comma 5).

¹⁰ Elenco tratto da AA.VV., *Manuale di Diritto degli Enti Locali*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2016, pp. 12-13.

- La codificazione nell'ordinamento degli enti locali della società per azioni e partecipazione pubblica minoritaria come forma specifica di gestione dei servizi pubblici locali (art. 113, lett. f.).
- L'obbligo della presenza delle minoranze nelle Comunità montane (art. 27, comma 2).

Con la Riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, avvenuta mediante l'approvazione della L. Cost. n. 3 del 2001, si conclude un processo autonomista e federalista iniziato già come visto anni prima.

Portavoce del principio di sussidiarietà, la riforma ridefinisce le competenze tra Stato e Regioni, ridisegnando le ultime e apportando alcuni cambiamenti sotto il profilo fiscale.

La prima fondamentale modifica, riguarda la posizione di uguaglianza attribuita agli enti territoriali minori: andando a rinnovare l'art. 114 Cost, la L. Cost. 3/2001, equivale lo Stato ai Comuni, alle Province, alle Città Metropolitane e alle Regioni, definendole come elementi costitutivi della Repubblica e qualificandoli come enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni secondo i dettami della Costituzione.

Questa riforma, oltre ad eliminare le gerarchie, ridisegna l'ordinamento degli enti locali, in particolar modo attraverso l'art. 118 con il quale le funzioni amministrative proprie non sono più di competenza delle Regioni ma bensì dei Comuni, salvo casi in cui si sia necessario conferirle a Province, Regioni e Stato.

All'art. 127 inoltre ci chiarisce che, tanto le Regioni, quanto lo Stato non debbano eccedere i limiti delle rispettive competenze.

All'interno del dibattito che ha investito il Titolo V, il nuovo art. 117 è uno degli articoli più innovativi in quanto da un lato pone le basi per i futuri rapporti tra Stato, Regioni, Unione Europea e Comunità Internazionale; dall'altro, l'articolo, contiene al suo interno una nuova ripartizione di materie tra Stato e Regioni, definendo quelle di potestà legislativa esclusiva dello Stato, quelle di potestà concorrente e quelle di competenza regionale (Marcazzan, 2014).

Al fine di adeguare il sistema legislativo alla norma, il primo atto fu dato dalla legge La

Loggia (L. 5 giugno 2003 n. 131).¹¹

Quest'ultima detta le norme necessarie per rendere concrete e attuabili le nuove funzioni di Regioni ed Enti Locali.

È stato così possibile da parte dei Comuni rendere il processo più celere, avendo essi piena autonomia a livello statuario e regolamentare (Ongarato, 2007).

Un recente passo conclusivo si ha nel 2014, quando il legislatore emana la L. 7 aprile 2014, n. 56 (Legge Delrio) in vista di attuare un riordino del sistema delle autonomie locali, in funzione di una maggiore razionalizzazione ed efficienza dei servizi e delle funzioni a loro appartenenti.

La legge reca disposizioni in merito a “Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni.”

Uno degli obiettivi fondamentali concerne le Città metropolitane, (inserite nel nostro ordinamento dalla legge L. 142/1990) le quali ora ammontano a 9 (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria), esclusa la città metropolitana di Roma Capitale.

Ad esse sono attribuite le funzioni principali delle Province, che tramite questo provvedimento subiscono una sostanziale riorganizzazione.

Le stesse vengono riqualificate enti di vasta area e le loro funzioni principali ricadono in campi specifici, quali per esempio la gestione dell'edilizia scolastica o la tutela e valorizzazione del territorio.

Questa nuova concezione diventa un ingegnoso espediente di modernizzazione, volto alla gestione più consona di compiti e servizi, anche sulla base dell'esperienza di altri Paesi Europei.

In funzione all'oculatezza viene inoltre dato notevole impulso all'associazionismo dello svolgimento delle funzioni in merito anche all'accorpamento dei piccoli enti.

Le Unioni di Comuni si qualificano in questo ambito come lo strumento più idoneo promuovere l'accorpamento di funzioni associative. Sulla stessa linea si incentivano le modifiche territoriali sull'accorpamento dei Comuni più piccoli, mediante la tutela della propria individualità (Pizzetti, 2015).

¹¹ Legge 5 giugno 2003, n. 131 in materia di *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, consultato in data 15 febbraio 2019, disponibile online: <http://www.camera.it/parlam/leggi/031311.htm>

1.3 Forme di aggregazione intercomunale in Italia

Amministrare significa attuare nel concreto determinati interessi; siano loro individuali, espressione di un gruppo oppure della collettività.

Quando gli interessi riguardano quest'ultima, il compito di realizzarli concerne la Pubblica Amministrazione.

Sebbene la Costituzione italiana favorisca lo sviluppo delle autonomie locali e permetta una maggiore precisione in merito agli interventi della PA, è necessario, per un migliore raggiungimento degli obiettivi, decentrare i poteri statali.

A tale proposito si parla di decentramento amministrativo, attribuendo ad organi diversi da quelli centrali, poteri decisionali in ambito politico, economico e sociale; per fare ciò la PA si avvale degli enti locali.

1.3.1 La gestione associata

A partire dalla seconda metà del XX secolo, le pubbliche amministrazioni dei paesi dell'Europa occidentale, a causa di determinati fattori di mutamento, si vedono costrette ad affrontare nuove sfide.

Esaminando i cambiamenti più rilevanti che hanno portato a una messa in discussione dei tradizionali modelli locali, si sono individuate una serie di cause principali.

In primo luogo, si assiste alla nascita di nuovi bisogni e alla richiesta di maggiori servizi. Segue, un accrescimento del livello di urbanizzazione che ha visto negli anni Cinquanta e Sessanta, il progressivo spopolamento delle campagne in funzione di un passaggio dei lavoratori alla produzione industriale.

Ai fenomeni di globalizzazione ed interdipendenza finanziaria fra gli organi di governo centrali e decentrati, si accompagna, a partire dagli anni Ottanta, il processo di europeizzazione.

Quest'ultimo crea nuove relazioni tra pubblici e privati, in uno scenario di *Multilevel Governance* (Hooghe e Marks, 2003).

A questi fattori si deve aggiungere la crisi economica e finanziaria che ha colpito l'Italia e l'Europa a partire dal 2008.

Secondo Piperata (2012) la crisi del debito ha portato in prima linea il problema della razionalizzazione del governo locale, andando ad indebolire i principi costituzionali di garanzia e di difesa dei poteri locali.

In questo scenario, a partire dagli anni Sessanta gli Stati europei hanno seguito strategie differenti per rispondere alle problematiche sopra elencate.

Da un lato si osserva il trasferimento di funzioni, prima esercitate dagli enti locali, verso organi di fascia superiore; dall'altra parte abbiamo una maggiore spinta dei servizi, verso aziende pubbliche o molto più spesso verso il settore privato.

Ad ultimo, come risposta ai suddetti sviluppi, si assiste allo sviluppo di una rete di cooperazioni intercomunale oppure a forme di fusione tra unità territoriali già esistenti.

Secondo Fedele e Moini (2006, p.72) per *“Intercomunalità”* si intende:

“una forma di azione congiunta tra enti locali (volontaria o obbligatoria), finalizzata all’esercizio in comune di competenze, funzioni o servizi, secondo modalità previste dalla legislazione nazionale o regionale.”

Questo tipo di esercizio può trasformarsi in strumenti di cooperazione o di collaborazione a sostegno della ristrutturazione delle autonomie locali.

Le forme di cooperazione infatti, vedono meccanismi e modalità associative più stabili e un grado di istituzionalizzazione politica e giuridica più elevato; le forme di collaborazione invece, presentano aspetti informali e molto disomogenei.

Gli stessi autori prima citati, hanno realizzato quella che ormai è diventata una rappresentazione classica della collocazione degli strumenti di intercomunalità in Italia, rispetto alla cooperazione e alla collaborazione, e a cui si sono aggiunte di conseguenza la formulazione di politiche e l'erogazione diretta di servizi (Figura 2).

Tuttavia, secondo Vandelli (2013), questa non è la sola identificazione possibile in quanto studi giuridici accertano la distinzione tra collaborazione strutturale (Comunità Montana, Unione di Comuni e Consorzio) e funzionale (convenzione e accordi di programma).

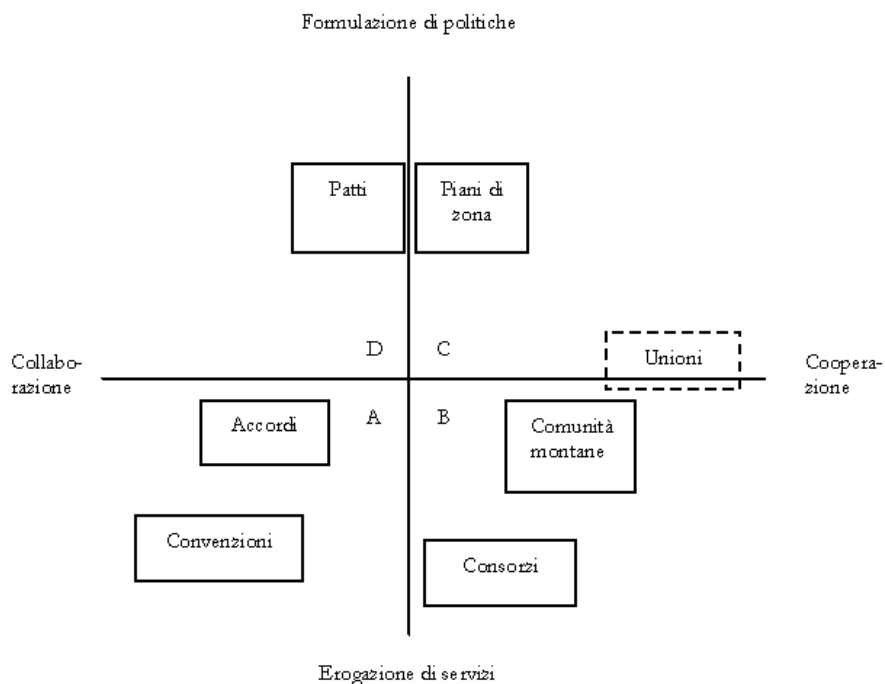


Figura 2: Tipi di intercomunalità in Italia ¹²

La ristrutturazione delle Autonomie Locali in Italia è stata avviata dai singoli governi in modo più o meno efficiente, mediante interventi normativi di carattere strutturale, che nel corso degli anni hanno prodotto risultati alterni (Tubertini, 2012).

Tuttavia, sebbene il riordino strutturale si concentri a partire dall'assetto istituzionale locale, questa attitudine non è una prerogativa propriamente italiana in quanto essa, come abbiamo visto, fonda le sue radici nel contesto europeo.

È necessario però interrogarsi sulle modalità di riordino territoriale, analizzando le strade intraprese e valutando se le stesse hanno portato nella giusta direzione e soprattutto, se i parametri evidenziati possano essere finalizzati alla creazione di alcune linee guida da modello per altre esperienze simili.

Ad oggi le politiche governative richiedono una maggiore programmazione, dettata dai sempre più rigidi obblighi derivanti dal rispetto dei principi di economicità e un ridimensionamento nella gestione dei servizi pubblici.

¹² Fonte: Fedele e Moini, (2006), p. 81.

La razionalizzazione diventa l'unico mezzo per ovviare a tale condizione, facendo del territorio il punto di avvio di questo processo.

In tempi recenti questo bisogno si è reso cogente anche a causa della situazione sociodemografica data dal progressivo invecchiamento della popolazione e dall'ampia diffusione di piccoli o addirittura piccolissimi Comuni italiani.

Analizzando la situazione italiana nel concreto, emerge come il numero di comuni in Italia ha subito un andamento farraginoso nel corso del secolo scorso, raggiungendo il picco nel 1921, registrando 9.125 comuni; il numero più alto nella storia italiana.

Anno	Numero Comuni	Popolazione*	Popolazione media per comune
1861	7.720	22.171.946	2.872
1871	8.383	27.295.509	3.256
1881	8.260	28.951.546	3.505
1901	8.263	32.963.316	3.989
1911	8.324	35.841.563	4.306
1921	9.195	39.396.757	4.285
1931	7.311	41.043.489	5.614
1936	7.339	42.398.489	5.777
1951	7.810	47.515.537	6.084
1961	8.035	50.623.569	6.300
1971	8.056	54.136.547	6.720
1981	8.086	56.556.911	6.994
1991	8.100	56.885.336	7.023
2001	8.101	56.995.744	7.036
2011	8.092	59.433.744	7.345
2018	7.936	60.353.524	7.605

Figura 3: Numero di comuni italiani dal 1861 al 2018¹³.

Le Figure 3,4, 5 ci permettono di analizzare, tramite rappresentazione grafica l'andamento della popolazione e le variazioni nel numero dei comuni dal 1861.

Sebbene in modo diverso rispetto al resto della situazione mondiale, in Italia negli ultimi anni si è riscontrata una riduzione dei comuni italiani, in quanto si passa da un totale di 8.092 nel 2011 a uno di 7.936 nel 2018.

Secondo Lippi (2006) questo cambio inverso di direzione, ha portato l'Italia a uniformarsi,

¹³ Fonte: Comuniverso (2018) su dati Istat, consultato in data 18 febbraio 2019, disponibile online: http://www.comuniverso.it/index.cfm?Comuni_dal_1861&menu=12

seppur con ritardo, al resto delle realtà extraeuropee, dove tale mutamento è dovuto a una maggiore integrazione degli organi di governo.

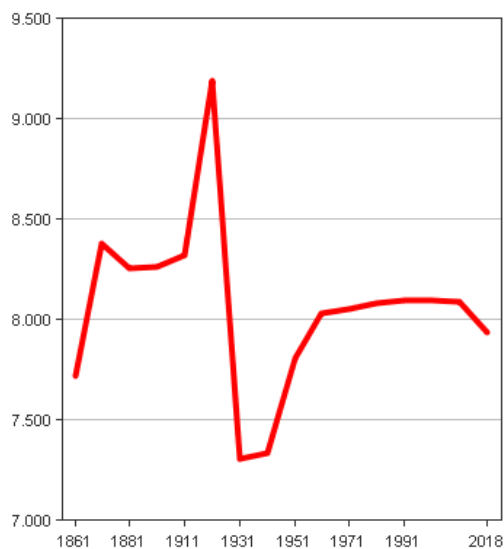


Figura 4: Variazione del numero di comuni dal 1861¹⁴

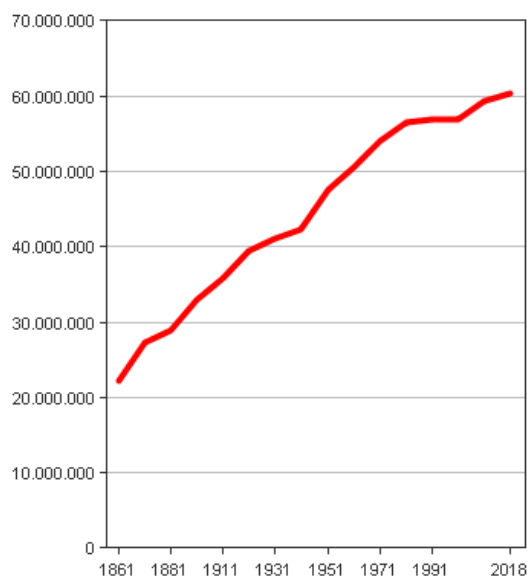


Figura 5: Popolazione residente in Italia dal 1861¹⁵

¹⁴ Comuniverso (2018) su dati Istat, consultato in data 18 febbraio 2019, disponibile online: http://www.comuniverso.it/index.cfm?Comuni_dal_1861&menu=12

¹⁵ Fonte: Comuniverso – elaborazione Ancitel su dati Istat, 2018, consultato in data 18 febbraio 2019, disponibile online: http://www.comuniverso.it/index.cfm?Comuni_dal_1861&menu=12

In Italia il numero di piccoli comuni, ovvero quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, è quasi al 70%.

Secondo i dati IFEL i piccoli comuni rappresentano il 54% del territorio italiano e quelli fino a 1.000 abitanti rappresentano il 24%, specialmente nei territori di Liguria, Molise, Piemonte e Valle d'Aosta (IFEL 2015).

La Figura 6 e la Figura 7 ci permettono di avere una panoramica sulla distribuzione dei piccoli comuni in Italia, in primo luogo mediante una visione d'insieme; successivamente tramite un'analisi più dettagliata.

Si osserva che la Valle d'Aosta è la regione con la percentuale più alta di piccoli comuni; contrariamente la Puglia è quella più bassa.

Per queste realtà il problema della sostenibilità è un problema cardine sia in termini economico-finanziari, che in termini di soddisfazione dei bisogni dei cittadini.

L'andamento dei comuni, unito alla continua riduzione delle risorse disponibili, fa sì che l'unica via per la sopravvivenza vada ricercata nelle forme di collaborazione tra gli stessi (Spano, 2018).

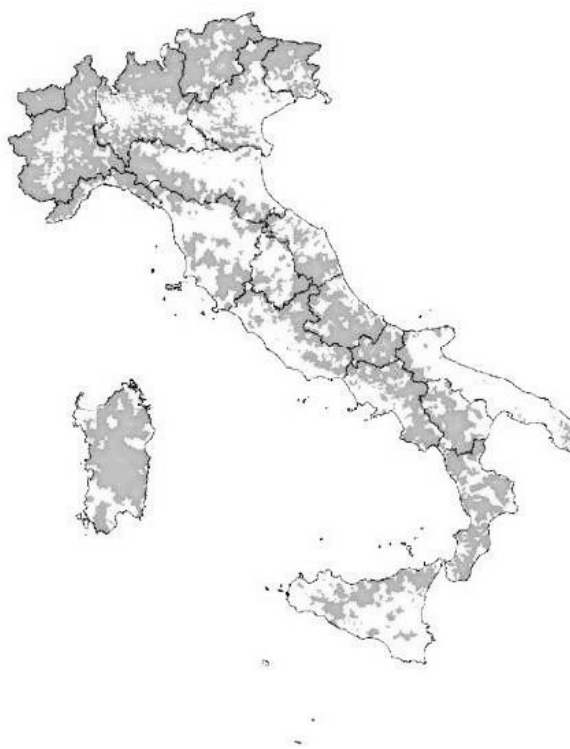


Figura 6: I Comuni Italiani 2018¹⁶

¹⁶ I Comuni Italiani 2018, A cura di IFEL - Fondazione ANCI, p. 8.

Regione	Comuni			Popolazione residente (Istat 2018)		
	Totale Comuni	Piccoli Comuni ≤ 5000 ab.	%	Popolazione Comuni	Popolazione Comuni ≤ 5000 ab.	%
Valle d'Aosta	74	73	98,65	126.202	92.120	72,99
Molise	136	125	91,91	308.493	147.825	47,92
Piemonte	1.181	1.045	88,48	4.375.865	1.276.968	29,18
Trentino-Adige	291	251	86,25	1.067.648	440.645	41,27
Sardegna	377	314	83,29	1.648.176	511.426	31,03
Abruzzo	305	250	81,97	1.315.196	344.532	26,2
Calabria	404	319	78,96	1.956.687	613.948	31,38
Liguria	234	183	78,21	1.556.981	244.204	15,68
Basilicata	131	102	77,86	567.118	195.381	34,45
Friuli-Venezia Giulia	215	153	71,16	1.216.853	279.350	22,96
Marche	228	162	71,05	1.528.199	317.005	20,74
Lombardia	1.507	1.038	68,88	10.036.258	2.079.918	20,72
Lazio	378	253	66,93	5.896.693	448.012	7,6
Umbria	92	61	66,3	884.640	130.580	14,76
Campania	550	338	61,45	5.826.860	687.334	11,8
Sicilia	390	207	53,08	5.026.989	497.396	9,89
Veneto	563	286	50,8	4.903.722	718.384	14,65
Toscana	273	119	43,59	3.736.968	283.313	7,58
Emilia-Romagna	328	133	40,55	4.452.629	344.184	7,73
Puglia	257	85	33,07	4.048.242	214.225	5,29
Italia	7.914	5.497	69,46	60.480.419	9.866.750	16,31

Figura 7: Distribuzione piccoli comuni italiani per Regione¹⁷

¹⁷ Fonte: Comuniverso – elaborazione su dati Istat, 2018, consultato in data 20 febbraio 2019, http://www.comuniverso.it/index.cfm?Piccoli_Comuni_sotto5000_ab&menu=590

Un' altro dato interessante che emerge è la posizione geografica nella quale si trovano i piccoli comuni.

Come possiamo vedere dalla Figura 6 infatti, la maggior parte dei piccoli comuni, circa il 80%, si trova in territorio collinare o montuoso, mentre solo il 20 % si trova in pianura. La costante pressione fiscale e gli scarsi proventi, fanno sì che le forme di cooperazione e associazionismo, che permettono di usufruire di economie di scala, diventino la scelta più ambita da perseguire.

La tendenza alle forme di associazione intercomunale risponde all'applicazione dei principi di sussidiarietà sanciti dal titolo V della Costituzione italiana, secondo cui le funzioni amministrative devono essere affidate agli enti più vicini ai cittadini

Tuttavia, se per alcuni comuni la via dell'associazionismo pare essere equiparata alla via di salvezza, per molti comuni queste nuove forme *«producono inevitabilmente una maggiore complessità del governo locale e più elevati costi di transizione. Il processo decisionale, non più lineare e gerarchico, diventa infatti più oneroso e non esente da rischi di ridondanza»* (Lorenzini e Rabellotti, 2010, p. 174).

Dobbiamo comunque tener presente, che se da un lato la cooperazione permette ai suoi membri di superare i confini amministrativi e di cominciare a far parte di una grande rete di interazioni; dall'altra parte, avanzare forme di associazionismo, mira ad attaccare l'autonomia dei Comuni, considerando questa il principale fattore della propria indipendenza.

È necessario quindi analizzare con attenzione benefici e svantaggi, in funzione delle caratteristiche ed esigenze dei singoli.

1.3.2 Principali forme associative tra i Comuni italiani

Secondo Hulst e van Monfort (2007b), le strategie per facilitare la collaborazione tra i vari enti locali sono principalmente quattro:

- Fusione;
- Limitazione della tipologia di attività e dell'autonomia degli enti;

- Ricorso a società miste pubblico-private;
- Cooperazione inter-municipale.

Le riforme inerenti alla Pubblica Amministrazione, che hanno coinvolto il paese negli ultimi anni e che sono state volte a un'amministrazione più moderna ed efficiente, si concentrano sulle ultime tre strategie.

Lo scopo di queste è stato rafforzare le strutture interne degli enti locali, con l'obiettivo di rendere più efficienti ed efficaci i servizi offerti.

Le soluzioni proposte, non mancano di strumenti intermedi come le concessioni a terzi o l'utilizzo di aziende speciali (Lippi, 2006).

Il Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) elenca le forme associative principali, ai quali devono appoggiarsi gli enti locali:

- Aree e città metropolitane (art.2);
- Comunità Montane (art. 27ss);
- Comunità isolane o di arcipelago (art.29);
- Convenzioni (art.30);
- Consorzi (art.31);
- Unioni di Comuni (art.32);
- Esercizio associato di funzioni e servizi (art. 33);
- Accordi di programma (art.34).

Come riporta la Figura 8 vengono descritte le caratteristiche in merito alle principali forme associative.

Ogni tipo di forma associativa tuttavia, non è esclusiva di ogni Comune; di fatto sono molti i casi in cui i comuni appartenenti ad un'Unione, sottoscrivono anche delle Convenzioni.

In passato, uno degli strumenti di intercomunalità più privilegiato, è stata la Convenzione, la quale rappresenta la forma associativa più elementare, distinta da un'alta flessibilità e da un basso livello di integrazione.

La Convenzione è solitamente stipulata tra due o più Comuni, oppure tra Comune e Provincia, per l'esercizio associato di determinate funzioni o servizi.

Le stesse, devono stabilire i fini, la durata e le consultazioni degli enti partecipanti, i loro rapporti finanziari, le gli obblighi e le garanzie, previo rispetto dell'autonomia dei singoli enti.

Denominazione (e riferimento normativo dal Tuel, 2000)	Volontarietà	Personalità giuridica e natura	Forme di controllo	Partecipazione dei cittadini	Numero di funzioni e/o servizi
Convenzione (art. 30)	Possibile, si possono prevedere forme obbligatorie	No, coordinamento operativo	Diretto di ogni singolo comune	Come per comuni	Prestabilito (spesso monofunzionale)
Consorzio (art. 31)	Possibile, si possono prevedere forme obbligatorie	Sì, con caratterizzazione aziendale	Dei comuni nell'assemblea dei soci in base a quota di partecipazione, problemi di agenzia	Cittadini-utenti	Prestabilito (spesso monofunzionale)
Accordo di programma (art. 34)	Sì	Accordo tra enti pubblici per definizione e attuazione di opere, interventi o programmi di intervento		per definizione e programmi di	Monofunzionale
Unione di comuni (art. 32) e comunità montane (art. 27-28)	Sì per unioni, no per comunità montane	Sì, è ente locale	Problematico: organi composti da sindaci, assessori, consiglieri dei comuni costituenti	Scarsi strumenti	Plurifunzionale

Figura 8: Caratteristiche delle forme associative previste dal TUEL¹⁸

Fedele e Moini (2006, p. 81) riportano che a seguito dell'indagine Anci-Formez del 2003 è emerso che nel 2002 le Convenzioni erano diffuse in circa 85% dei Comuni sotto i 10.000 abitanti.

Secondo gli stessi autori Fedele e Moini (p. 82) inoltre, esistono due modelli di gestione in merito alla convezione. Il primo modello prevede la delega di funzioni da parte dei partecipanti a favore di un solo comune, il quale opera per conto degli altri.

Questo avviene solitamente nei casi in cui un Comune più grande fa le veci di un partner più piccolo.

¹⁸ Adattamento da G. Baldini, G. et al. 2009

Il secondo modello invece prevede la costituzione di uffici comuni, dotati di personale autonomo ai quali poter affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche.

Solitamente le funzioni esercitate sono quelle della segreteria comunale, della polizia locale o dei servizi sociali o assistenziali.

Un'altra forma di collaborazione sono gli Accordi di Programma.

Si tratta di strumenti utilizzati allo scopo di a semplificare e/o negoziare l'azione amministrativa e di coordinamento tra amministrazioni che appartengono a diversi livelli di governo delle pubbliche amministrazioni.

Tra questi possiamo trovare Regioni, Province, Unioni Comuni e Comunità Montane.

Un'ulteriore configurazione di gestione associata prevista dal D.Lgs. n. 267/2000 è la realizzazione di Consorzi.

È necessario precisare, come i Consorzi, siano uno strumento già più volte riscontrato nella nostra tradizione legislativa, accertato dal numero elevato di strutture di questo tipo esistenti. La materia e le competenze dei Consorzi è disciplinata dall'articolo 31 TUEL, che li definisce enti per *“la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni”*¹⁹.

Tra le varie particolarità è prevista la possibilità di partecipare anche ai soggetti pubblici che non siano enti locali, il che crea una differenza significativa rispetto a Convenzioni o ad Unioni di Comuni.

Il capo quarto della parte prima, titolo secondo TUEL, detta le disposizioni in materia di Comunità Montane.

Esse sono un ente locale che è stato precedentemente istituito con la legge n. 1102/1971²⁰. Con queste si ha la creazione di un di un vero e proprio ente locale ex novo.

Dopo la loro nascita questa forma di associazionismo ha un grande sviluppo, teso a proteggere le zone montane e volto ad esercitare gli interventi speciali in merito alla montagna sanciti dall'Unione Europea, in concomitanza con la normativa nazionale e regionale. Era compito delle Regioni creare le Comunità Montane e definire i loro confini, con la sola clausola di prevedere la partecipazione obbligatoria di Comuni completamente o

¹⁹ Citazione tratta da Art. 31, TUEL, consultato in data 3 marzo 2019, disponibile online: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/09/28/000G0304/sg>

²⁰ LEGGE 3 dicembre 1971, n. 1102 in materia di *Nuove norme per lo sviluppo della montagna*, consultato in data 6 marzo 2019, disponibile online: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1971-12-03;1102!vig=>

parzialmente montani.

Ogni Comunità Montana si avvale di organi propri, tra le quali un'assemblea rappresentativa dei Consigli Comunali dei Comuni associati e un Presidente, in merito all'organo esecutivo. La legge finanziaria del 2008, ha affidato alle Regioni l'obbligo di ristrutturare le Comunità Montane, che di fatto ha portato alla loro soppressione.

Una serie di manovre finanziarie come quelle del 2008 e del 2010, che hanno drasticamente tagliato i fondi alle Comunità Montane, hanno portato alla loro progressiva soppressione. Il tutto ha indotto gli organi regionali ad apporre misure per il riordino territoriale, che hanno portato all'appianamento di questo ente locale (Casula, 2014).

Questo, insieme al progressivo aumento e diffusione delle Unioni di Comuni, ha fatto sì che questo ente locale veda diminuire la sua affermazione nel territorio italiano, come di fatto si può notare nella Figura 9.

Emerge come nel 2019, solo 6 Regioni su 20 presentino nel loro territorio Comunità Montane.

In particolar modo all'apice la Lombardia con la presenza di 23 Comunità Montane e la partecipazione di 513 Comuni, seguita da Trentino- Alto Adige (287 Comuni partecipanti) e Lazio con 22 (245 Comuni partecipanti), Campania con 20 (254 Comuni partecipanti), Sardegna con 5 (48 Comuni partecipanti) e infine il Veneto con solo due istituti di Comunità Montane e 28 Comuni partecipanti.

Nelle altre Regioni il fenomeno è completamente assente.

Ad oggi, sono proprio le Unioni di Comuni, che ricoprono un ruolo principe all'interno dell'intercomunalità in Italia, non solo per quanto riguarda lo sviluppo dei territori, ma anche in merito al raggiungimento di obiettivi riguardanti la razionalizzazione del territorio e la ricerca di una maggiore efficacia ed efficienza nell'erogazione di servizi e nella formulazione di politiche pubbliche.

Regione	Totale Comuni	Comunità montane	Comuni aderenti	%
Trentino-Adige	291	22	287	98,63
2 Lazio	378	22	245	64,81
3 Campania	550	20	254	46,18
4 Lombardia	1.507	23	513	34,04
5 Sardegna	377	5	48	12,73
6 Veneto	563	2	28	4,97
7 Abruzzo	305	0	0	0
8 Basilicata	131	0	0	0
9 Calabria	404	0	0	0
10 Emilia-Romagna	328	0	0	0
11 Friuli-Venezia Giulia	215	0	0	0
12 Liguria	234	0	0	0
13 Marche	228	0	0	0
14 Molise	136	0	0	0
15 Piemonte	1.181	0	0	0
16 Puglia	257	0	0	0
17 Sicilia	390	0	0	0
18 Toscana	273	0	0	0
19 Umbria	92	0	0	0
20 Valle d'Aosta	74	0	0	0
Totale	7.914	94	1.375	17,37

Figura 9: Distribuzione comunità montane per regione²¹

1.3.3 Unioni di Comuni: sviluppo ed evoluzione normativa

L'attenzione in favore alle forme di associazionismo intercomunale, come abbiamo visto, ha inizio a partire dagli anni Novanta, come conferma la nascita delle Comunità Montane nei primi anni Settanta.

²¹ Fonte: *Comuniverso, elaborazione Ancitel (2019)*, consultato in data 15 marzo 2018, disponibile online: http://www.comuniverso.it/index.cfm?Dati_regionali_sulle_Comunita_montane&menu=330

Prima di questi anni però, il ricorso a queste forme associative era volto al solo sviluppo dei territori.

Secondo Marotta (2014, p.4), la produzione normativa che è intervenuta su tale ambito può essere raggruppata in tre fasi temporali, alle quali si allineano le strategie che hanno svolto i Governi nel corso degli anni (Figura 10).

Strategia	Periodo di riferimento	Obiettivo	Ruolo delle forme associative
Intervento diretto	1990 - 1999	Riduzione del numero dei Comuni	Propedeutico alla fusione
Libertà	1999 - 2010	Efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa	Strumento di gestione amministrativa
Libertà controllata	2010 - ...	Efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa/riduzione dei costi	Strumento di gestione amministrativa/strumento di razionalizzazione territoriale

Figura 10: Strategie dell'associazionismo intercomunale²²

Vengono analizzate di seguito le tre fasi in riferimento all'ambito delle Unioni di Comuni, con il supporto dell'analisi dello stesso Marotta (pp. 1 – 14) e di quella di Andrea Piazza (2017) nel seminario *“Le Unioni di Comuni: l'evoluzione a livello nazionale e le specificità dell'Emilia – Romagna”*²³.

La prima fase analizzata è quella che va dall'approvazione della Legge 142, dal 1990 fino al 1999; la seconda dall'attuazione della Legge 265/1999 fino all'anno 2010; l'ultima inizia con il D.L. 78/2010 per arrivare fino ai giorni nostri.

²² Fonte: Marotta M. *Politiche di razionalizzazione territoriale su base comunale. L'implementazione dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali nei Comuni della Calabria*, paper presentato al Convegno annuale SISP, Università di Perugia, 14.09.2014, p. 5, <https://www.sisp.it/files/papers/2014/mariano-marotta-1984.pdf>

²³ A. Piazza in *Le Unioni di Comuni: l'evoluzione a livello nazionale e le specificità dell'Emilia – Romagna*, Seminario – Poleis, 28 settembre 2017, <http://www.labassaromagna.it/content/download/73930/1119045/file/1.%20Unioni%20di%20Comuni%20in%20Italia%20ed%20Emilia-Romagna.pdf>

La prima fase definita “strategia dell’intervento diretto”, ha come obiettivo da parte del Governo, la predisposizione di un quadro normativo indirizzato alla diminuzione dei Comuni, in favore di fusioni.

La piena realizzazione di questa strategia si ha con l’art. 26, nel quale si stabiliva che: *“in previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa Provincia, ciascuno non popolazione non superiore ai 5.000 abitanti, possono costituire una unione per l’esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi”*²⁴.

L’Unione, di fatto, non era un momento di collaborazione intercomunale ma il primo passo per la fusione, da concretizzarsi entro dieci anni, pena lo scioglimento dell’Unione.

La legge imponeva la trasformazione qualora beneficiasse dei contributi regionali, oltre a quelli già previsti dalla legislazione statale.

Il fallimento di questa strategia non è sancito solo da Marotta, ma anche da altri studiosi del tema come De Angelis e Pellegrini (2005), i quali evidenziano come l’incapacità di attuazione proficua si debba ricercare propriamente in cause sociologiche, e non propriamente politiche.

Appurato l’insuccesso della prima fase, il cambio di direzione si ha legge del 3 agosto 1999, n. 265 recante “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142”. Questa seconda fase, definita da Marotta “strategia della libertà”, non si prefigge lo scopo di ridurre in comuni, ma bensì pone l’attenzione sul miglioramento della loro efficienza.

Il nuovo articolo 26 sancisce l’Unione come uno strumento associativo a disposizione del legislatore, e non un passaggio volto alla soppressione dei Comuni.

Non essendo più volte alla fusione, le Unioni assumono la valenza di ente locale, se pur con vocazione generale, in proiezione dell’autonomia comunale.

Altre modifiche fondamentali, concernono le regole alle quali devono sottostare i Comuni per la creazione di Unioni.

Si legge infatti in merito “di norma contermini”: tale dicitura sta a significare un margine di stabilità che non obbliga gli stessi comuni, come la precedente legislazione (Marotta, p. 7). Seppur avendo riscontrato successo della seconda fase, Piazza (p. 9) sostiene che la crisi

²⁴ Citazione tratta da Art. 26, L. 142/1990, consultato in data 17 marzo 2019, disponibile online: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1990-06-12&atto.codiceRedazionale=090G0189&elenco30giorni=false

economica e finanziaria che ha colpito l'Europa occidentale ha come conseguenza diretta la diminuzione delle casse statali, le quali vedovo sono costrette ad un ridimensionamento in funzione di una riduzione delle spese pubbliche. Appare chiaro come l'obbligo di contenimento della spesa non possa escludere un cambiamento del complesso degli enti locali, anche per quanto riguarda la loro dimensione e capacità amministrativa.

Marotta (2014) chiama questa strategia "libertà controllata" e la discosta dalla riforma del Titolo V, la quale aveva concesso ampi margini di autonomia degli enti periferici.

Con il 2010, il Governo ha avvalorato una serie di riforme volte ad obbligare i piccoli Comuni ad associarsi per la gestione delle funzioni fondamentali, in virtù di una maggiore efficienza ed efficacia. Ancora, come sottolinea anche lo stesso Piazza (p. 9), la norma del D.L. 78/2010, legge Finanziaria 2010, obbliga i Comuni con popolazione compresa tra i 1.000 ai 5.000 abitanti (3.000 abitanti nel caso di Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità Montane) a contrarre forme associative, quali Convenzioni o Unioni, per le funzioni fondamentali elencate dalla legge n. 42/2009 (c.d. federalismo fiscale).

L'esercizio obbligatorio delle funzioni comunali dei piccoli comuni è stato rinviato più volte, da ultimo al 31 dicembre 2019, da parte del DL 135/2018.

L'Art 14, comma 27, D.L. 78/2010²⁵, rinvia al Art. 21, comma 3, della Legge 5 maggio 2009, n. 42, e individua quali sono le funzioni comunali fondamentali²⁶:

- Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

²⁵ DECRETO-LEGGE 31 maggio 2010, n. 78 in materia di *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, consultato in data 13 febbraio 2019, disponibile online: <https://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-05-31&task=dettaglio&numgu=125&redaz=010G0101&tmstp=1275551085053>

²⁶ Testo tratto da: Art. 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, consultato in data 13 febbraio 2019, <https://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2009-05-06&task=dettaglio&numgu=103&redaz=009G0053&tmstp=1241691584038>

- La pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- Organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- 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;
- Edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- Polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- Servizi in materia statistica.

Viene inoltre citata la funzione di attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi.

La L. 158/2017 sui piccoli comuni, ha inoltre regolato che i comuni che esercitano in forma associata delle funzioni fondamentali tramite Unione o Convenzione, devono svolgere anche quelle di programmazione di materia socioeconomica e quelle che riguardano le risorse finanziarie, sia esse anche derivanti da fondi dell'Unione europea.

Contestualmente al D.L. 135/2018 è stato anche disposto un tavolo tecnico-politico, presso la Conferenza Stato-città e autonomie locali²⁷, volto a revisionare le materie di province e città metropolitane per il superamento degli esercizi obbligatori e la semplificazione degli incarichi amministrativi contabili.

²⁷ *Tavolo tecnico-politico per la redazione di linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni*, presso la Conferenza Stato-città, del 31 dicembre 2018, consultato in data 17 marzo 2019, <http://www.conferenzastatocitta.it/it/la-conferenza-stato-citta-ed-autonomie-locali/tavoli-tematici/tavolo-tecnico-politico-2018-2019/>

Il comunicato stampa del 4 marzo 2019 dell'Ufficio stampa della Corte costituzionale²⁸, in riferimento alla sentenza n. 33/2019, sancisce che le disposizioni che obbligano i comuni con 5.000 abitanti sono incostituzionali nella maniera in cui non consentono ai Comuni di dimostrare che sotto quell'esercizio associato, non sono concretizzate economie di scala o risultati proficui nell'erogazione di beni pubblici alla comunità di riferimento.

La Corte Costituzionale, sostiene che l'obbligatorietà per i comuni è molto rigida e che la stessa dovrebbe essere applicata anche in altri casi, che opportunamente elenca²⁹:

- a) non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati;
- b) esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta il coinvolgimento di altri Comuni non in situazione di prossimità;
- c) la collocazione geografica dei confini dei Comuni (per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari fattori antropici, dispersione territoriale e isolamento) non consente di raggiungere gli obiettivi normativi.

Sempre secondo Piazza (2017 p.9) prima dell'affermazione della Legge Delrio, ci sono altri due passaggi importanti, sanciti da due manovre finanziarie, giustificate dall'obbligo di contenimento della spesa.

Si tratta del D.L. 98/2011, convertito nella legge 111/2011, e del D.L. 138/2011, convertito nella legge 148/2011. Entrambi i provvedimenti hanno eliminato tutto quello che era stato introdotto con la manovra finanziaria del 2010.

Si stabilisce in particolar modo, che i Comuni fino a 1.000 abitanti, sono obbligati ad esercitare in forma associata le funzioni amministrative e i servizi pubblici mediante delle Unioni a carattere "speciale", in quanto la loro forma non è disciplinata dall'art. 32 TUEL a seguito della composizione degli organi.

A queste Unioni possono partecipare anche i Comuni con popolazione dai 1.000 ai 5.000

²⁸Corte costituzionale (2019), consultato in data 21 marzo 2019, Disponibile online:https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20190304115348.pdf

²⁹ *Ibidem*

abitanti.

Segue una ulteriore modifica della normativa con il D.L. 95 del 2012, convertito con legge 135/2012 (cd. Spending Review2). A tale proposito le funzioni fondamentali da gestire in funzione associata ammontano a 10 e viene chiarita la possibilità di gestione tramite Unione o Convezione, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti o inferiore a 3.000 abitanti se già appartenenti ad un Unione. La legge inoltre prevede per i Comuni più piccoli di unirsi in forme di associazionismo più allentate, da convertire in Unioni solo dopo i tre anni, nel caso in cui si verificasse un non rispetto dei parametri di efficienza ed efficacia.

In ordine temporale, il quadro di riferimento odierno, prende le mosse dalla Legge Delrio, ossia la L. 56/2014, ponendo un punto di arrivo.

La legge apporta modifiche alla Unioni e alle Fusioni, semplificando organi e procedure volte ad incoraggiare gli Amministratori. Se pur l'obbligo associativo consente di optare anche per le Convenzioni, le modifiche della Legge Derio permettono di guardare alle Unioni come strumento principe e più semplice, contribuendo a instaurare una forma di associazionismo più stabile. Nel lungo periodo infatti, l'intento è quello di passare da Unioni a Fusioni, il quale rimane il rimedio più auspicabile per le strategie governative.

I risultati appartenenti alla terza strategia evidenziata da Marotta, si riscontano nelle 537 Unioni di Comuni, presenti nel nostro territorio a inizio del 2019.

La Figura 11 ci permette di capire come le Unioni di Comuni, siano un quadro assai differenziato per quanto riguarda la loro diffusione. Per esempio, notiamo come la Regione con il più alto tasso di adesione è la Valle d'Aosta, per la quale quasi la totalità dei Comuni ha optato per tale fenomeno (98,65%, 73 Comuni aderenti su una totalità di 74).

Segue la Regione Emilia-Romagna, con una percentuale del 82,32 %, dove su 328 Comuni, 270 hanno optato per le Unioni di Comuni.

Regione	Totale Comuni	Unioni di Comuni	Comuni aderenti	Adesione e media	%
1 Valle d'Aosta	74	8	73	9,13	98,65
2 Emilia-Romagna	328	42	270	6,43	82,32
3 Sardegna	377	36	281	7,81	74,54
4 Friuli-Venezia Giulia	215	19	146	7,68	67,91
5 Piemonte	1.181	108	778	7,2	65,88
6 Marche	228	19	120	6,32	52,63
7 Toscana	273	22	139	6,32	50,92
8 Liguria	234	23	110	4,78	47,01
9 Sicilia	390	47	174	3,7	44,62
10 Puglia	257	23	112	4,87	43,58
11 Veneto	563	43	225	5,23	39,96
12 Molise	136	8	52	6,5	38,24
13 Lazio	378	20	101	5,05	26,72
14 Abruzzo	305	11	68	6,18	22,3
15 Lombardia	1.507	80	277	3,46	18,38
16 Campania	550	15	90	6	16,36
17 Calabria	404	10	53	5,3	13,12
18 Basilicata	131	2	16	8	12,21
19 Umbria	92	1	8	8	8,7
20 Trentino-Alto Adige	291	0	0	0	0
Totale	7.914	537	3.093	5,76	39,08

Figura 11: Distribuzione Unioni di Comuni per Regione³⁰

1.3.4 Principali novità introdotte dalla Legge Delrio in merito alle Unioni di Comuni

Come abbiamo visto l'ultimo intervento normativo in materia di riordino territoriale riguarda la Legge n. 56/2014³¹ recante "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni", la quale dopo l'approvazione definitiva da parte dell'Assemblea della Camera dei Deputati il 3 aprile 2014, entra in vigore l'8 aprile 2014.

³⁰ Comuniverso, elaborazione Ancitel su dati Istat (2019), consultato in data 17 marzo 2019, disponibile online: http://www.comuniverso.it/index.cfm?Dati_regionali_sulle_Unioni_dei_Comuni&menu=313

³¹ L. 56/2014 in materia di *Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni*, consultato in data 17 marzo 2019, disponibile online: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/4/7/14G00069/sg>

L'Art. 1, commi 104-134, fornisce indicazioni in materia di piccoli Comuni, Fusioni e Unioni di Comuni, le quali vengono definite:

“enti locali costituiti da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza.”³²

Si pone particolare attenzione all'ambito d'interesse riguardante le Unioni di Comuni (commi 104-115).

L'analisi si avvale della “Nota di lettura Legge 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni”, fornita dall'Associazione ANCI (2014)³³.

In primo luogo, al comma 104, viene abrogato quanto previsto dall'art. 16 della legge 148/2011, come modello di Unione “speciale” e che prevedeva per i Comuni fino a 1.000 abitanti, l'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

In merito a queste, per i Comuni fino a 5.000 abitanti rimane comunque la facoltà di avvalersi di Convenzione o Unione, in riferimento a quanto si sostiene negli articoli 30 e 32 TUEL. Citando appunto l'art. 32 TUEL, il comma 105 modifica la disciplina del Consiglio dell'Unione, per la quale il numero dei componenti, secondo lo Statuto, non prevede dei limiti numerici ma bensì solo la rappresentanza delle minoranze di ogni singolo Comune. L'Unione ha inoltre potestà statutaria e regolamentare.

Il Presidente dell'Unione deve avvalersi del segretario comunale facente parte di uno dei Comuni associati, escludendo gli incarichi per le funzioni di segretario già affidate ai dipendenti dei Comuni e delle Unioni.

Viene inoltre chiarito che lo Statuto dell'Unione, deve rispettare i principi e le soglie demografiche minime, nel caso in cui queste siano previste dalla legge regionale alla quale deve assoggettare l'Unione.

Al comma 107, si sottopone a modifica l'articolo 14 del D.L. n. 78/2010.

Viene determinato un limite demografico di 10.000 abitanti per le Unioni di Comuni e le Convenzioni, fissato a 3.000 abitanti nel caso in cui si tratti di Comuni che appartengono o sono appartenuti, a Comunità Montane.

In questo caso è obbligatorio che le stesse, siano formate da almeno tre Comuni, fatto salvo diverso limite stabilito dalle Regioni.

³² *Ibidem*

³³ Consultato in data 17 marzo 2019, disponibile online:

http://www.anci.lombardia.it/documenti/04_NotaLetture-LeggeDelrio56_PcUcFusioni_17-04-2014.pdf

Per le Unioni già costituite invece, questo limite non si pone.

L'articolo 108 disciplina il trattamento economico spettante al personale titolare delle cariche negli organi del Comune, confermandone la loro gratuità.

L'articolo successivo, accerta che per il primo mandato, agli amministratori del Comune nato dalla fusione di Comuni inferiori a 5.000 abitanti e gli amministratori delle Unioni comprendenti le stesse peculiarità, si applichino le disposizioni in materia di inconfiribilità, incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità.

In linea con gli intenti di semplificazione dell'attività amministrativa, le funzioni di responsabile anticorruzione e di responsabile per la trasparenza, *“sono svolte da un funzionario nominato dal presidente dell'Unione tra i funzionari dell'Unione e dei comuni che lo compongono”*³⁴.

Si sottolinea anche, che le funzioni dell'organo di revisione possono essere ricondotte ad un revisore unico per le Unioni con Comuni aventi massimo 10.000 abitanti; per le Unioni che superano tale vincolo, le funzioni vengono svolte da un collegio di revisori.

Le funzioni in merito il controllo e la valutazione sono di norma attribuite al Presidente, sulla base del regolamento dell'Unione.

Secondo quanto si apprende dalla Legge 56/2014, e riguardo alla figura del Presidente, viene attribuito allo stesso, se previsto dallo statuto, le funzioni di polizia locale, nella misura in cui siano state attribuite all'Unione, le funzioni di polizia municipale.

Nel caso in cui i Comuni delegassero all'Unione anche la funzione della protezione civile, ad essa concerne l'approvazione e l'aggiornamento dei piani di emergenza, nonché di prevenzione e approvvigionamento.

Ai sindaci dei Comuni, spetta la direzione delle situazioni di emergenza, comprendenti il coordinamento dei servizi, l'assistenza e il soccorso alla popolazione.

Contrariamente, nel caso in cui le Unioni non siano investite di funzioni di polizia municipale, la funzione di polizia giudiziaria si riferisce al territorio dei Comuni in cui l'Unione detiene le stesse funzioni.

In merito al trasferimento di personale, in particolare da Comune ad Unione, le risorse del Comune volte a finanziare istituti contrattuali collettivi, si immettono nelle corrispondenti

³⁴ Art. 1, Comma 110, LEGGE 7 aprile 2014, n. 56, in materia di *Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni*, consultato in data 17 marzo 2019, disponibile online: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/4/7/14G00069/sg>

risorse dell'Unione.

Da ultimo, all'art. 115, la normativa stabilisce alle Unioni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, le disposizioni relative ai piccoli comuni.

2) La Governance dell'Unione di Comuni

La gestione associata di funzioni e servizi alla comunità è volta come abbiamo visto al superamento di difficoltà legate ai piccoli comuni con l'obiettivo di razionalizzare la spesa e perseguire una migliore efficienza ed efficacia dei servizi.

Come citato nel Capitolo 1, l'ordinamento prevede varie forme di associazione per i comuni, in particolar modo Convenzioni e Unioni di Comuni e sancisce che due o più comuni possono costituire Unioni o Convenzioni in modo facoltativo e in modo obbligatorio per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (3.000 in area montana).

Incentivi a queste due forme di associazionismo sono anche previste dall'ordinamento statale, sottoforma di contributi e agevolazioni in merito, che rispettino i patti di stabilità interni.

La legge n. 56 del 2014 di riforma degli enti locali ha semplificato la materia riguardante le Unioni di Comuni anche dal punto di vista dell'organizzazione interna delle Unioni. L'analisi della *governance* dell'Unione si avvale di quella di Frieri, Gallo e Mordenti (2012).

2.1 Gli organi dell'Unione

L'Unione di comuni viene definito dall'ordinamento un Ente locale di secondo livello in quanto è solo indirettamente espressione della comunità locale;

esso è portavoce di tutte le amministrazioni comunali che lo costituiscono con il proposito di non manifestare una maggioranza politica.

Ogni Unione di Comuni è costituita da un numero minimo di due comuni confinanti con lo scopo di assoggettare sotto un unico esercizio funzioni e servizi.

L'art. 32 TUEL esplica gli organi dell'Unione e le modalità per la loro costituzione, definendo quali sono gli organi di governo principali:

- Presidente;
- Giunta dell'Unione
- Consiglio.

L'art. 32, comma 5 definisce:

*“Alle Unioni di Comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni. Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente”*³⁵.

A queste considerazioni bisogna affiancare quelle stabilite dal D.L. n. 138 del 2011 (in merito alle Unioni di comuni con comuni la cui popolazione non supera i 1000 abitanti) e quelle inerenti alla legislazione regionale alla quale l'Unione deve sottostare.

Presidente dell'Unione

Il Presidente dell'Unione è eletto dal Consiglio dell'Unione ed è scelto tra i sindaci dei comuni associati.

Con l'appoggio della Giunta, il compito principale del Presidente è quello di giudicare l'Unione e supervisionare tutto ciò che ruota intorno ad essa.

Va sottolineato inoltre che la legislazione regionale non impone che il Presidente sia per forza un sindaco dei comuni aderenti.

La carica di vicepresidente è solitamente attribuita ad un membro della Giunta. La Legge Delrio, inserisce ex novo all'art. 32 TUEL il comma 5-ter, il quale prevede che il Presidente dell'Unione, debba avvalersi di un Segretario di un Comune appartenente all'Unione senza che questo comporti ulteriori indennità.

Per il primo mandato, agli amministratori delle Unioni di Comuni si applicano le disposizioni in materia di ineleggibilità, incandidabilità, inconfiribilità e incompatibilità previste dalla legge per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (comma 109).

³⁵ Testo tratto da Art. 32, comma 5, Testo Unico degli Enti locali, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, consultato in data 13 febbraio 2019, disponibile online: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/09/28/000G0304/sg>

Giunta dell'Unione

La Giunta dell'Unione è nominata dal Presidente e si compone solitamente dei sindaci dei comuni appartenenti all'Unione in modo tale da conferire rappresentanza a tutte le componenti territoriali.

Gli enti terzi che interloquiscono con l'Unione non possono vantare la loro indipendenza, ma bensì devono privilegiare l'Unione cercando di garantire un solido apparato a supporto della figura del Presidente e conseguentemente dell'Unione (Frieri, Gallo, Mordenti, pp. 356-358).

Consiglio dell'Unione

Il Consiglio dell'Unione, è costituito dai rappresentanti comunali dei singoli comuni partecipanti all'Unione, in numero proporzionale rispetto agli abitanti del comune di rappresentanza.

Il tutto garantisce economicità e democrazia, rispettando quanto previsto dalla legge regionale specifica.

Il Testo Unico evidenzia come il numero dei componenti non possa essere superiore ai limiti numerici previsti, salvo alcune deroghe mirate alla presenza nel Consiglio di almeno un rappresentante appartenente alla minoranza per ogni comune.

A tale proposito tuttavia, in relazione al caso delle Comunità Montane, composte prevalentemente da un numero maggiore di Comuni con piccole dimensioni, il principio di rappresentanza viene considerato molto più importante rispetto ai limiti numerici prefissati dall'art. 37 TUEL.

In questo modo si cerca di colmare il problema della rappresentanza democratica nelle Unioni, in quanto questa non prevede l'elezione diretta del Presidente e dei Consiglieri.

Al fine di rendere l'apparato costitutivo il più efficiente possibile è inoltre suggerita l'istituzione di altri organismi, quali per esempio le commissioni in modo tale da favorire la coesione tra gli organi di governo (Frieri, Gallo, Mordenti, pp. 357-358).

Organi di Governo
Presidente Unione: eletto dal Consiglio dell'Unione, viene scelto tra i Sindaci dei Comuni aderenti.
Giunta: nominata dal Presidente, è formata preferibilmente dai Sindaci dei Comuni aderenti.
Consiglio: è composto dai consiglieri comunali scelti dai rispettivi consigli, garantendo la rappresentanza delle minoranze.

Figura 12: Gli Organi dell'Unione³⁶

2.2 Funzioni degli organi dell'Unione

Seguendo la struttura gerarchica degli Organi di governo, le competenze politiche specifiche si trasmettono di norma nello stesso modo; Presidente, Giunta e Consiglio.

Di seguito si analizzano le competenze appartenenti ad ogni elemento costitutivo dell'Unione.

Presidente dell'Unione

Viene considerato il rappresentante legale dell'Unione e le funzioni a lui attribuite possono essere paragonabili a quelle attribuite al Sindaco comunale.

Presidia tutte le decisioni e funzioni dell'Unione, assicurandone l'indirizzo politico-amministrativo e garantendo la cooperazione tra i vari organi interni ed esterni.

Il Presidente nomina a sua volta il segretario, il direttore e i responsabili degli uffici e dei servizi.

Svolge inoltre, secondo le funzioni conferite, anche gli obblighi che la legge attribuisce ai sindaci, fatta eccezione di quelle di competenza esclusiva del Sindaco ufficiale di governo.

³⁶ Immagine tratta da Friari F.R., Gallo L., Mordenti M., (2012), *Le Unioni di Comuni. Costituzione, Gestione, Governance*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore, pag. 358.

Dopo l'istituzione dell'Unione viene convocato il Consiglio, che entro trenta giorni deve eleggere il nuovo Presidente tra i propri componenti.

Il Presidente dura in carica due anni e mezzo rinnovabili e fino al momento della sua elezione, la carica è ricoperta dal Sindaco del comune con più abitanti, che a titolo effettivo ricopre tutte le funzioni di appartenenza all'Unione.

L'art. 50 TUEL definisce le competenze del Sindaco e al Presidente dell'Unione spettano le stesse, con riferimento alle funzioni conferite.

Ai singoli sindaci spettano invece le competenze trasversali.

Anche in questo caso, parliamo di competenze a geografia variabile in quanto nei Comuni che detengono tutte le funzioni, l'oppressione del Sindaco è ancora più rimarcata a seconda del fatto che tutte le competenze sono a carico del presidente dell'Unione, ad eccezione di quelle direttamente attribuite al Sindaco e riscontrabili nell'art. 50 TUEL.

Giunta

La Giunta collabora con il Presidente e il Consiglio negli atti di natura politica, inoltre rettifica i regolamenti sull'ordinamento di uffici e servizi, delibera dotazioni organiche e assunzioni, approva gli schemi di bilancio che poi dovranno essere sottoposti al consiglio e acconsente al piano di performance e di gestione.

La Giunta esegue inoltre i compiti che la legge attribuisce alla Giunte comunali.

Secondo le norme specifiche e mediante il meccanismo delle deroghe, controlla la ramificazione delle attività dell'Unione.

Dobbiamo sottolineare come quest'ultimo punto a volte sia estremamente delicato, in quanto è necessario bilanciare le competenze dell'ente associativo rispetto a quelle degli enti conferenti, evitando un eccesso di sovranità da una parte rispetto all'altra. Per quanto riguarda le "micro-unioni" sancite dall'art. 16 del D.L. n. 138/2011, gli organi di governo sono gli stessi previsti per le "macro-unioni" e sopra elencati.

La Giunta dell'Unione si compone del Presidente, che la presiede, e dagli assessori che vengono nominati dallo stesso, in numero che non deve eccedere quello previsto per i Comuni aventi corrispondente popolazione.

Anche nel caso della Giunta, le funzioni sono a competenza variabile.

Nei comuni con popolazione fino a 1000 abitanti e in quelli di numero superiore che esercitano tramite l'Unione tutte le funzioni, le giunte in carica decadono; gli unici organi di governo sono quindi il Sindaco e il Consiglio comunale.

Tutte le competenze sancite dall'art. 48 TUEL sono quindi a carico della Giunta dell'Unione. Non è il caso dei comuni con più di 1000 abitanti, dove le giunte comunali sopravvivono. In questi casi le giunte comunali mantengono le competenze sulle funzioni non conferite, mentre alla Giunta dell'Unione spettano quelle conferite (Frieri, Gallo, Mordenti, p. 359).

Consiglio dell'Unione

Stabilisce l'indirizzo politico e amministrativo.

La sua competenza è limitata agli atti fondamentali sanciti dall'art. 42 TUEL e in relazione al Testo regolamentato della singola Unione di appartenenza.

Fanno parte del Consiglio dell'Unione due consiglieri di rappresentanza per ogni comune aderente.

I due rappresentanti devono appartenere a fazioni politiche opposte ad evitare che emerga una fazione di maggioranza.³⁷

A seconda delle funzioni che vengono conferite ai comuni, il Consiglio ha competenze a geometria variabile, in particolare; ai comuni che conferiscono tutte le funzioni, il Consiglio detiene solo poteri di indirizzo, in quanto trasferite al Consiglio dell'Unione le competenze dell'ex art. 42 TUEL.

Nei Comuni che detengono solo alcune funzioni invece, le competenze sono attribuite tra due organi.

Al Consiglio dell'Unione spettano le funzioni direttamente conferite ovvero quelle stabilite dalla legislazione statale e regionale, mentre ai Consigli comunali spettano le funzioni trasversali tra le quali può essere menzionato l'approvazione del bilancio e del bilancio consuntivo.

³⁷ C. D'Andrea, *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "manovra-bis", (18 ottobre 2011)*, consultato in data 19 marzo 2019, disponibile online: <https://www.federalismi.it/>

Al consiglio Comunale spettano inoltre poteri di indirizzo nei confronti del consiglio dell'Unione in merito alle funzioni conferite (Frieri, Gallo, Mordenti, pp. 357-358).

L'assetto delle competenze politiche
CONSIGLIO: funzioni previste dalla legge
PRESIDENTE: compiti attribuiti dalla legge/Statuto/regolamenti
GIUNTA: tutte le altre funzioni politiche (competenza residuale)

Figura 13: Funzioni degli Organi di Governo dell'Unione ³⁸

2.3 Relazioni interistituzionali

Il raggiungimento di obiettivi e finalità all'interno delle politiche pubbliche non è mai il frutto di un solo ente; al raggiungimento delle stesse concorrono molto spesso una moltitudine di apparati, la cui azione coesa è volta al raggiungimento dei migliori risultati possibili.

Studiare un singolo apparato ci consente di analizzare le problematiche e la governance interna, ma è dalle relazioni che questo intraprende con gli altri enti che valutiamo il suo impatto su larga scala.

Le politiche pubbliche infatti assumono rilevanza perché molto spesso creano benefici condivisi anche al territorio limitrofo, pensiamo ad esempio a un piano di riqualificazione urbana.

Francesco Raphael Frieri (2012) parla a tale proposito di *governance*, definendola: “..il complesso di istituti, logiche, accordi, comunicazioni, azioni non azioni, su cui si basa il funzionamento delle organizzazioni.”³⁹

Come lo stesso autore evidenzia, emerge il rapporto interistituzionale che le politiche

³⁸ Fonte: Frieri, Gallo, Mordenti, pag. 360.

³⁹ Francesco Raphael Frieri, *La governace istituzionale*, in *Unioni di Comuni*, Maggioli Editore, 2012, p. 377.

pubbliche devono instaurare con gli attori circostanti, limitrofi al suo originario campo di azione.

L'Unione di Comuni si distingue in questo scenario come la portavoce di una rete di attori locali, pubblici e privati pronti a interloquire per un fine comune, il cui risultato è necessario si diffonda il più lontano possibile.

Per agevolare i rapporti, si consiglia inoltre di scegliere un distretto territoriale adeguato, che coincida per esempio con quello sociosanitario.

Negli ultimi anni la possibilità di pianificare interventi di politica pubbliche ha subito un notevole rallentamento dovuto a molti fattori, uno dei quali la scarsità di risorse. Un altro problema è che molto spesso le politiche regionali entrano in disaccordo con quelle locali e questo non permette l'attuazione di una programmazione su larga scala. Le Unioni, in quanto soggetto con propri poteri può dare una risposta positiva, sebbene i suoi rappresentanti si facciano portavoce in primis delle esigenze del Comune. Ciò detto, gli organi legislativi devono mettere gli enti locali nelle condizioni di poter attuare le loro iniziative, favorendo lo sviluppo territoriale.

Di seguito vengono elencate le principali forme di pianificazione locale⁴⁰;

- Pianificazione Strategica:

Il piano strategico è uno strumento fondamentale e di accompagnamento dell'ente locale che si basa sulle possibilità di andare incontro alle esigenze del territorio nel quale esso viene attuato.

Favorendo il processo di governance, delinea un modello condiviso e favorisce la partecipazione di cittadini e stakeholders allo sviluppo di strategie condivise.⁴¹

- Pianificazione territoriale e Pianificazione economica;

Solitamente il concetto di pianificazione territoriale si associa a quello di pianificazione economica, in quanto gli stessi procedono all'unisono.

Si intendono tutte quelle politiche volte alla trasformazione del territorio.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 383.

⁴¹ *Piano Strategico per Unioni e fusioni di Comuni*, Poleis, consultato in data 15 novembre 2018, disponibile online: <http://www.poleis.biz/politiche-pubbliche/piano-strategico-per-unioni-e-fusioni-di-comuni>

La pianificazione territoriale è strettamente legata alla pianificazione economica attraverso un uso razionale delle risorse e volto al benessere della collettività.

Deve avvalersi di strumenti consoni, quali piani, progetti e programmi in grado di favorire la trasparenza delle scelte e nello stesso tempo che permettano in corso di azione un margine di flessibilità (Cappuccitti, 2006).

- Piano sociale di zona

Con l'accezione di Pianificazione Sociale di Zona si intende il processo tramite cui gli Enti locali adempiono ai sistemi di welfare e servizio sociale locale.

Attraverso un ottimale allocazione delle risorse, gli enti locali definiscono gli obiettivi e indicano le modalità tramite cui saranno conseguiti i risultati prefissati.

La L. 328/2000 chiarifica come la pianificazione sociale di zona e il piano di zona siano strumenti principali di *governance* dei sistemi di servizi sociali e sociosanitari locali.⁴²

Ridisegnare l'assetto territoriale dei Comuni e di conseguenza poi delle Regioni, produce una ricaduta sull'idea stessa di Stato in senso funzionale, in una prospettiva volta allo sviluppo Europeo.

La stessa strategia si basa su una crescita intelligente, sostenibile nello sviluppo non solo economico ma anche politico e sociale, volto a incentivare le relazioni sociali. Questi fondamenti sono possibili nel momento in cui il territorio riconosce la propria possibilità di crescita e di sviluppo e sia disposto a intraprendere uno sviluppo strategico, il cui obiettivo finale è volto alla creazione di Regioni Funzionali.

La Regione acquisisce un ruolo centrale dovendo rispondere in prima persona delle esigenze del suo territorio, attuando strategie e processi di *decision making*.

Con l'aiuto di ricerca, Università, Fondazioni e Banche locali è possibile avviare il processo di trasformazione.

Uno dei problemi maggiormente riscontrati è l'incapacità di attivare reti intercomunali che siano in grado di funzionare, a causa anche della predominanza del campanilismo individuale.

È necessario attivare reti collaborative tra i territori, senza necessariamente creare nuove

⁴² *Pianificazione Sociale*, ISOFOL – Ente Pubblico di ricerca sui temi della formazione delle politiche sociali e del lavoro, consultato in data 14 novembre 2018, disponibile online: http://www.isfol.it/temi/Inclusione_sociale/Pianificazione%20sociale

strutture amministrative ma solo coordinando maggiormente quelle già esistenti.

Le Unioni di Comuni mirano ad accrescere l'efficacia e l'efficienza delle loro prestazioni e l'erogazione dei loro servizi.

La crescente riduzione della spesa pubblica e la spinta al decentramento che ha investito l'Italia a partire dal 2009 (L.42/2009) ⁴³ hanno notevolmente aumentato tali problemi, sfavorendo l'attribuzione di incentivi.

Secondo gli studi di Fiorillo e Pola (2005) l'attribuzione degli incentivi dovrebbe essere commisurata al funzionamento dell'Unione piuttosto che alla sua istituzione.

In questa prospettiva, l'assegnazione dei contributi sarebbe incerta, altresì i criteri di ripartizione.

Secondo Iommi (2017) infatti in Italia non vengono stanziati finanziamenti annui diretti e questo non garantisce l'effettiva integrazione degli enti locali, né tanto meno la durata dell'Unione.

2.4 Incentivi alle Unioni di Comuni

Mediante le informazioni tratte dalla documentazione conclusiva della Camera dei Deputati, Servizio Studi del 4 marzo 2019⁴⁴, è possibile constatare come il tema dell'accomunamento delle principali funzioni comunali e dei loro servizi, sia molto sentito in ambito parlamentare.

La Commissione della camera, ha ratificato una documentazione che sancisce come le sperimentazioni nella gestione associata comunale, avviata con il D.L. 78 del 2010 e poi con la L. 56/2014, sebbene non abbia portato ai risultati sperati, si sia comunque qualificata con esiti positivi.

L'analisi oltre che a permettere una panoramica dello svolgimento del tema, offre anche la

⁴³ LEGGE 5 maggio 2009, n. 42 in materia di *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, consultato in data 17 marzo 2019, disponibile online: <https://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2009-05-06&task=dettaglio&numgu=103&redaz=009G0053&tmstp=1241691584038>

⁴⁴ Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, in materia di *Unioni e fusioni di comuni*, 4 marzo 2019, consultato in data 10 aprile, disponibile online: http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105809.pdf?_1555520990223

possibilità di poter analizzare i punti critici che sono emersi nel corso degli ultimi anni, nonché ribadire la centralità degli enti locali nel sistema istituzionale nazionale. Durante la XVII legislatura, a seguito della L. 56/2014 sono state promulgate diverse disposizioni finanziarie, volte ad incentivare la gestione associata delle funzioni, in particolar modo rispetto alle fusioni di comuni. Più precisamente si legge che, a partire dall'anno 2014, all'interno del Fondo per il finanziamento dei comuni (Fondo di solidarietà comunale), un importo di 60 milioni annui è stato impegnato in favore delle unioni e delle fusioni di comuni, per il triennio 2014-2016.

Il finanziamento valido per dall'anno 2016 grazie alla legge di stabilità n. 208/2015⁴⁵ assegna:

- 30 milioni di euro volti a potenziare il contributo alle Unioni di Comuni, ai sensi dell'art. 53, comma 10, della L. 388/2000, attualmente totalizzante all'incirca 10 milioni di euro;
- 30 milioni di euro ai comuni nati a seguito di fusioni ai fini del contributo straordinario a loro spettante a seguito dei 10 anni dalla fusione, così come stabilito dal art. 20, D.L. 95/2012.⁴⁶

A questi finanziamenti devono essere aggiunti, quelli già stanziati nel 2007 a favore degli stessi soggetti, pari a circa 1,5 milioni di euro.

L'art. 15 comma 3 del TUEL, assegna inoltre un contributo straordinario pari al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti all'anno 2010 per i 10 anni a seguito della nascita della fusione.

Questo tipo di contributo non riguarda però gli enti appartenenti alle regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, e gli enti appartenenti alle province di Trento e Bolzano, in quanto la disciplina che sancisce il trasferimento di finanziamenti ad enti locali è diversa. In riferimento al calcolo del contributo straordinario, a seguito delle ultime due leggi di bilancio, la percentuale è stata di seguito aumentata rispetto al 2010, arrivando al 50% nel

⁴⁵ LEGGE 28 dicembre 2015, n. 208 in materia di *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*, consultato in data 15 aprile 2019, disponibile online: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/12/30/15G00222/sg>

⁴⁶ Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, in materia di *Unioni e fusioni di comuni*, 4 marzo 2019, consultato in data 10 aprile, disponibile online: http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105809.pdf?_1555520990223

2017⁴⁷ e successivamente al 60%⁴⁸.

Oltre agli incentivi finanziari, lo Stato garantisce altre forme di sostegno; ad esempio per le Unioni di Comuni, il comma 450 della L. 190/2014⁴⁹, poi modificato dall'art. 21 del D.L. 50/2017⁵⁰, prevede per le stesse che esercitano in modo obbligatorio le funzioni fondamentali in maniera associata, che le spese relative a personale e facoltà di assunzione siano compensate tra i comuni stessi, previo rispetto delle disposizioni all'art. 1, comma 450, lett. b.

Inoltre, per i comuni istituiti dal 2011 grazie ad Unioni, l'art. 1, comma 229 della L. 208/2015, autorizza dall'anno 2016 ad assumere personale in forma indeterminata nel rispetto del personale di ruolo il cui servizio è finito l'anno precedente.

Nel quadro complessivo, come evidenziato da Spano (2018), in Italia continuano tuttavia a manifestarsi problematiche in riferimento da un lato ad alcune irregolarità nel quadro normativo, dall'altro dalle opposizioni di politici e dipendenti.

Di fatto è appurato che in riferimento alla struttura amministrativa, chi assume ruoli organizzativi di responsabilità difficilmente li abbandona al momento dell'unione, in quanto essi assumerebbero la connotazione dirigenziale in enti più grandi.

Ciò significa che quella che si va a creare è una condizione paradossale, tale per cui al momento dell'unione di piccoli comuni, ci siano 5 responsabili tecnici, 5 addetti al servizio ragioneria e così via.

⁴⁷ Art. 1, comma 447, LEGGE 11 dicembre 2016, n. 232 in materia di *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*, consultato in data 15 aprile 2019, disponibile online: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/12/21/16G00242/sg>.

⁴⁸ Art. 1, comma 868, LEGGE 27 dicembre 2017, n. 205 in materia di *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*, consultato in data 15 aprile 2019, disponibile online: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/29/17G00222/sg>.

⁴⁹ Comma 450, LEGGE 23 dicembre 2014, n. 190 in materia di *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*, consultato in data 15 aprile 2019, disponibile online: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/12/29/14G00203/sg>.

⁵⁰ DECRETO-LEGGE 24 aprile 2017, n. 50 in materia di *Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*, consultato in data 15 aprile 2019 disponibile online: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/24/17G00063/sg>

3) Unioni Territoriali Intercomunali in Friuli-Venezia Giulia

3.1 Riforme delle Autonomie locali in Friuli-Venezia Giulia

Nel corso degli anni in Friuli-Venezia Giulia, molti furono gli interventi in merito alla razionalizzazione del sistema degli enti locali.

Uno dei primi interventi sistematici, di recente data, è dato dalla Legge Iacob del 2006, ovvero la Legge 1/2006⁵¹.

Quest'ultima, prende il nome da Franco Iacob, al tempo Assessore alle Autonomie Locali e sostenitore della proposta di legge.

Grazie alla sua esperienza di Sindaco, egli aveva ideato un sistema di servizi associati basati sul volontariato che promuovesse la partecipazione delle istituzioni e della società. La L.R. 1/2006 si inserisce in un contesto di forte espansione economica del Nord-Est Italia, che vede protagonista anche il Friuli Venezia Giulia e che era spinta dalla necessità di definire uno strumento normativo che potesse razionalizzare il sistema delle Autonomie Locali e dei Comuni, volto ad una maggiore efficienza ed efficacia dei servizi. Coerenti con il contesto economico favorevole, trovano piena collocazione i principi guida di questa legge che si riscontrano negli articoli⁵²:

- Art. 1: Unità e policentrismo regionale;
- Art. 7: Valorizzazione del territorio dei piccoli Comuni;
- Art. 20: Forme collaborative tra gli enti locali;

⁵¹ Legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1 in materia di *Principi e norme fondamentali del sistema Regione - autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia*, consultato in data 15 aprile 2019, disponibile online: <http://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/XmlLex.aspx?anno=2006&legge=1>

⁵² Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, *Un nuovo sistema Regione-autonomie locali in Friuli Venezia Giulia – l'attuazione della legge regionale 1/2006*, pubblicazione a cura di Gabriella Gentile, Gianni Ietri e Cristina Menis, Novembre 2006, p. 8, consultato in data 15 aprile 2019, disponibile online, https://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Informazioni_generali/Normativa/legge_1_2006/p rodotti_editoriali/attuazioneLR1-2006-Volume1novembre2006.pdf

- Art. 22 Associazioni intercomunali.

In riferimento all'art. 20, le forme di collaborazione tra gli enti locali ovvero Convenzioni, Associazioni Intercomunali e Unioni di Comuni, erano di natura volontaria e ogni singolo ente poteva decidere se esercitare e gestire funzioni e servizi in maniera coordinata. Le Associazioni intercomunali inoltre, furono ampiamente finanziate (Figura 14) e la loro architettura istituzionale, richiamerà quella successiva della L.R. 26/2014⁵³ che istituirà le Unioni Territoriali Intercomunali – UTI.

Il Presidente dell'Associazione Intercomunale era infatti eletto tra i Sindaci associati e dalla conferenza dei Sindaci. Entrambi, prendevano l'accezione di organismi e non organi in quanto l'Associazione non aveva personalità giuridica ma era considerata solo un modo per l'esercizio collaborativo di funzioni e servizi.

⁵³ Legge regionale 12 dicembre 2014, n.26 in materia di *Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative*, consultato in data 15 aprile 2019, disponibile online: <https://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/xmllex.aspx?anno=2014&legge=26>

ASSOCIAZIONI INTERCOMUNALI E UNIONI DI COMUNI OGGETTO DI RICOGNIZIONE AL 15 FEBBRAIO 2012

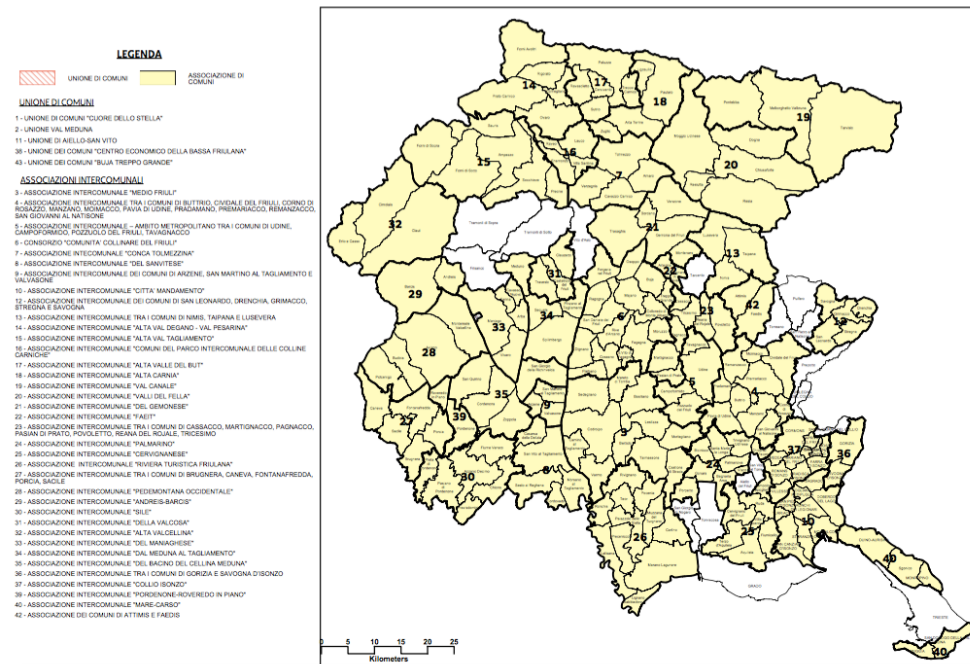


Figura 14: Associazioni Intercomunalì e Unioni di Comuni oggetto di ricognizione al 15 febbraio 2012 ⁵⁴

Nel 2013 il programma di mandato⁵⁵ con cui si presentò la Giunta Serracchiani alle elezioni regionali, prevedeva un programma di riforme che tra i vari punti toccava anche la questione riguardante il sistema delle Autonomie Locali.

Il programma di riforme del sistema istituzionale si concentra su due grandi aree di intervento che comprendono:

- L.R. 17/2014 (Riassetto del Sistema del Servizio Sanitario Regionale)⁵⁶;

⁵⁴ Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia, Sistema delle Autonomie Locali, Associazioni intercomunalì, *Mappa delle Associazioni Comunali e Unioni di Comuni 2012*, consultato in data 20 aprile 2019, disponibile online: http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/export/sites/default/AALL/Forme_Associative/allegati/Associazioni_Unioni_Comuni_2012_LUGLIO_mappa.pdf

⁵⁵ Programma elettorale per il mandato regionale 2013/2018 della Candidata Deborah Serracchiani, consultato in data 20 aprile 2019, disponibile online: https://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/export/sites/default/AALL/Elezioni/elezioniregionali2013/doc_reg_2013_f/programmi/Programma_Coalizione_Serracchiani.pdf.

⁵⁶ Legge regionale 16 ottobre 2014, n. 17 in materia di *Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del*

- L.R. 26/2014 (Istituzione delle Unioni Territoriali Intercomunali);
l'abolizione delle Province mediante la Legge Costituzionale 1/2006 di modifica dello Statuto Regionale;
la L.R. 12/2015 riforma del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL)⁵⁷; la L.R. 18/2015 riforma del sistema di finanza locale⁵⁸;
la L.R. 18/2016 di riforma del rapporto con il personale dipendente inquadrato nel Comparto Unico⁵⁹.

A differenza di quanto prima esercitato dalla L.R. 1/2006 in cui i sistemi associativi si fondavano su base volontaria, la L.R. 26/2014 impone l'adesione ai destinatari, i quali entrano involontariamente a far parte di un sistema di riordino territoriale già predeterminato. Rispetto alla normativa nazionale della L. 56/2014 che prevede che i comuni obbligati a gestire in forma associata le funzioni, posso scegliere come associarsi, la L.R. 26/2014 impone a tutti i Comuni l'adesione all'Unione Territoriale Intercomunale corrispondente al proprio comparto di ripartizione territoriale, il quale richiama i passati Ambiti Socio-Assistenziali.

In questo contesto, le UTI si configurano come istituzioni prive di intenzionalità che lasciano poco spazio di manovra ai destinatari del progetto.

Questo tipo di pressione istituzionale ha infatti generato varie risposte da parte degli interlocutori, i quali hanno reagito mediante compromessi volti all'aderimento della riforma, contrattando proroghe nelle tempistiche e diversi livelli nell'integrazione dei servizi. Di fatto, l'adesione alle Unioni è avvenuta molte volte per non incombere nelle gravi

Servizio sanitario regionale e norme in materia di programmazione sanitaria e sociosanitaria, consultato in data 20 aprile 2019, disponibile online: <https://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/xmllex.aspx?anno=2014&legge=17>

⁵⁷ Legge regionale 22 maggio 2015, n. 12 in materia di *Disciplina del Consiglio delle autonomie locali del Friuli Venezia Giulia, modifiche e integrazioni alla legge regionale 26/2014 in materia di riordino del sistema Regione-Autonomie locali e altre norme urgenti in materia di autonomie locali*, consultato in data 20 aprile 2019, disponibile online: <https://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/xmllex.aspx?anno=2015&legge=12>

⁵⁸ Legge regionale 17 luglio 2015, n. 18 in materia di *La disciplina della finanza locale del Friuli Venezia Giulia, nonchè modifiche a disposizioni delle leggi regionali 19/2013, 9/2009 e 26/2014 concernenti gli enti locali*, consultato in data 21 aprile 2019, disponibile online: <https://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/xmllex.aspx?anno=2015&legge=18>

⁵⁹ Legge regionale 9 dicembre 2016, n. 18 in materia di *Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale*, consultato in data 21 aprile 2019, disponibile online: <https://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/xmllex.aspx?anno=2016&legge=18>

minacce, come quelle previste per i Comuni con grandi dimensioni demografiche, la cui mancata adesione alle Unioni avrebbe comportato un taglio dei trasferimenti regionali, provocando delle ripercussioni sul sistema finanziario dei Comuni stessi. Questo punto è confermato anche dall'intervista al Consigliere comunale di Montereale Valcellina (PN), Renato Borghese⁶⁰, il quale ha sottolineato che le sanzioni pur essendosi ridimensionate con il tempo, hanno portato un malcontento nei confronti del legislatore che non ha posto l'attenzione alle esigenze del territorio al momento della costituzione delle UTI.

Alcuni comuni della provincia di Pordenone, quali ad esempio Barcis, Andreis, Erto e Casso, avrebbero preferito aderire ad un Unione che ricalcasse grosso modo l'esperienza passata della ex Comunità Montana e non a questa forma di istituzione incerta.

D'altro canto, il Presidente dell'Unione delle Valli e delle Dolomiti Friulane, Andrea Carli⁶¹ (Sindaco del Comune di Maniago, PN), sostiene che senza questa forma di collaborazione non ci sia futuro per i piccoli comuni della montagna pordenonese, che essendo di ridotte dimensioni, possono trovare efficienza solo mediante l'Unione.

Tuttavia, non sono mancate forme di protesta e circa il 25% degli Enti territoriali in tutta la regione ha manifestato rifiuto e dissenso mediante proteste pubbliche e ricorsi amministrativi.

Nel complesso, queste forme di contrasto, dirette o indirette hanno portato a una revisione del testo normativo originale della Legge Regionale 26 del 2014, la quale è stata più volte modificata in base alle esigenze dei Comuni, arrivando a contare al 2017 già 16 interventi di modifica; di fatto, questa esperienza di mutamento imposto è stata più volte ridimensionata a seconda dei bisogni dei propri interlocutori, dove quello che si crea è un sistema circolare di interazione tra le istituzioni e gli attori coinvolti, che si influenza costantemente l'uno con l'altro.

Sono ormai trascorsi quattro anni dalle nuove istituzioni normative introdotte con la LR. 26/2014 e dall'effettivo avvio delle UTI, il quale denota ancora difficoltà organizzative e strutturali.

Ad oggi le Unioni Territoriali Intercomunali presenti nel territorio friulano, ammontano a

⁶⁰ Testimonianza del Consigliere Comunale di Montereale Valcellina, Renato Borghese, 18 dicembre 2018.

⁶¹ Testimonianza del Presidente dell'Unione delle Valli e delle Dolomiti Friulane, Andrea Carli, 19 novembre 2018.

19, come si evince della Figura 15.

Le Unioni di Comuni della Regione Friuli-Venezia Giulia

Regione	Provincia	Unione di Comuni	N°	residente^e	Superficie
Friuli-Venezia Giulia	Gorizia	Carso Isonzo Adriatico	9	70198	256,91
Friuli-Venezia Giulia	Gorizia	Collio - Alto Isonzo	12	63353	161,81
Friuli-Venezia Giulia	Pordenone	del Noncello	5	93350	175,54
Friuli-Venezia Giulia	Pordenone	del Sile e Meduna	4	36153	136,76
Friuli-Venezia Giulia	Pordenone	delle Valli e delle Dolomiti friulane	20	32915	1127,29
Friuli-Venezia Giulia	Pordenone	Livenza-Cansiglio-Cavallo	3	17990	192,50
Friuli-Venezia Giulia	Pordenone	Tagliamento	8	45388	262,39
Friuli-Venezia Giulia	Trieste	Giuliana	2	206410	116,51
Friuli-Venezia Giulia	Udine	Agro Aquileiese	12	46914	273,97
Friuli-Venezia Giulia	Udine	Canal del Ferro-Val Canale	3	2602	244,24
Friuli-Venezia Giulia	Udine	Collinare	7	22216	158,25
Friuli-Venezia Giulia	Udine	del Friuli centrale	6	140621	162,43
Friuli-Venezia Giulia	Udine	del Gemonese	3	7104	143,62
Friuli-Venezia Giulia	Udine	del Natisone	9	39404	269,50
Friuli-Venezia Giulia	Udine	del Torre	7	25250	252,47
Friuli-Venezia Giulia	Udine	della Carnia	22	33282	981,14
Friuli-Venezia Giulia	Udine	Fiumicello Villa Vicentina	1	6340	28,80
Friuli-Venezia Giulia	Udine	Mediofriuli	5	16865	181,78
Friuli-Venezia Giulia	Udine	Riviera Bassa Friulana	8	38450	265,40

Figura 15: Le Unioni di Comuni della Regione FVG ⁶²

3.2 Elementi fondamentali della L.R. 26/2014

La legge regionale del 12 dicembre 2014, n. 26 entra definitivamente in vigore il 1° gennaio 2015, riguardante il riordino del sistema della Autonomie locali nella regione Friuli-Venezia Giulia.

Tale legge ha lo scopo di definire le forme associative tra i comuni nonché ristrutturare le funzioni amministrative.

L'obiettivo comune è la semplificazione dei meccanismi istituzionali e un conseguente risparmio della spesa pubblica.

⁶² Fonte: Comuniverso: elaborazione Ancitel 2019, consultato in data 21 aprile 2019, disponibile online: http://www.comuniverso.it/index.cfm?Unioni_di_Comuni_della_Friuli-Venezia%20Giulia&menu=537

La legge crea un sistema in cui le istituzioni della Regione – Autonomie locali, sia in dialogo con le politiche territoriali, sociali, economiche e di sviluppo del territorio. Uno degli elementi fondamentali della Legge è come abbiamo visto l'istituzione delle Unioni Territoriali Intercomunali; nel dettaglio si tratta di una forma associativa per l'esercizio di funzioni comunali (già di competenza provinciale trasferita poi ai comuni) e sovracomunali che interessa vaste aree territoriali.

L'Unione è un ente tenente natura giuridica di Unione di Comuni, tale per cui si applicano le disposizioni sancite dall'art. 32 TUEL e avente potestà statutaria, organizzativa e regolamentare.

La definizione delle aree territoriali, dalle quali poi costruire le nuove realtà Intercomunali, è realizzata sulla base del Piano di Riordino Territoriale, approvato mediante la Deliberazione della Giunta Regionale n. 1282 del 2015⁶³: lo stesso raggruppa comuni contigui che nel complesso raccolgano una popolazione di almeno 40.000 abitanti e 30.000 nel caso delle zone montane.

Se la normativa nazionale obbliga all'associazione solo i Comuni fino a 5.000 abitanti (3.000 per i comuni montani), la L.R. 26/2014 obbliga anche i Comuni di maggiori dimensioni. Per migliorare le esigenze in materia di dislocazione territoriale delle strutture facenti capo all'Unione, sono stati inoltre stabiliti dei sub ambiti territoriali, disciplinati dall'art. 20.

Si tratta di uffici territoriali volti a dare attuazione agli atti dell'Unione e a quelli dei Comuni. L'art. 20 della legge regionale 26/2014, dopo la modifica della legge regionale del 22 maggio 2015 prevede che un sub ambito si componga di almeno due Comuni con una soglia demografica di almeno 10.000 abitanti e di 3.000 nel caso in cui i Comuni siano appartenuti a comunità montane.

Le funzioni dei sub ambiti sono esplicitate dal regolamento dell'Unione, in funzione delle esigenze che si manifestano da parte dei cittadini coinvolti.

Per ogni sub ambito viene suggerita una conferenza dei sindaci del sub ambito con lo scopo di organizzare e coordinare le attività che gli sono state delegate dal Presidente. A sottolineare l'importanza di questa assemblea, la legge definisce che gli organi dell'Unione

⁶³ Deliberazione della Giunta regionale 1° luglio 2015 n. 1282, LR 26/2014, art 4, comma 6, Approvazione in via definitiva del Piano di riordino territoriale, disponibile online: <http://bur.regione.fvg.it/newbur/visionaBUR?bnum=2015/07/03/24>

debbano contestualizzare le scelte che non tengono conto delle volontà espresse dalla conferenza dei sindaci di sub ambito.⁶⁴

3.2.1 Funzioni delle Unioni Territoriali Intercomunali

L'art. 23 della L.R. 26/2014 individua in maniera generale le funzioni a cui devono sottostare le Unioni.

Queste funzioni non sono altro che le funzioni prima esercitate delle soppresse Province e Comunità Montane adesso trasferite ai Comuni.

A tutte queste fanno eccezione quelle indicate dall'art. 36, comma 3 di competenza della Regione.

Si distinguono due diverse forme di funzioni comunali, differenziate dall'art. 26 e dall'art. 27⁶⁵:

- Art. 26: sancisce le funzioni comunali che devono essere gestite in forma associata, mediante un'attenta valutazione da parte dell'Unione, volta all'interesse della comunità di appartenenza dell'Unione stessa. Per questo motivo all'Unione è attribuito potere decisionale della gestione e del governo, nonché delle attività gestionale degli uffici di competenza.
- Art. 27: sono elencate le funzioni comunali che detengono i Comuni che mantengono invariati i poteri dei propri organi di governo.

Ad esclusione delle funzioni relative a beni e servizi a capo dell'amministrazione regionale, le altre funzioni possono essere esercitate mediante: la forma singola per i

⁶⁴ Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, L'ordinamento locale nel Friuli-Venezia Giulia, Vademecum sui principali aspetti di interesse per gli amministratori locali, Pubblicazione a cura di Chiara Fabbro e Barbara Ribis, Edizione 2016 – Aggiornamento maggio 2018, pp. 49-53, consultato in data 22 aprile 2019, http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/export/sites/default/AALL/Servizi/pubblicazioni/allegati/Pubblicazione_Vademecum_amministratori_2016.pdf

⁶⁵ Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, L'ordinamento locale nel Friuli-Venezia Giulia, Vademecum sui principali aspetti di interesse per gli amministratori locali, Pubblicazione a cura di Chiara Fabbro e Barbara Ribis, Edizione 2016 – Aggiornamento maggio 2018, consultato in data 22 aprile, pp. 51. http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/export/sites/default/AALL/Servizi/pubblicazioni/allegati/Pubblicazione_Vademecum_amministratori_2016.pdf

comuni turistici (art.13, comma 3), dai comuni con popolazione maggiore di 10.000 abitanti (5.000 se appartenuti in passato a comunità montane) e da quei comuni con particolarità, sancite dalla Giunta Regionale (art. 27, comma 4).

Negli altri casi, le funzioni comunali possono essere gestite mediante uffici dell'unione oppure tramite convenzioni.

Art. 28, inoltre notifica che le funzioni comunali possono anche essere esercitate dai comuni tramite delega.

Tra le attività da gestire in forma associata, si riscontrano quelle legate ai servizi informativi e alle tecnologie, ciò al fine di arrivare a una condivisione degli apparati tecnici, che siano unisoni per tutta l'Unione.

Un altro punto fondamentale in merito alle Unioni è la volontà di rendere partecipi i consigli comunali alle attività dell'assemblea dell'unione.

In quanto organo di indirizzo dell'Unione è fondamentale vi siano presenti tutti consiglieri, i quali sono invitati ad esprimere i loro pareri e le proprie opinioni entro 30 giorni dalla deliberazione delle stesse, ed entro 20 giorni nel caso di termini inderogabili.

In riferimento all'attenzione dell'Unione alle singole realtà locali e in particolar modo ai comuni capoluogo, che si differenziano dagli altri per una particolare gestione dei servizi, la L.R. 26/2014 effettua all'art. 29 una piccola deroga alla precedente distinzione delle funzioni sancite dagli articoli 26 e 27.

In buona sostanza si tratta di un regime differenziato, volto ad affidare l'esercizio in forma singola di una serie di funzioni in capo al comune con maggior numero di abitanti, appartenente ad un'Unione con popolazione maggiore di 10.000 abitanti o del comune turistico.⁶⁶

⁶⁶ *Ibidem*

3.2.2 Gli organi delle Unioni Territoriali Intercomunali

La L.R. 26/2014 sancisce 4 organi fondamentali dell'Unione, ovvero⁶⁷:

- Assemblea (art. 13):

detiene la *governance* dell'Unione assieme al Presidente.

È un organo di indirizzo e di controllo politico - amministrativo assieme al Presidente.

L'Assemblea è infatti costituita dai sindaci dei comuni appartenenti all'Unione, i quali a loro volta possono delegare assessori oppure essere delegati in via permanente nel caso in cui il Sindaco versi in condizioni di incompatibilità stabiliti dalla legge. Tra i compiti dell'unione si evidenzia anche quello di istituire delle commissioni assembleari in modo tale da supportare le attività stesse dell'Unione mediante iniziative e atti consultivi.

- Presidente (art. 14):

è eletto dai sindaci che compongono l'Unione e dura in carica tre anni a meno che non vi sia altro stabilito dallo statuto dell'Unione.

- Ufficio di Presidenza (art. 12, comma 3):

è un organo esecutivo di natura facoltativa.

La legge decreta che l'ufficio di presidenza si componga degli amministratori in carica, in riferimento ai sindaci, ai consiglieri e agli assessori appartenenti ai Comuni che fanno parte dell'Unione.

Essi vengono nominati dal Presidente dell'Unione, al quale spetta il compito di revocarli se lo ritiene opportuno.

⁶⁷ Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, L'ordinamento locale nel Friuli Venezia Giulia, Vademecum sui principali aspetti di interesse per gli amministratori locali, Pubblicazione a cura di Chiara Fabbro e Barbara Ribis, Edizione 2015 – Aggiornamento maggio 2018, p. 50-51, consultato in data 22 aprile 2019, http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/export/sites/default/AALL/Servizi/pubblicazioni/allegati/Pubblicazioni_Vademecum_amministratori_2016.pdf

- Le commissioni intercomunali (art.16):
sono organi di natura facoltativa, la cui esistenza deve essere prevista dallo Statuto dell'Unione, il quale definisce la loro struttura e composizione.
Esse hanno funzioni consultive e permettono agli amministratori che non appartengono all'assemblea, di parteciparvi.

3.3 La legge regionale n. 31 del 2018

Lo scorso dicembre, il Consiglio Regionale del Friuli-Venezia Giulia, ha approvato il disegno di legge n. 32 e a seguito della sua pubblicazione, è stata promulgata la Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 31⁶⁸ la quale va ad apportare modifiche sostanziali in merito a:

- L.R. 26/2014 sul sistema Regione – Autonomie locali;
- L.R. 6/2006⁶⁹ in materia di interventi e servizi volti alla promozione e alla tutela dei diritti di cittadinanza sociale;
- L.R. 18/2015, disciplina della finanza locale del Friuli-Venezia Giulia.

Prima che venisse espresso il voto in aula, sono stati messi in evidenza due aspetti importanti in merito:

- da un lato gli accorgimenti del Vicepresidente del Consiglio Regionale, Francesco Russo, il quale raccomandava alla Giunta regionale di soffermarsi, prima

⁶⁸ Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 31 in materia di *Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26 (Riordino del sistema Regione - Autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative), alla legge regionale 17 luglio 2015, n. 18 (La disciplina della finanza locale del Friuli Venezia Giulia, nonché modifiche a disposizioni delle leggi regionali 19/2013, 9/2009 e 26/2014 concernenti gli enti locali), e alla legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale)*, consultato in data 26 aprile 2019, disponibile online: <http://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2018&legge=31&ART=000&AG1=00&AG2=00&fx=lex>

⁶⁹ Legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 in materia di *Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*, consultato in data 26 aprile 2019, disponibile online: <https://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/xmllex.aspx?anno=2006&legge=6>

dell'annunciata riforma, sulla possibilità di un progetto di governo del FVG che guardasse ad una vasta area metropolitana e che promuovesse le sinergie positive oltre la frontiera, promosse dal GECT⁷⁰ negli ultimi anni;

- dall'altro si raccomanda alla Giunta di formulare delle proposte che guardino a un ampio coinvolgimento del territorio e del Consiglio regionale, volto a tutelare le libertà di scelta della comunità⁷¹.

L'intento è quindi quello di evitare una riforma dall'alto che non tenga conto delle esigenze dei comuni che andrà ad intaccare, come si era precedentemente visto con la L.R. 26/2014.

In relazione all'ordinamento sulle Unioni di Comuni, l'art. 1 della L.R. 31/2018 va ad apportare modifiche all'articolo 6 della legge regionale 26/2014, dove ora invece si legge:

*[...] le Unioni costituiscono forme facoltative per l'esercizio associato di funzioni comunali.*⁷²

Di fatto, la nuova giunta regionale, condotta da Massimiliano Fedriga, ha abrogato a partire dal primo gennaio 2019, l'obbligo di aderire alle Unione Territoriali Intercomunali. Al comma 3 della legge si espone la possibilità al Comune di revocare la gestione associata delle funzioni comunali mediante Unione, purché ciò sia adottato con deliberazione del Consiglio comunale a maggioranza assoluta.

Nella conferenza stampa a chiusura del 2018, il Presidente della Regione ha inoltre espresso la volontà di abolire del tutto questa forma di associazionismo e di ritornare alle province.

Il Presidente ha definito queste nuove realtà "province speciali" e la commissione di bilancio

⁷⁰ Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), istituito con il Regolamento (CE) n. 1082/2006, consultato in data 27 aprile 2019, consultato in data 27 aprile 2019, disponibile online: <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/fondi-europei-fvg-internazionale/euroregione/FOGLIA3/>

⁷¹ AA.VV., *Approvato il disegno di legge di modifica del riordino delle Autonomie locali* in Il Friuli-Venezia Giulia, 19 dicembre 2018, consultato in data 27 aprile 2019, consultato in data 27 aprile 2019, <https://www.ilfriuliveneziagiulia.it/approvato-il-disegno-di-legge-di-modifica-del-riordino-delle-autonomie-locali/>

⁷² Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 31, consultato in data 26 aprile 2019, disponibile online: <http://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2018&legge=31&ART=000&AG1=00&AG2=00&fx=lex>

regionale ha approvato un emendamento, con il quale si stabilisce una somma ingente di finanziamenti volti alla gestione di questi nuovi enti di vasta area che sebbene vengano visti inappropriati dall'opposizione, risultano, secondo il consiglio, più vantaggiosi dal punto di vista economico rispetto a quelli attuali delle Unioni Territoriali Intercomunali⁷³.

Secondo l'attuale Direttore Generale dell'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane Luciano Gallo⁷⁴, questo tipo di intervento legislativo ha profondamente sconvolto quello che fino ad ora si era realizzato, trasferendo di fatto i finanziamenti direttamente ai Comuni che a loro volta decideranno se intraprendere una nuova strada o perseguire quella già preconstituita.

Uno degli aspetti interessanti, denota il Direttore è quello che nel caso un comune non decida più di sottostare all'Unione, debba comunque rifarsi alla normativa nazionale che come abbiamo visto obbliga all'Unione tutti i comuni sotto i 5.000 abitanti e 3.000 nel caso di comuni montani.

Si aprono a questo punto tutta una serie di questioni che vedono i Sindaci di nuovo i veri protagonisti dell'azione futura, i quali dovranno essere in grado di garantire i servizi offerti ai cittadini e superare con positività ed efficienza queste nuove sfide.

⁷³ AA.VV., Il Friuli-Venezia Giulia riuole le province - Dopo essere stata, peraltro, l'unica regione d'Italia insieme alla Sicilia ad averle effettivamente abolite in Il Post.it, 4 gennaio 2019, consultato in data 28 aprile 2019, disponibile online: <https://www.ilpost.it/2019/01/04/province-friuli/>

⁷⁴ Testimonianza del Direttore Generale delle Valli e delle Dolomiti Friulane, Luciano Gallo, 14 gennaio 2019.

4) Unione Territoriale Intercomunale delle Valli e delle Dolomiti Friulane



Figura 16: Logo Unione delle Valli e delle Dolomiti Friulane ⁷⁵

4.1 L'Unione e le sue funzioni

Considerata una delle più ampie presenti in Friuli, l'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane si estende con i suoi 1.148 km quadrati sulla provincia di Pordenone e convoglia al suo interno 4 valli e una media-alta pianura.

Si compone nello specifico di 20 comuni: Arba, Andreis, Barcis, Castelnovo del Friuli, Cimolais, Claut, Clauzetto, Erto e Casso, Frisanco, Maniago, Meduno, Montereale Valcellina, Pinzano al Tagliamento, Sequals, Tramonti di Sopra, Tramonti di Sotto, Travesio, Vajont, Vito d'Asio e Vivaro.

Per poter andare incontro alle esigenze di questa realtà eterogenea, l'Assemblea dei Sindaci dell'Unione ha deciso di apportare un'ulteriore suddivisione di questo territorio in cinque Sub ambiti, ad ognuno dei quali è stato affidato un rispettivo rappresentante⁷⁶.

⁷⁵ Fonte: consultato in data 28 aprile 2019, disponibile online:<http://www.vallidolomitifriulane.utifvg.it/index.php?id=3695>

⁷⁶ *Ibidem*

Di seguito vengono descritti i vari sub ambiti in relazione alla Figura 17.

- Sub ambito Valcellina: comprende i comuni di Andreis, Barcis, Cimolais, Claut, Erto e Casso, Montereale Valcellina. Il referente per questo sub ambito è Igor Alzetta, Sindaco del Comune di Montereale Vallina e Vicepresidente dell'UTI;
- Sub ambito Val Meduna; comprende i comuni di Frisanco, Meduno, Tramonti di Sopra, Tramonti di Sotto. Il referente per questo sub ambito è Sandro Roveredo, Sindaco del Comune di Frisanco.
- Sub ambito Val d'Arzino – Val Cosa: comprende i comuni di Castelnovo del Friuli, Pinzano al Tagliamento, Vito d'Asio. Il referente per questo sub ambito è Flavio Del Missier, Sindaco del Comune di Clauzetto.
- Sub ambito Pedemontana: comprende i comuni di Maniago, Vajont, Arba e Vivaro. Il referente per questo sub ambito è Andrea Carli, Sindaco del Comune di Maniago.
- Sub ambito Sequals – Travesio: comprende i comuni di Sequals e Travesio. Il referente per questo sub ambito è Lucia D'Andrea, Sindaco del Comune di Sequals.

Grazie alla testimonianza del Sindaco del Comune di Maniago, nonché Presidente dell'Unione, Andrea Carli⁷⁷ è stato possibile analizzare l'esperienza territoriale precedente alla costituzione dell'UTI.

La struttura di questa Unione, fonda le sue radici sulla precedente Comunità Montana del Friuli Occidentale che si occupava, al tempo, di molte tematiche tra cui i servizi in delega per gestione dei rifiuti, le piste ciclabili e i servizi di gestione delle biblioteche.

Nel 2009 la giunta Tondo decide di commissariare le Comunità Montane, ognuna dotata dei propri organi, al fine di una loro eliminazione futura e a seguito della legge regionale 14/2011⁷⁸, istituisce le Unioni dei comuni montani.

⁷⁷ Testimonianza del Presidente dell'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane, Andrea Carli, 26 novembre 2018.

⁷⁸ Legge regionale 11 novembre 2011, n. 14 in materia di *Razionalizzazione e semplificazione dell'ordinamento locale in territorio montano. Istituzione delle Unioni dei Comuni montani*, consultato in data 28 aprile 2019, disponibile online: <http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2011&legge=14&lista=1&fx=>.

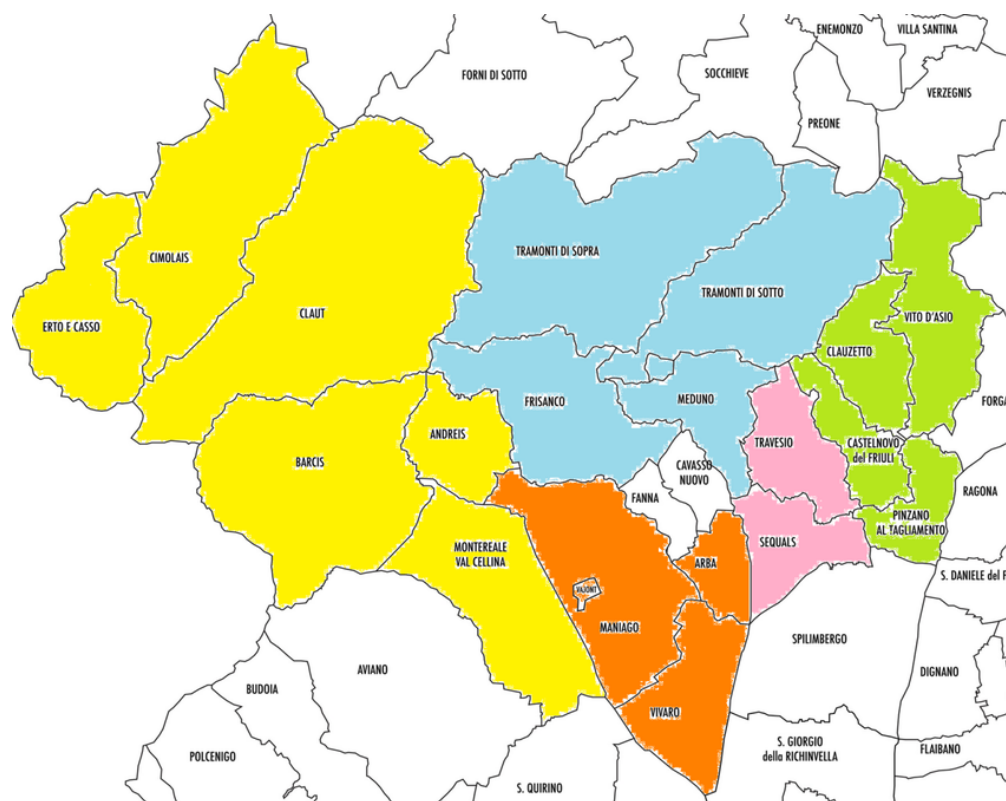


Figura 17: Mappa per Sub ambiti dell'Unione delle Valli e delle Dolomiti Friulane ⁷⁹

Essendo questi degli enti facoltativi, si crearono realtà ambigue e frammentate, ognuna con il proprio statuto e ma con l'obiettivo unisono di gestire insieme alcune funzioni comunali, come ad esempio la polizia locale.

La Comunità Montana del Friuli Occidentale a seguito della L.R. 26/2014 viene soppressa definitivamente e dal 1° agosto 2016, demanda le sue funzioni da un lato all'Unione delle Valli e delle Dolomiti Friulane e a quella del Livenza – Consiglio - Cavallo, dall'altro agli uffici regionali.

Essendo il territorio in questione, a forte vocazione d'insieme, non sono mancate le rimostranze a questa decisione regionale ma senza nulla di fatto.

⁷⁹ Fonte: AA.VV., Cos'è l'UTI?, in Notiziario delle Valli e delle Dolomiti Friulane, 28 luglio 2017, consultato in data 28 aprile 2019, disponibile online: <https://www.vallidolomitfriulane.it/Valli-e-Dolomiti-Friulane/Cos-e-l-UTI>

Come gli altri nuovi soggetti amministrativi creati con la L.R. 26/2014 anche l'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane possiede un proprio Statuto (ALLEGATO 1), il quale detta le norme fondamentali in materia di organizzazione e funzionamento dell'Unione. Come prevede la legge, l'UTI si compone dei 3 organi fondamentali (Assemblea, Presidente e Ufficio di Presidenza).

La normativa nazionale in merito all'Assemblea, stabilisce che ogni voto sia commisurato alla popolazione di ogni comune.

L'Assemblea delle Valli e delle Dolomiti Friulane invece adotta il concetto "Una testa, un Voto" per il quale ciascun voto è equiparato allo stesso modo: l'intento è quello di perseguire i principi di uguaglianza e collaborazione, volti a instaurare un rapporto di fiducia non solo tra i sindaci ma anche verso la cittadinanza che l'Unione deve rappresentare⁸⁰.

Dal punto di vista amministrativo, l'Unione è affidata a un Direttore il quale viene nominato dal Presidente e ha il compito di perseguire gli obiettivi e gli indirizzi stabiliti dall'Assemblea, su disposizioni del Presidente.

L'Unione ha inoltre un segretario con funzioni di assistenza giuridico-amministrativa. Nel caso dell'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane, questi ruoli sono personificati da Luciano Gallo (Direttore Generale) e da Patrizia Mascellino (Segretario).

Facendo riferimento all'art. 23 della legge regionale e all'art. 5 dello Statuto dell'Unione, l'UTI esercita le funzioni comunali che vengono segnalate agli articoli 6 e 7 del medesimo statuto, le stesse esercitate precedentemente dalla Comunità Montana del Friuli Occidentale.

All'UTI inoltre spettano quelle funzioni che i comuni stessi hanno voluto delegare ad essa, in particolare quelle legate alla comunicazione e alla tecnologia, le quali fanno sì che la cittadinanza sia perennemente aggiornata sulle iniziative dell'Unione e che ogni comune sia dotato del medesimo apparato tecnologico.

⁸⁰ AA.VV. *Approfondiamo i meccanismi di funzionamento dell'Unione*
Gli organi di governo dell'UTI delle Valli e Dolomiti Friulane, in *Notiziario Valli e Dolomiti Friulane*, 19 settembre 2017, disponibile online: <https://www.vallidolomitifriulane.it/Valli-e-Dolomiti-Friulane/Gli-organi-di-governo-dell-UTI-delle-Valli-e-Dolomiti-Friulane>

L'art. 6 dello Statuto dell'Unione definisce le funzioni comunali che l'Unione esercita⁸¹:

- gestione del personale e coordinamento dell'organizzazione generale dell'amministrazione e dell'attività di controllo;
- sistema locale dei servizi sociali di cui all'articolo 10 della legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), ferma restando la disciplina della forma associata del Servizio sociale dei Comuni di cui agli articoli da 17 a 21 della legge regionale 6/2006;
- polizia locale e polizia amministrativa locale;
- attività produttive, ivi compreso lo Sportello unico;
- catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute in capo allo Stato dalla normativa vigente;
- programmazione e pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- pianificazione di protezione civile;
- statistica;
- elaborazione e presentazione di progetti a finanziamento europeo;
- gestione dei servizi tributari.

L'art. 7 invece, stabilisce quali sono le funzioni che i comuni demandano all'Unione⁸²:

- programmazione e gestione dei fabbisogni di beni e servizi in relazione all'attività della centrale unica di committenza regionale⁸³;

⁸¹ Elenco ripreso da art. 6, Statuto – Unione delle Valli e delle Dolomiti Friulane, consultato in data 28 aprile 2019, disponibile online:
http://www.vallidolomitifriulane.utifvg.it/fileadmin/user_vallidolomitifriulane/Amministrazione_Trasparente/Assemblee_dei_Soci/Assemblea_24.10.2017/STATUTO/Statuto_modificato_A.S._dd_24.10.2017__del_n._12_.pdf

⁸² Elenco ripreso da art. 7, Statuto – Unione delle Valli e delle Dolomiti Friulane,
http://www.vallidolomitifriulane.utifvg.it/fileadmin/user_vallidolomitifriulane/Amministrazione_Trasparente/Assemblee_dei_Soci/Assemblea_24.10.2017/STATUTO/Statuto_modificato_A.S._dd_24.10.2017__del_n._12_.pdf

⁸³ Si ricorda che a tale proposito l'UTI gestisce anche le procedure di Gara per lavori, beni e servizi.

- acquisizione di lavori beni e servizi per i Comuni appartenenti all'UTI;
- servizi finanziari e contabili, controllo di gestione;
- pianificazione territoriale comunale ed edilizia privata;
- opere pubbliche e procedure espropriative;
- procedure autorizzatorie in materia di energia;
- organizzazione dei servizi pubblici di interesse economico generale;
- turismo - funzione volontariamente delegata all'Unione ai sensi dell'art. 28 della L.R. 26/2014;
- cultura: biblioteche ed eventi di carattere sovracomunale - funzione volontariamente delegata all'Unione ai sensi dell'art. 28 della L.R. 26/2014.

Come abbiamo visto, la struttura operativa dell'UTI riprende quella precedente della comunità montana, integrando le nuove funzioni.

L'organigramma dell'Unione, concilia e coordina i servizi direttamente a capo dell'Unione, come ad esempio i servizi tributari e la gestione dei rifiuti; i servizi in sub ambito e quelli comunali, in convenzione.

Il tutto è volto ad utilizzare economie di scala che fungano da sostegno agli organi politici e alle amministrazioni comunali, nei progetti attivati.

Grazie alla testimonianza diretta del Direttore Luciano Gallo, è stato possibile analizzare la struttura organizzativa dell'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane.

Secondo Gallo⁸⁴, il modello di gestione dell'UTI deriva naturalmente dal modello di *governance*.

Una delle sfide dell'UTI è quella di mantenere vivi i Municipi e ripopolarli, al fine di garantire una rappresentanza continuativa alla cittadinanza.

Secondo Gallo le forme concrete di collegamento ed interazione tra i comuni e l'UTI sono lo Sportello Unico delle attività Produttive (SUAP) e la Centrale Unica di Committenza

⁸⁴ Testimonianza del Direttore Generale delle Valli e delle Dolomiti Friulane, Luciano Gallo, 14 gennaio 2019.

(CUP), i quali necessitano di una visione raccolta.

4.2 Piano di intervento dell'Unione

Come abbiamo visto, le UTI non sono uno strumento di accorpamento, volto a minare l'identità delle singole unità che lo compongono, ma bensì racchiudono al loro interno la volontà di gestire insieme risorse e servizi.

L'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane ha tra i suoi obiettivi fondamentali la crescita e il rilancio del territorio, non sono dal punto di vista economico, ma anche da quello sociale e culturale.

Affinché essa possa raggiungere tali obiettivi si avvale di uno strumento prezioso: il Piano dell'Unione⁸⁵.

Il Piano, a scadenza triennale, definisce le politiche e gli interventi dell'Unione, volti alla razionalizzazione delle risorse.

Non si compone di solo un insieme di numeri e statistiche, ma bensì è frutto di un lavoro che coinvolge direttamente le realtà locali.

Come da testimonianza del Direttore Luciano Gallo, l'Unione ha senso nella misura in cui i Sindaci dei comuni appartenenti ad essa si pongono l'obiettivo di migliorare la vita dei cittadini del territorio.

Il modello di *governance* deve conformarsi al territorio circostante, al fine di intraprendere un futuro d'insieme in una logica di rete.

A tale proposito il Diretto Gallo, definisce le principali caratteristiche che connotano l'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane:

- Distribuita;
- Collegata;
- Cooperativa;

⁸⁵Piano dell'Unione, consultato in data 29 aprile 2019, disponibile online:
http://www.vallidolomitifriulane.utifvg.it/fileadmin/user_vallidolomitifriulane/Amministrazione_Trasparente/Atti_generali/PIANO_DELL_UNIONE_2018_2020.pdf

- Collaborativa.

In questa rete, pensata in maniera non centralizzata, non esistono dei punti collegati ad un insieme ma punti che si incontrano in un determinato ambiente, che a sua volta interagisce e si interfaccia con le realtà limitrofe; che collabora con il settore economico finanziario e che sia espressione della comunità.

Questa rete, pensata appunto come distribuita, comprende che le funzioni che sono state trasferite/delegate all'UTI nel caso in cui siano indirizzate al cittadino, debbano trovare risposta nel municipio: ne è testimonianza il progetto Sportello Cittadino.

La *governance* dell'Unione, predispone anche lo sviluppo del territorio e a tale proposito, da parte dei Sindaci essere i motori delle politiche di sviluppo ha significato dare vita ad un tavolo multi-attore e multilivello chiamato "Il Tavolo dell'Alleanza per lo Sviluppo"⁸⁶.

Questo tavolo, non stabilito dalla legge, si compone di 30 attori che rappresentano il mondo delle istituzioni, delle camere di commercio, dell'economia, della società civile e delle associazioni.

Insieme, il tavolo, concorda alla pari le politiche ed è il soggetto che per primo approva il Piano dell'Unione.

Su questa idea è nato un incontro, la cui prima edizione risale ad aprile 2017, dal titolo: "La Carica dei 101 – l'Unione è la forza per lo sviluppo del territorio".

L'avvenimento, promosso dal Direttore Luciano Gallo, è stato un momento fondamentale per la pianificazione dell'UTI e ha coinvolto circa 250 personalità di spicco dell'impresa, delle istituzioni, delle associazioni e altre realtà direttamente collegate all'Unione.

A tale proposito si riporta una citazione tratta dal Notiziario delle Valli e delle Dolomiti Friulane:

"Il Piano dell'Unione, con un programma di sviluppo così approfondito e dettagliato, non sarebbe stato possibile senza aver ascoltato le voci di chi il territorio lo vive, di chi ci lavora e di chi opera per la sua promozione e sviluppo".⁸⁷

⁸⁶ *L'Alleanza Territoriale per lo Sviluppo delle VDF è una realtà*, consultato in *Notiziario delle Valli e delle Dolomiti Friulane*, consultato in data 29 aprile 2019, disponibile online: <https://www.vallidolomitifriulane.it/Notizie/L-Alleanza-Territoriale-per-lo-Sviluppo-delle-VDF-e-una-realta>

⁸⁷ Citazione tratta da *Le Basi del Piano dell'Unione*, in *Notiziario Valli e Dolomiti Friulane*, 31 agosto 2017, consultato in data 29 aprile, disponibile online: <https://www.vallidolomitifriulane.it/Valli-e-Dolomiti-Friulane/Le-basi-del-Piano-dell-Unione>

Come si legge dal Notiziario ⁸⁸, i punti fondamentali dell'incontro erano:

- Impresa;
- Paesaggio;
- Coesione;
- Istruzione.

All'interno di ognuno di questi, sono stati selezionati 20 argomenti di interesse per il rilancio del territorio.

Per ogni tematica è poi stato istituito un tavolo di discussione, nel quale i partecipanti erano chiamati ad esporre le proprie considerazioni in merito, mentre esperti del settore hanno guidato le conversazioni e gestito gli interventi fatti.

I relatori presenti, hanno sapientemente raccolto le informazioni e gli spunti emersi, traducendoli poi in relazioni minuziose, volte alla redazione di interventi mirati di sviluppo del territorio.

I report, sono poi stati inviati all'Ufficio Comunicazione dell'UTI offrendo una documentazione disponibile alla cittadinanza in ogni momento.

Ad un anno dall'approvazione del Piano dell'unione è stata riconvocata la Carica dei 101, questa volta ad ottobre 2018⁸⁹ ed è stata un'ulteriore occasione per fare rete e interrogarsi sulle opportunità del territorio.

Ad aprire la seduta, è stata l'analisi di circa 100 interviste svolte tra luglio e settembre 2018 nel territorio, con lo scopo di individuare le strategie future.

Come messo in evidenza dal Sindaco del Comune di Montereale Igor Alzetta⁹⁰,

⁸⁸ *Le Basi del Piano dell'Unione*, in Notiziario Valli e Dolomiti Friulane, 31 agosto 2017, consultato in data 30 aprile 2019, disponibile online: <https://www.vallidolomitifriulane.it/Valli-e-Dolomiti-Friulane/Le-basi-del-Piano-dell-Unione>

⁸⁹ *La carica dei 101 2018. L'Unione fa lo sviluppo* in Notiziario delle Valli e delle Dolomiti Friulane, 23 ottobre 2018, consultato in data 29 aprile 2019, disponibile online: <https://www.vallidolomitifriulane.it/Valli-e-Dolomiti-Friulane/La-carica-dei-101-2018.-L-Unione-fa-lo-sviluppo>

⁹⁰ Testimonianza del Vice Presidente dell'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane, Igor Alzetta, 20 ottobre 2018.

Vicepresidente, dell'UTI delle Valli e Dolomiti Friulane, la possibilità di poter usufruire di uno strumento oggettivo permette di avere una visione chiara dell'insieme. Il nuovo paradigma per lo sviluppo del territorio, ruota intorno a tre grandi punti: stato, mercato e comunità.

Tra i punti di criticità, sicuramente la preoccupazione per lo spopolamento e il calo demografico, che offrono uno scenario angosciante.

Per superare queste problematiche è necessario che il territorio diventi attrattivo non solo per l'imprenditoria ma bensì anche per le famiglie, i giovani e gli anziani ai quali è necessario poter dare considerazione adeguata.

Per fare ciò è necessario offrire servizi qualificati anche nei comuni a ridotte dimensioni e geograficamente più lontani.

Trova spazio in questo contesto, come si apprende dal Notiziario e come da testimonianza del Direttore Gallo, la visione delle "Valli Generative"⁹¹.

In riferimento a quanto appreso dai due incontri e al fine di arrivare ad una visione unitaria ed identitaria, è stato proposto agli attori delle Carica dei 101 di proporsi come motori di "Generatività Sociale"⁹².

Lo scopo è quello di realizzare un progetto ambizioso, migliorando l'attrattività, la coesione, la conservazione e la qualità della vita in questo territorio, in un'ottica che comprenda anche il recupero dell'identità storica, artistica ed enogastronomica.

Il Notiziario dell'Aprile 2018, esplica inoltre i quattro temi fondamentali, attraverso i quali si è articolato il dibattito sono stati⁹³:

- Impresa Sostenibile del Bello, Buono e Ben Fatto;
- Il Paesaggio delle Valli e Dolomiti Friulane;
- La Terra delle opportunità per tutti;

⁹¹ *La carica dei 101 2018. L'Unione fa lo sviluppo* in Notiziario delle Valli e delle Dolomiti Friulane, 23 ottobre 2018, consultato in data 1 maggio 2019, disponibile online: <https://www.vallidolomitifriulane.it/Valli-e-Dolomiti-Friulane/La-carica-dei-101-2018.-L-Unione-fa-lo-sviluppo>

⁹² *Ibidem*

⁹³ *Ibidem*

- Unione distribuita, collegata, collaborativa e cooperativa.

Analizzando questi punti, sono poi stati individuati delle progettualità per lo sviluppo del territorio, come ad esempio la riqualificazione del bosco, il cicloturismo e il welfare per gli anziani.

Secondo il Direttore Gallo, tante sono le sfide che deve affrontare l'Unione, al fine di concretizzare quanto teorizzato, non solo dal punto di vista organizzativo ma anche da quello economico – finanziario e della comunicazione.

Da queste progettualità emerge una visione condivisa che necessita di argomentazioni che mettano d'accordo tutte le realtà coinvolte, al fine di misurare l'impatto che esse hanno sul territorio.

Dal punto di vista organizzativo, un'altra sfida concerne il cambio generazionale. La realizzazione di concorsi per l'assunzione di personale è un tema molto delicato in quanto gli ultimi risalgono al dopo terremoto del 1976 e necessitano di documentazione e materiale aggiornato di nuova edizione.

Ciò che risulta molto più importante però è creare una sensibilità condivisa, volta ad incentivare la popolazione residente al fine di avvicinarla al territorio, così da poter investire in modo efficiente ed efficace.

Creare le motivazioni giuste è alla base della crescita ed è il punto di arrivo del progetto dell'Unione delle Valli e delle Dolomiti Friulane, che fa dell'interazione partecipativa il suo cavallo di battaglia.

4.3 Risvolto Culturale

Dal punto di vista culturale, l'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane, si colloca all'interno di un contesto essenziale per il suo sviluppo: il paesaggio naturale.

Comprende nello specifico cinque importanti Valli: la Val d'Arzino, la Val Colvera, la Val Costa, la Val Meduna e la Val Cellina.

Ognuna di queste prende il nome dal contesto idrogeologico che la caratterizza e il nome deriva da quello di fiumi e torrenti che la attraversano.

Nell'insieme questo complesso sistema ambientale, raccoglie ecosistemi diversi, quanto più possibile intangibili dall'azione umana.

Una delle prerogative in ambito culturale per l'Unione delle Valli e delle Dolomiti Friulane è senza dubbio la volontà di conservare e proteggere la flora e la fauna, che connotano in maniera straordinaria la zona e che possono essere una leva importante per le progettualità e il futuro dell'Unione.

Il Parco delle Dolomiti Friulane ad esempio, uno dei più grandi della regione, abbraccia sei comuni dell'Unione, si estende su circa 380 km quadrati e dal 2009 è diventato Patrimonio mondiale dell'Unesco.

Molte sono le realtà naturali particolari che ritroviamo nel perimetro, che da nord a sud, ospita considerevoli opportunità turistico – sportive.

Lo sono per esempio la Riserva Naturale della Forra del Cellina o la Torbiera di Sequals, molto cosciute per gli amanti del torrentismo e della botanica.

Molte sono le zone che sono state definite ZSC - Zona Speciale di Conservazione come la Val Colvera di Jof o i Magredi.

Questa connotazione è stata designata dal Ministero dell'Ambiente, con lo scopo di tutelare il paesaggio e garantire l'habitat naturale.

Il processo avviatosi con la Carica dei 101, porta avanti una serie di strategie anche in riferimento al settore culturale, volte a creare le premesse affinché questa circoscrizione, diventi centro d'interesse non solo per i residenti ma anche meta turistica per gli stranieri e per le generazioni future, che dovrebbero riconoscerne le potenzialità.

Il senso di appartenenza e la vicinanza alle bellezze naturali del posto è un tema insito nella costituzione dell'Unione e trova riscontro a partire dalla scelta del nome.

Definirsi Valli e Dolomiti Friulane infatti, ha significato per conto dei partecipanti, cogliere il legame e il senso identitario che questa popolazione percepisce nei confronti della propria terra d'origine.

In questa Unione, dove l'eterogeneità e la diversità dei territori è ampia, solo lo stare insieme permette di superare il campanilismo e creare una diversificazione del prodotto turistico in grado di attrarre lo spettatore.

In una visione nella quale ogni comune propone le proprie iniziative culturali, la prospettiva di crescita è bassa; serve quindi creare una rete tra le Amministrazioni locali al fine di creare un pacchetto turistico coordinato.

La creazione di percorsi culturali, turistici ed enogastronomici permette lo sviluppo dell'Unione e la circolazione del benessere.

In questo contesto giocano un ruolo fondamentale le sinergie collaborative avviate con l'Ecomuseo Lis Aganis⁹⁴, che da anni in questa zona, si configura essere eccellenza per la promozione territoriale, l'organizzazione di eventi e la salvaguardia naturalistica.

Come si legge dallo Statuto dell'Unione, all'art. 7 viene stabilito che in merito all'ambito culturale, le funzioni esercitate dall'Unione per conto dei comuni, riguardano principalmente le *“biblioteche e gli eventi di carattere sovracomunale – funzione volontariamente delegata all'Unione ai sensi dell'art. 28 della L.R. 26/2014”*⁹⁵.

Per gli interventi culturali sovracomunali promossi dall'Unione, lo stare insieme ha consentito di poter pensare al territorio non solo in riferimento ai confini comunali ma bensì ragionare in senso lato, in funzione di un progetto turistico - culturale che ingloba tutte le realtà e che permette di ricevere delle sovvenzioni regionali.

L'importanza della questione culturale e turistica è anche opportunità di crescita della forza lavoro, che viene percepita dagli imprenditori locali in luce della volontà dell'Unione dello stare insieme.

Come ci spiega Giuseppe Damiani⁹⁶, responsabile del settore turistico delle Valli e delle Dolomiti Friulane, molto è stato fatto ed è in procinto di realizzarsi nel territorio delle Valli. Questi progetti, prima realizzati con la Comunità Montana, sebbene abbiano riscontrato delle problematiche al momento dal passaggio da Comunità Montana ad UTI, trovano ora piena spinta di espansione. Tra tutti, si sottolinea quelli promossi in collaborazione con Montagna Leader⁹⁷.

Montagna Leader è un'associazione locale, costituita a Maniago nel 1997, che comprende circa una ventina di Comuni attivi sul territorio pedemontano e che coinvolge non solo

⁹⁴ Per maggiori informazioni consultare il sito online: www.ecomuseolisaganis.it.

⁹⁵ Art 7, Statuto Unione delle Valli e delle Dolomiti Friulane, consultato in data 1 maggio 2019, disponibile online:
http://www.vallidolomitifriulane.utifvg.it/fileadmin/user_vallidolomitifriulane/Amministrazione Trasparente/Assemblee_dei_Soci/Assemblea_24.10.2017/STATUTO/Statuto_modificato_A.S._dd_24.10.2017__del_n._12_.pdf

⁹⁶ Testimonianza del Responsabile attività turistiche e funzione di sviluppo dell'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane, Giuseppe Damiani, 10 gennaio 2019.

⁹⁷ Per maggiori informazioni consultare il sito online: <https://www.montagnaleader.org/>

soggetti economici e locali ma anche le associazioni di categoria, che negli anni si sono distinte nel loro operato, fino ad affezionarsi a questi luoghi al punto di investire.

Nel sito ufficiale di Montagna Leader, disponibile online, si legge che:

*“L’esperienza nasce grazie all’iniziativa comunitaria Leader II, proseguita poi con il programma Leader + 2000-2006, l’Asse 4 del Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013 e con l’attuale Misura 19 del Programma di sviluppo rurale 2014-2020, con la volontà dell’Unione Europea di creare uno strumento che coinvolgesse pubblico e privato con una logica di progettazione dal basso (“bottom up”) per incentivare lo sviluppo delle aree rurali d’Europa.”*⁹⁸

Lo scopo principale del consorzio è la pianificazione e la gestione delle risorse volte alla promozione delle attività turistiche e alla creazione di servizi per la popolazione residente, le imprese locali e per i turisti.

Uno dei punti critici che sottolinea Damiani, e per il quale la collaborazione con l’Unione diventa essenziale, è la scarsità delle strutture di accoglienza.

Un progetto si connota in merito, ovvero l’Albergo Diffuso⁹⁹.

Questa iniziativa, che ha interessato l’intera Italia, è nata dall’idea di utilizzare i fondi del post terremoto del 1976 del FVG, per riutilizzare case inabitate a scopo turistico.¹⁰⁰ Il tutto nasce da un’esigenza della domanda turistica e dalle volontà degli amministratori locali, i quali desiderano perseguire il rispetto e la sostenibilità dell’ambiente.

Questa possibilità di soggiorno, che predilige i piccoli centri storici e i piccoli paesini, è molto sentita non solo dalla comunità locale ma anche dall’imprenditoria del posto che grazie alla sua funzionalità, porta ogni anno un grande numero di turisti e permette all’economia locale di crescere.

Tra gli alberghi diffusi nella zona ricordiamo l’Albergo diffuso Lago di Barcis e Dolomiti Friulane o quello di Polcenigo.

Il professor Damiani, sottolinea che quello che si è realizzato è molto, ma che altrettanto si vuole investire, grazie anche ad i finanziamenti regionali ottenuti.

Le iniziative in questo territorio hanno anche permesso di ridare vita alle Malghe della

⁹⁸ Testo tratto da Montagna Leader Strumento per lo Sviluppo Locale, in <https://www.montagnaleader.org/>

⁹⁹ Per maggiori informazioni consultare il sito online: <https://www.alberghidiffusi.it/>

¹⁰⁰ Informazioni tratte da: <https://www.alberghidiffusi.it/>

montagna.

Da tempo ormai l'attività agricola era in ginocchio a causa dello scarso interesse dedicato ad essa.

Mediante azioni mirate alla valorizzazione delle attività produttive è stato possibile per i piccoli agricoltori della zona, ricominciare a credere nel proprio operato e nei propri prodotti. Tra le opere strategiche di valenza culturale e turistica, sulle quali l'Unione ha ampiamente investito ritroviamo il completamento della pista ciclabile FVG 3 e la Linea Ferroviaria Sacile – Gemona.

Sempre in collaborazione con l'operato di Montagna Leader prima e con l'Unione poi, si è voluto investire anche nei percorsi di fede, quali ad esempio il Percorso di San Cristoforo, che impone il collegamento con la Romea Strata e che permette i collegamenti con la Slovenia e il Veneto.

Sebbene il percorso sia stato individuato, quello che al momento scarseggia è un sistema di commercializzazione di vendita e di strutture alberghiere a supporto dei pellegrinaggi, nonché delle forme di assistenza alle attività collaterali.

Ad ultimo, l'Unione ha voluto investire sul tema del volo; il monte Valinis è un luogo importante per gli amanti del deltaplano, e da anni ormai è meta per turisti e scuole sportive. Molte sono le operazioni già avviate, ma necessitano di una maggiore organizzazione affinché questa pratica di nicchia possa veicolare un prodotto suggestivo. A conti fatti, dopo la finanziaria dello scorso dicembre, quella che possiamo definire l'ex Unione si augura di poter portare avanti queste iniziative, che ora come non mai, stanno prendendo la giusta piega.

4.3.1 La Ciclovia Pedemontana e del Collio - FVG 3

Il mezzo principale, tramite cui l'Unione e il territorio hanno voluto investire per farsi conoscere, è la bicicletta.

Uno degli interventi a carattere culturale, che l'Unione ha promosso è il completamento della FVG 3 – Ciclovia Pedemontana e del Collio.

La Regione infatti incentiva la promozione di un Sistema per la Mobilità Ciclistica (SMC),

volto all'utilizzo della bicicletta come: *“mezzo di trasporto individuale e sostenibile”*¹⁰¹

Il progetto d'insieme, comprende un connubio tra mezzi non motorizzati, quali appunto la bicicletta e quelli tradizionali.

È attivo in Friuli-Venezia Giulia il Progetto “Rete delle Ciclovie di Interesse Regionale” (ReCIR), che consente la realizzazione di una rete di ciclovie che abbracciano l'intero territorio regionale e che offre la possibilità ai visitatori di entrare in contatto con le strutture di ricezione turistica, nonché godere del patrimonio naturalistico e storico – artistico della regione.

Il progetto non coinvolge solo i confini regionali ma si connette anche alla rete delle piste ciclabili italiane “Bicitalia”¹⁰² e a quella europea “Eurovelo”¹⁰³.

Nella sezione “Infrastrutture, logistica e servizi per i trasporti” del portale online della Regione FVG¹⁰⁴, si legge che le ReCIR, saranno alla base della “Rete ciclabile Diffusa” (RCD), la quale verrà realizzata grazie alla collaborazione con le iniziative promosse dalle Amministrazioni Locali.

Come sottolinea Carli, la rete delle ciclovie risponde pienamente alle esigenze della zona delle Valli e Dolomiti Friulane, la quale da sempre si connota per una forma di “turismo dolce”.

È stato constatato negli anni che ciò che attira principalmente il turista nella zona è legato alle attività sportive e questo è dato dall'immensa palestra a cielo aperto che la zona dell'Unione ci offre.

L'itinerario della FVG 3 si espande su circa 160 km e inizia dalla città di Gorizia. In prossimità di Montereale Valcellina, il percorso si biforca potendo proseguire fino a Barcis, oppure decidendo di scendere nella pedemontana ed arrivare fino a Budoia. L'intero percorso è dotato di segnaletiche specifiche in modo da orientare gli appassionati e

¹⁰¹ Informazioni tratte da *Obiettivo Sistema Mobilità Ciclistica*, consultato in data 5 maggio 2019, disponibile online: <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/infrastrutture-lavori-pubblici/infrastrutture-logistica-trasporti/ciclovie/>

¹⁰² Per maggiori informazioni consultare il sito online: www.bicitalia.org.

¹⁰³ Per maggiori informazioni consultare il sito online: www.eurovelo.com.

¹⁰⁴ *Ciclovie e rete ciclabile diffusa*, consultato in data 5 maggio 2019, disponibile online: <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/infrastrutture-lavori-pubblici/infrastrutture-logistica-trasporti/ciclovie/>

guidarli alla scoperta delle meraviglie del posto.

Come sottolineato più volte dagli esponenti dell'Unione, la ciclovia permette di godere di tradizione e cultura, rinomati anche per le specialità enogastronomiche.

Per quanto riguarda il territorio dell'Unione, la FVG 3 va da Pianzano a Montereale Valcellina.

Contemporaneamente l'Unione, ha deciso di creare degli anelli di collegamento con l'FVG 3 che si sviluppano sul territorio, sia verso il basso che verso l'altro, in quanto la FVG 3 segna una sorta di spartiacque tra due morfologie territoriali differenti: la montagna e la collina.

Attraverso la creazione di percorsi ciclabili ad anello, che consentono di partire ed arrivare nello stesso punto e che toccano la FVG 3, si crea un sistema che permette ai turisti di scegliere uno sviluppo lineare sulla oppure, entrare in un sistema di circuiti che permettono di visitare il patrimonio storico culturale del luogo.

In questo modo, giocando sui percorsi ciclabili, è possibile valorizzare il territorio. Tuttavia, esistono una serie di problematiche in merito, che riguardano principalmente i servizi erogati: prima tra tutte le strutture ricettive.

Nel corso degli anni si è provveduto a dotare gli albergatori degli strumenti di supporto per i ciclisti, in quanto è necessario permettere anche a chi non ha una bicicletta, di usufruire di questa forma di turismo, magari tramite il noleggio.

Questo tipo di problematiche comportano delle azioni non indifferenti e di non facile gestione, in quanto è necessario riprendere gli strumenti volti a dare la possibilità agli albergatori di creare spazi adeguati a tenere biciclette, nonché fornirne la manutenzione. Un secondo aspetto critico, riguarda la creazione dei presupposti di noleggio; alcune imprese di ragazzi si sono adoperati in merito, improvvisandosi guide turistiche e offrendo accompagnamento.

Una delle complicazioni di fondo però, riguarda il fatto che, mentre in altri territori italiani, quali ad esempio il Trentino-Alto Adige, esistono pacchetti viaggio con strutture e servizi per gli amanti della bicicletta, in questo territorio questo non succede.

La forza di collaborazione dell'Unione molto spesso si scontra con albergatori restii, che non vogliono confrontarsi con gli altri e con l'idea che il proprio prodotto sia il migliore e che quindi non necessiti del supporto di altri.

Dal punto di vista dei finanziamenti, al momento si riscontrano somme positive da parte della Regione per opere quali la FVG 3, ma mancano quelli per la riqualificazione delle strutture e per la promozione classica del territorio.



Figura 18: Itinerari Cicloturisticci¹⁰⁵

4.3.2 La linea Ferroviaria Sacile – Gemona

Come ci spiega il Presidente Carli, un altro elemento chiave per la promozione culturale e turistica del territorio dell'Unione è la linea ferroviaria Sacile – Gemona.

Quest'ultima, chiamata anche Pedemontana Friulana è stata inaugurata nel 1920 e successivamente chiusa nel 2012 a causa di un deragliamento.

Sull'itinerario che da Venezia porta a Vienna, la linea parte da Sacile per arrivare fino a Gemona del Friuli.

Grazie alle mobilitazioni del territorio e alla Fondazione Ferrovie dello Stato, nel dicembre 2017 la linea è stata riaperta per i primi 40 km sulla tratta Sacile – Maniago ed è stata inserita

¹⁰⁵ Fonte: <http://www.gemonaturismo.com/cicloturismo/>

nel progetto nazionale “Binari senza tempo”, offrendo un unicum in Italia in quanto non solo dedicata al turismo ma anche al trasporto passeggero.

La ferrovia turistica Pedemontana è stata inaugurata il 29 luglio 2018, quanto una carrozza degli anni 30 con locomotiva a vapore, ha sostato per tutte le stazioni previste dall’itinerario, partendo da Sacile e arrivando fino a Gemona.

La linea, di fondamentale importanza nel passato per il trasporto di militari e pendolari, nel corso degli anni è stata un mezzo essenziale per la ricostruzione post terremoto del 1976, nonché mezzo privilegiato per gli studenti delle Università di Udine, Venezia e Padova.¹⁰⁶ Attualmente la tratta per il trasporto passeggeri va da Sacile a Maniago (con l’aggiunta del servizio autobus fino a Pinzano) e ad un anno di distanza, i numeri parlano di un crescente utilizzo del trasporto ferroviario da parte dei passeggeri.

Se per alcuni la riapertura è stata vista come la volontà di chiudere in fretta un lavoro minacciato dal cambio della giunta regionale, per altri ha significato la possibilità di poter ridare vita al territorio.

Come ci spiegano Carli e Damiani, il Comune di Maniago, capofila non solo dell’itinerario ferroviario ma anche dell’Unione Valli e Dolomiti Friulane, molti sono stati gli incontri volti a superare le difficoltà di gestione dalla riapertura nel 2017, complice la volontà e la convinzione di quanto questo strumento possa giovare al territorio.

Le argomentazioni principali riguardano soprattutto: la questione tempistica e quindi le coincidenze con i treni per Udine e Venezia da Sacile; una maggiore integrazione del servizio ferroviario e di quello extraurbano, nonché quello tariffario.

Su quest’ultimo tema, gli amministratori dell’Unione, ci tengono a precisare che è stato convalidato un biglietto promozionale per la tratta, che consentisse anche il trasporto della bicicletta, in quanto la littorina per il trasporto passeggeri è dotata delle attrezzature consone. Un grande apporto, per la gestione di queste criticità è stato dato dal Comitato Pendolari Alto Friuli ¹⁰⁷, primo interlocutore della ferrovia, nonché suo primo sostenitore. Secondo gli amministratori dell’Unione, il potenziamento della Sacile – Gemona, permette di avviare politiche di sviluppo del territorio. Grazie alla collaborazione con importanti

¹⁰⁶ Valentina Avon in Friuli. Il ritorno della Ferrovia Pedemontana, 10 dicembre 2017, La Repubblica, consultato in data 7 maggio 2019, disponibile online: https://www.repubblica.it/viaggi/2017/12/10/news/friuli_il_ritorno_della_ferrovia_pedemontana-183663743/

¹⁰⁷ <http://comitatopendolerialtofriuli.blogspot.com/>

partner tra cui il Touring Club Italiano, Fiab e il Consorzio del Prosciutto di San Daniele è stato possibile per le amministrazioni locali, ideare gli eventi volti alla promozione della zona mediante i treni storici.

Il 14 febbraio, si è svolto un incontro con l'assessore regionale alla Infrastrutture e Territorio, Graziano Pizzimenti, al quale, oltre che alla presenza degli amministratori comunali da Sacile a Pinzano al Tagliamento, ha partecipato anche l'amministratore delegato della Società Roncadin spa, azienda attiva a Meduno (PN) e specializzata nella produzione di pizze.

L'Assessore Regionale, ha colto con positività i progressi ottenuti e la volontà di estendere il servizio anche *“in considerazione della presenza di aziende, come la Roncadin, che stanno definendo un progetto di promozione e sviluppo aziendale basato anche sulla presenza della ferrovia, da utilizzare sia per consentire ai dipendenti di raggiungere lo stabilimento, sia in chiave di valorizzazione turistica.”*¹⁰⁸.

Per l'Unione e per i suoi amministratori, investire sulla linea ferroviaria è un segnale positivo non solo in termini di crescita territoriale, ma anche per gli imprenditori che prendendo a modello l'operato della Roncadin, possono rappresentare i propri prodotti e trasmettere il grande amore che li lega alla propria terra.

¹⁰⁸ Citazione di G. Pizzimenti tratta da *Ferroviana Sacile-Gemona: opportunità per lo sviluppo del territorio*, 19 febbraio 2019, Udine Today, consultato in data 6 maggio 2019, disponibile online: <http://www.udinetoday.it/cronaca/ferrovia-gemona-sacile-ferrovia-14-febbraio-2019.html>

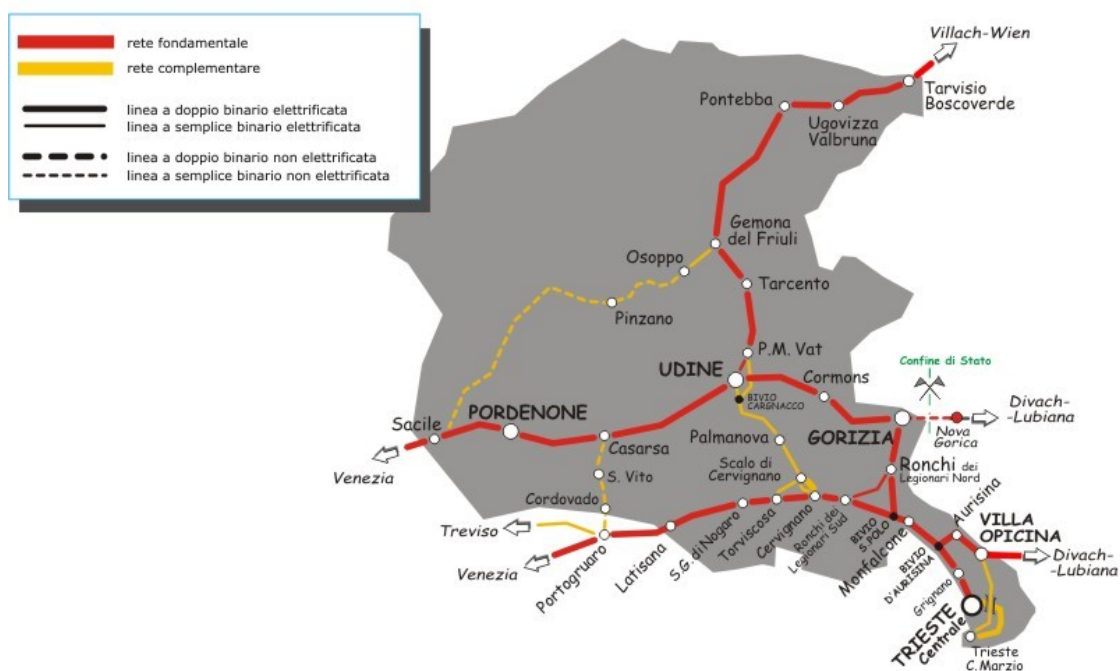


Figura 19: Itinerario Linea Sacile – Gemona¹⁰⁹

4.3.3 Il sistema Bibliotecario



Figura 20: Logo Biblioteche della Montagna Pordenonese¹¹⁰

¹⁰⁹ Fonte: http://www.trail.unioncamere.it/scheda_infrastruttura_dettaglio.asp?id=571&type=save#

¹¹⁰ Fonte: <https://biblioteche.montagnaleader.org/it/index.php>

Prima di affrontare il tema delle biblioteche dell'Unione delle Valli e delle Dolomiti Friulane e ciò che essa ha conseguentemente apportato agli altri servizi connessi, è necessario fare una breve premessa in funzione del sistema bibliotecario regionale.

In conformità con gli articoli 9 e 117 della Costituzione italiana e le disposizioni dello statuto speciale di autonomia, la Regione Friuli-Venezia Giulia promuove il patrimonio bibliotecario sia pubblico che privato mediante una rete bibliotecaria regionale aperta e volta alla collaborazione nazionale e internazionale.

La rete bibliotecaria del FVG si forma ai sensi della L.R. 25/2006¹¹¹ e si compone dei sistemi e dalle biblioteche di interesse regionale.

Il mondo bibliotecario del Friuli-Venezia Giulia, ha subito negli ultimi anni, vari sconvolgimenti e l'introduzione di nuove realtà ha profondamente disorganizzato i sistemi bibliotecari e i servizi alla lettura.

Gli ultimi interventi che ridefiniscono la materia riguardano la L.R. 23/2015¹¹², la quale ha abrogato la precedente legge regionale 25/2006, e il regolamento previsto dall' art. 39 della stessa legge, pubblicato con D.P. Reg. 0236/ Pres il 7 dicembre 2016¹¹³.

A seguito di questa nuova legge regionale, i sistemi bibliotecari sono vincolati a conformarsi alle Unioni Territoriali.

In particolare, l'art. 23, comma 6 recita:

*“Nel territorio di una singola Unione territoriale intercomunale può essere costituito un unico sistema bibliotecario; le biblioteche pubbliche e private situate nel territorio di una Unione territoriale intercomunale nel quale sia presente un sistema bibliotecario non possono fare parte di altri sistemi”.*¹¹⁴

¹¹¹ Legge regionale FVG, 1 dicembre 2006, n. 25 in materia di *Sviluppo della rete bibliotecaria regionale, tutela e valorizzazione delle biblioteche e valorizzazione del patrimonio archivistico*, consultato in data 6 maggio 2019, disponibile online: <http://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/XmlLex.aspx?anno=2006&legge=25>.

¹¹² LR 23/2015 Art 23, comma 6, consultato in data 6 maggio 2019, disponibile online: <http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2015&legge=23&lista=0&fx=lex>

¹¹³ <https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/cultura-sport/patrimonio-culturale/FOGLIA2/>

¹¹⁴ Art. 23, comma 6, LR 23/2015, <http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2015&legge=23&lista=0&fx=lex>

La stessa legge ha garantito la sopravvivenza dei sistemi già esistenti fino a dicembre 2016. Come si evince dalle notizie della giunta regionale del 26 gennaio 2018¹¹⁵, la rete del sistema bibliotecario che si crea in funzione della legge di costituzione delle UTI, è volta alla razionalizzazione delle risorse economiche, l'incremento delle politiche culturali, la gestione di quelle di acquisto, la condivisione di espedienti e di personale.

A gennaio 2018 i sistemi bibliotecari riconosciuti in Regione sono 10, ovvero¹¹⁶:

- Sistema Bibliotecario dell'Hinterland udinese e del Friuli, che comprende l'UTI Friuli centrale e UTI del Torre;
- BiblioGo!, che comprende UTI Carso Isonzo Adriatico;
- Sistema bibliotecario "giuliano", che comprende i territori dell'UTI Giuliana;
- Sistema Bibliotecario del Gemonese, Canal del Ferro e Val Canale 2.0, che comprende l'UTI del Gemonese e l'UTI del Canal del Ferro - Val Canale;
- Sistema bibliotecario del Medio Friuli, che comprende l'UTI del Medio Friuli;
- Sistema bibliotecario della Carnia 2.0, che comprende l'UTI della Carnia;
- InBiblio, che comprende l'UTI Riviera della Bassa Friulana e l'UTI Agro Aquileiese;
- Sistema Bibliotecario del Cividalese, che comprende l'UTI del Natisone;
- Sistema bibliotecario Tagliamento – Sile, che comprende l'UTI Tagliamento e UTI Sile – Meduna;
- Sistema bibliotecario delle Valli e delle Dolomiti Friulane, che comprende l'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane e l'UTI del Livenza – Cansiglio – Piancavallo.

¹¹⁵ Informazioni tratte dal comunicato della Giunta Regionale del 26 gennaio 2018, *Cultura: 192 sedi in rete nel Sistema bibliotecario regionale*, consultato in data 8 maggio 2019, disponibile online: <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/comunicati/comunicato.act?dir=&nm=20180126112122001>

¹¹⁶ Informazioni tratte da *Allegato alla Delibera N. 127 del 25 Gennaio 2018*, consultato in data 7 maggio 2019, consultato in data 8 maggio 2019, disponibile online: https://www.regione.fvg.it/rafvfg/export/sites/default/RAFVG/cultura-sport/patrimonio-culturale/FOGLIA2/allegati/2018_Elenco_aggiornato_dei_sistemi_bibliotecari.pdf

Ognuno di questi sistemi ha la possibilità di richiedere e ottenere finanziamenti regionali e nazionali al fine di incentivare le proprie attività.

In tempi correnti, l'erogazione dei contributi è un elemento chiave per la sopravvivenza di una biblioteca in quanto le permette di poter gestire i propri acquisti e quindi di andare incontro alle esigenze sempre più dirompenti di utenti sempre più attenti ai cambiamenti e alle novità.

L'articolo 7 dello statuto dell'Unione delle Valli e delle Dolomiti Friulane, afferma specificatamente che, tra le funzioni esercitate dall'Unione, troviamo le Biblioteche. Su delega dei comuni si è creato il Polo bibliotecario, denominato Biblioteche Montagna Pordenonese – BiblioMP¹¹⁷, a servizio delle biblioteche dell'Unione.

Lo stesso gestisce i sistemi bibliotecari dell'UTI del Livenza Cansiglio – Piancavallo e quelle delle Valli e Dolomiti Friulane.

La biblioteca centro sistema è quella di Maniago e coordina tutte le biblioteche al fine di lavorare all'unisono e gestisce le seguenti attività:

- Catalogo online (O.P.A.C.);
- Prestito bibliotecario e interbibliotecario;
- Sito internet (www.bibliomp.it);
- Comunicazione via social (Instagram, Facebook, ecc);
- Attività di Bookcrossing;
- Progetti di promozione alla lettura in collaborazione con AIB¹¹⁸, NPL – Nati per Leggere¹¹⁹ e il progetto regionale Leggiamo 0 – 18¹²⁰;
- Organizzazione di eventi culturali.

¹¹⁷ <https://biblioteche.montagnaleader.org>

¹¹⁸ Associazione Nazionale Biblioteche, disponibile online: <https://www.aib.it/>

¹¹⁹ Progetto Nati per Leggere, disponibile online: <http://www.natiperleggere.it/>

¹²⁰ Progetto Leggiamo - FVG, disponibile online:
<https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/GEN/progetto-leggiamo/>

La costituzione del nuovo sistema bibliotecario, si scaglia prepotentemente in una realtà ben consolidata, andando a modificare i sistemi bibliotecari già presenti sul territorio. Una delle conseguenze più disastrose nella costituzione delle UTI è andata a discapito del sistema bibliotecario SeBiCo¹²¹, la cui biblioteca centro sistema era quella di Spilimbergo. Il sistema SeBiCo, comprendeva le biblioteche di Spilimbergo, Forgaria del Friuli, San Giorgio della Richinvelda, la Biblioteca del Centro Ricerca Archiviazione Fotografia di Spilimbergo, la Biblioteca dell'Istituto d'Istruzione Superiore Il Tagliamento; e ancora i comuni di Castelnuovo del Friuli, Clauzetto, Meduno, Pinzano al Tagliamento, Sequals, Tramonti, Travesio e Vito d'Asio. Quest'ultimo gruppo, entra a far parte, a seguito della costituzione delle UTI, del sistema bibliotecario di Maniago.

La perdita di queste biblioteche ha prodotto, il vero e proprio smembramento del sistema bibliotecario, che sebbene esista ancora virtualmente, di fatto non è più riconosciuto a livello regionale.

Oltre che ai danni ingenti in materia di servizi offerti, il danno più notevole rimane senza dubbio la perdita di un patrimonio librario a servizio della comunità degli altri comuni e la mancanza di finanziamenti.

Dal momento della costituzione delle UTI, la vicenda delle biblioteche dello spilimberghese, ha sempre vissuto in una realtà incerta, la cui sopravvivenza del sistema è dato principalmente dalle somme che trovano spazio nelle poste di bilancio dei singoli comuni, a servizio della biblioteca.

Secondo le testimonianze e i documenti fortini dalle bibliotecarie di Spilimbergo, 3 erano le strade che si prospettavano per ridefinire in maniera definitiva la sorte del sistema bibliotecario SeBiCo:

1. Il sistema bibliotecario Sebico si smembra in due parti: da una parte le biblioteche dell'ex sistema confluiscono in quello dell'UTI della Destra Tagliamento (Biblioteche di Spilimbergo, CRAF, IIS "Il Tagliamento", San Giorgio delle Richinvelda) e in quello delle Valli e Dolomiti Friulane.

La biblioteca di Forgaria, nel caso in cui nella propria UTI di riferimento non vi sia un sistema costituito, potrebbe entrare a far parte di questo. Ciò segnerebbe con tutta probabilità la fine del percorso virtuoso che nel corso degli anni ha portato le

¹²¹ Servizio Bibliotecario Convenzionato dello Spilimberghese, consultato in data 20 maggio 2019, disponibile online: <http://www.bibliotecaspilimbergo.it>

biblioteche aderenti a perseguire elevati standard qualitativi nei servizi erogati e disperderebbe il capitale di progetti, attività e sinergie sin qui maturato;

2. Il sistema SeBiCo viene riassorbito nella sua interezza all'interno del sistema bibliotecario Valli e Dolomiti Friulane. In questo caso, le buone pratiche potranno essere preservate e sviluppate in un sistema che comprende due UTI.
3. Il territorio delle UTI Tagliamento, Dolomiti Friulane, Livenza e Sile, costituisce un unico sistema bibliotecario del Friuli Occidentale, che ingloba tutte le biblioteche con eccezione di quelle afferenti all'UTI Noncello, la quale graviterebbe sotto Pordenone. Questo tipo di configurazione, presupporrebbe la necessità di operare in sottosistemi per l'organizzazione di alcuni servizi e gestire determinate attività. In capo al sistema ci sarebbero prima di tutto l'espletamento di funzioni fondamentali relative alla creazione e al mantenimento del capoluogo unico, al prestito intersistemico delle biblioteche aderenti, alla definizione degli standard e delle procedure adottate.

Nella scelta di quale strada sia la migliore da percorrere, vanno anche presi in considerazione degli elementi volti a rendere meno traumatico il cambiamento nei confronti dell'utenza. In primo luogo, va sottolineata la necessità di mantenere i rispettivi cataloghi e le anagrafiche utenti distinti, durante l'iter di approvazione dei nuovi sistemi da parte della Regione per poi passare alle fusioni dopo. In secondo luogo, bisogna ricordare che dovranno essere siglate convenzioni ad hoc tra gli enti coinvolti per consentire le ripartizioni delle spese (catalogo, coordinamento, personale, ecc.), che nella fase transitoria, non saranno in capo ai sistemi non ancora costituiti.

Concretamente, quello che si è creato è una realtà più vicina alla prima ipotesi, ma che ancora non trova una piena collocazione per quanto riguarda le biblioteche strettamente connesse al territorio di Spilimbergo.

Al momento la biblioteca di Spilimbergo e quelle rimaste, non facente parti delle Valli e Dolomiti Friulane, continuano le proprie attività e i propri eventi, coordinando le attività insieme, in attesa di una ridefinizione e di un futuro che a conti fatti, non si presenta per niente giovinale e che si contende tra Maniago e Casarsa della Delizia.

Conclusioni

Come abbiamo potuto apprendere, l'instabilità delle forme politiche delle UTI ha di fatto portato ad una loro eliminazione, complice anche il cambio della giunta regionale Fedriga. La mancanza di una struttura istituzionale ben organizzata, nonché il suo carattere impositivo già al momento della sua costituzione, sono gli elementi che hanno provocato il loro decadimento.

Tuttavia, l'operato dell'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane, conferma che la gestione associata delle funzioni comunali, dove ampio spazio viene assicurato alle Giunte dei singoli comuni, può portare ad azioni politiche di programmazione e sviluppo territoriale condivise e di conseguenza più efficaci.

In una realtà come quella della provincia di Pordenone, la possibilità di sopravvivenza dei piccoli comuni è legata a forme di associazionismo intercomunale, ma questo necessita di una propensione delle amministrazioni locali.

Sebbene la finanziaria di dicembre abbia definitivamente abrogato l'obbligatorietà di adesione alle UTI, quella che vive il Friuli-Venezia Giulia è una realtà eterogenea e non ben chiarificata, nella quale le UTI continuano a sopravvivere ingannevolmente e dove lo scontro tra le varie opposizioni politiche fa da teatro a dettami nazionali che inderogabilmente i comuni al di sotto di una certa soglia dovranno rispettare.

Il cambiamento che si preannuncia e la probabile reintroduzione delle Province, si scaglia ancora una volta su un territorio che da anni lotta per poter portare avanti i propri progetti, ma che continua incessantemente a dover ripartire da capo.

In questo clima confuso sarebbe stato pretenzioso dare dei suggerimenti o fare delle constatazioni in merito: non è trascorso abbastanza tempo dai recenti avvenimenti, che ancora una volta hanno cambiato il quadro istituzionale.

Il dibattito inerente alla gestione associata di funzioni e servizi ha la completa attenzione degli amministratori comunali, i quali, così facendo, distolgono lo sguardo da quelle che concretamente possono essere le giuste potenzialità per lo sviluppo territoriale di area vasta.

Per quanto riguarda il settore turistico-culturale, quello che si prospetta è sicuramente un momento difficile.

In ambito montano, la destituzione delle UTI porta con sé anche lo smantellamento di tutte

quelle iniziative che i piccoli comuni, compresi quelli delle Valli e Dolomiti Friulane, avevano cercato di riassetare dopo l'abrogazione delle Comunità Montane.

Fortunatamente, per quanto riguarda l'UTI delle Valli delle Dolomiti Friulane, buona parte delle iniziative avviate si sposano bene con le volontà regionali di sviluppo territoriale, in un'ottica volta all'efficienza e all'efficacia dei servizi offerti alla comunità.

Concludendo, l'operato dell'UTI delle Valli e delle Dolomiti Friulane si è rivelato essere un esempio di buone pratiche, dove il gioco di squadra degli amministratori dei comuni capofila e la solidità del Piano dell'Unione, costituiscono oggi un ottimo punto di partenza per l'avvenire.

Per quanto riguarda il sistema bibliotecario, la destituzione delle UTI porterà a nuovi sconvolgimenti degli assetti organizzativi, con la conseguente ridefinizione dei sistemi riconosciuti a livello regionale. Senza dubbio, questo significa che l'efficienza dei sistemi già esistenti vedrà un ulteriore aggravamento con un conseguente inasprirsi del servizio offerto alla cittadinanza.

Bibliografia

- AA.VV., *Ferroviaria Sacile-Gemona: opportunità per lo sviluppo del territorio*, 19 febbraio 2019, Udine Today, www.udinetoday.it/.
- AA.VV., *Manuale di Diritto degli Enti Locali*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2016.
- AA.VV., Nota di lettura: Legge 7 Aprile 2014, n. 5. Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni, Fondazione ANCI 2014.
- Ahmad J.K, Devarajan S., Khemani S. e Shah S. (2006). Decentralization and service delivery, in E. Ahmad & G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 240-268.
- Allers, M. A., & Geertsema, J. B. (2016). The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation. *Journal of Regional Science*, 56, 4, p. 659-682.
- Allulli, M., (2010), *Le politiche urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione*, CITTALIA, fondazione Anci ricerche, p.12.
- Ambrosiano M.F. e Bordignon M. (2006), Normative versus positive theories of revenue assignments in federation, in E. Ahmad & G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 306-338.
- Baldini, G., Bolgherini, S., Dallara, C., Mosca, L. (2009), *Unioni di Comuni Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, Bologna, Misure / Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo.
- Battista A., (2006), *Il principio di sussidiarietà nel diritto italiano e comunitario*, Lulù, p.39.
- Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, pp. 40-59.

- C. D'Andrea, *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "manovra-bis"*, (18 ottobre 2011), in www.federalismi.it
- Calciolari S., Cristofoli D., Macciò L., (2013), Explaining the Reactions of Swiss Municipalities to The 'Amalgamation Wave': At the crossroad of institutional, economic and political pressures, *Public Management Review*, 15 (4), pp. 563-583.
- Cappuccitti A., (2006), *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Strumenti, procedure valutative e itinerari gestionali per l'Urbanistica concertata*, Aracne, Roma 2006, p. 199.
- Carpino R., *Testo Unico degli Enti locali commentato*, Maggioli Editore, 2016.
- Casula M., (2014), *Il nuovo associazionismo intercomunale. (Nuove) sfide e (vecchie) risposte delle culture politiche locali*, in *XXVIII Convegno SISIP, Università di Perugia*, 11-13 settembre 2014, p. 4.
- CEMR, (2008), *Balancing Democracy, Identity and Efficiency. Changes in local and regional structures across Europe*, in <http://www.ccre.org>.
- De Angelis M., Pellegrini M., (2005), *Piccoli Comuni e percorsi di federalismo municipale*, in *Forum sull'associazionismo comunale. Atti del convegno (Ancona, 23-24 settembre 2005)*.
- *Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni*, Nota di lettura Legge 7 aprile 2014, n. 56, Associazione ANCI (2014).
- Fedele M., Moini G, (2006), *Cooperare Conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, N. 1, pp. 70-85.
- Fiorillo F. e Robotti L., (2006), *L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Dipartimento di economia - Università politecnica delle Marche, Franco Angeli, Milano, p.42.
- Fiorillo F.; Pola G. (2005). *Forme di incentivo all'associazionismo*, Società Italiana di Economia Pubblica. Working paper SIEP.

- Frieri F.R., Gallo L., Mordenti M., (2012), *Le Unioni di Comuni. Costituzione, Gestione, Governance*. Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- Hooghe L., Marks G., (2003), *Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance*, in *American Political Science Review*, N. 2, pp. 233-243.
- Hulst R. e Van Montfort A., (2007a), *Comparative analysis and conclusion*, in *Inter-municipal cooperation in Europe*, (Eds) Dordrecht, Springer, pp. 211-238.
- Hulst R. e Van Montfort A., (2007b) *Inter-Municipal Cooperation: A Widespread Phenomenon*, in *Inter-municipal cooperation in Europe*, (Eds) Dordrecht, Springer, pp. 1-21.
- IFEL. (2015). *Atlante dei Piccoli Comuni 2015*. Rome: IFEL.
- Iommi S, (2017), *Associazionismo e fusioni di Comuni. Punti di forza e criticità delle politiche di incentivo*, IRPET.
- Italia V., M. Bassanini, (1990), *Autonomia statutaria e potestà regolamentare*, in *Le autonomie locali*, Milano, p. 119.
- Lippi A., (2006), *La pubblica amministrazione in Italia*, in Capano G., Gualmini E, *Le pubbliche amministrazioni in Italia*, Il Mulino, pp.179-208.
- Lorenzini, S e Rabellotti, R., (2010), *Federalismo e crescita: è possibile una relazione virtuosa?*”, Franco Angeli, Milano, p. 174.
- Marcazzan S., (2014), *La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle regioni nei rapporti con lo Stato e con l’Unione Europea*, in *Amministrazione ed Europa*, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", pp. 6-9.
- Marotta M. (2014), *Politiche di razionalizzazione territoriale su base comunale. L’implementazione dell’obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali nei Comuni della Calabria*, paper presentato al Convegno annuale SISP, Università di Perugia, 14 settembre 2014, pp. 1-27, disponibile online: <https://www.sisp.it/files/papers/2014/mariano-marotta-1984.pdf>

- Messina P., (2003), *Sistemi locali e spazio europeo*, Carocci, Bari, p.43.
- Ongarato G. (2007), *L'evoluzione della normativa italiana sulle Unioni di Comuni e sulle Aree Metropolitane*, in Messina P., Salvato M., *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, CLEUP, Padova, pp. 59-76.
- Page E.C., Goldsmith M. J., (1987) *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, in *Acoustics, Speech, and Signal Processing Newsletter*, IEEE 19(4):249.
- Pavan A., Reginato E., (2012), *Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, pp. 279-288.
- Piazza A, (2017), in *Le Unioni di Comuni: l'evoluzione a livello nazionale e le specificità dell'Emilia – Romagna*, Seminario – Poleis, 28 settembre 2017, <http://www.labassaromagna.it/content/download/73930/1119045/file/1.%20Unioni%20di%20Comuni%20in%20Italia%20ed%20Emilia-Romagna.pdf>
- Piperata G., (2012), *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?* in *Istituzioni del Federalismo*, N. 3, pp. 503-522, https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_3_2012/Intero3.pdf
- Pizzetti F., (2015), *La riforma degli enti territoriali: città metropolitane, nuove province e Unioni di Comuni: Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge Delrio)*, Giuffrè, Milano, pp. 211-245.
- Spano A., (2017), *Le Unioni di Comuni. Collaborare mantenendo la propria autonomia*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, pp. 64 – 65.
- Tubertini C., (2012), *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?* in *Istituzioni del Federalismo*, N. 3, pp. 695- 720, https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_3_2012/Intero3.pdf
- *Un nuovo sistema Regione-autonomie locali in Friuli-Venezia Giulia – l'attuazione della legge regionale 1/2006*, (2006), Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia,

pubblicazione a cura di Gabriella Gentile, Gianni Ietri e Cristina Menis, novembre, p. 8.

https://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Informazioni_generali/Normativa/legge_1_2006/prodotti_editoriali/attuazioneLR1-2006-Volume1novembre2006.pdf

- *Unioni e fusioni di comuni*, Camera dei deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, 4 marzo 2019.
http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105809.pdf?_1555520990223
- *Vademecum sui principali aspetti di interesse per gli amministratori locali*, (2016), Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, L'ordinamento locale nel Friuli-Venezia Giulia, Pubblicazione a cura di Chiara Fabbro e Barbara Ribis, Edizione 2015 – Aggiornamento maggio 2018.
http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/export/sites/default/AALL/Servizi/pubblicazioni/allegati/Pubblicazione_Vademecum_amministratori_2016.pdf
- Valentina Avon, (2017), *Il ritorno della Ferrovia Pedemontana*, 10 dicembre 2017, *La Repubblica* in Friuli.it.
https://www.repubblica.it/viaggi/2017/12/10/news/friuli_il_ritorno_della_ferrovia_pedemontana-183663743/
- Vandelli L., (2013), *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, p. 51.
- Warner M. E., (2015), *Municipal Size, Resources, and Efficiency: Theoretical Bases for Shared Services and Consolidation*. In A.C. Henderson (Ed.), *Municipal Shared Services and Consolidation: A Public Solutions Handbook*, pp. 3-16.

Sitografia

- <http://autonomielocali.regione.fvg.it/>
- http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/export/sites/default/AALL/Forme_Associative/allegati/Associazioni_Unioni_Comuni_2012_LUGLIO_mappa.pdf
- <http://bur.regione.fvg.it/newbur/visionaBUR?bnum=2015/07/03/24>
- <http://comitatopendolarialtofriuli.blogspot.com/>
- <https://lexview-int.regione.fvg.it/>
- <http://opac.inbiblio.it/bw5ne4/opac.aspx?WEB=INBB&SRC=BINF>
- <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2016/1/tubertini.htm>
- http://www.anci.lombardia.it/documenti/04_NotaLettura-LeggeDelrio56_PcUcFusioni_17-04-2014.pdf
- <http://www.bibliotecaspilimbergo.it>
- http://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2000_0267.htm
- <http://www.camera.it/parlam/leggi/>
- <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/00267dl.htm>
- http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105809.pdf?_1555520990223
- <http://www.ccre.org/>
- <http://www.comuniverso.it/>
- <http://www.conferenzastatocitta.it/it/la-conferenza-stato-citta-ed-autonomie-locali/tavoli-tematici/tavolo-tecnico-politico-2018-2019/>
- <http://www.consiglio.regione.fvg.it/iterleggi/pagine/anteprima.aspx?NUM=1615&LEG=XII>
- http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/18/zn41_01_133.html
- <http://www.gemonaturismo.com/cicloturismo/>

- <http://www.governo.it/costituzione-italiana/parte-seconda-ordinamento-della-repubblica/titolo-v-le-regionile-province-e-i#34>
- <http://www.guidaentilocali.it/wp-content/uploads/02.pdf>
- http://www.isfol.it/temi/Inclusione_sociale/Pianificazione%20sociale
- <http://www.natiperleggere.it/>
- <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/992651.htm>
- http://www.pavonerisorse.it/organizzazione/ordinamento_amministrativo/nuovo_ordinamento.pdf
- <http://www.poleis.biz/politiche-pubbliche/piano-strategico-per-unioni-e-fusioni-di-comuni>
- <http://www.regione.fvg.it/rafvg/cms/RAFVG/fondi-europei-fvg-internazionale/euroregione/FOGLIA3/>
- <http://www.regione.fvg.it/rafvg/cms/RAFVG/infrastrutture-lavori-pubblici/infrastrutture-logistica-trasporti/ciclovie/>
- <http://www.regione.fvg.it/rafvg/comunicati/comunicato.act?dir=&nm=20180126112122001>
- http://www.trail.unioncamere.it/scheda_infrastruttura_dettaglio.asp?id=571&type=save#
- <http://www.treccani.it/enciclopedia/decentramento-amministrativo/>
- <http://www.udinetoday.it/cronaca/ferrovia-gemona-sacile-ferrovia-14-febbraio-2019.html>
- <http://www.vallidolomitifriulane.utifvg.it/>
- http://www.vallidolomitifriulane.utifvg.it/fileadmin/user_vallidolomitifriulane/Amministrazione_Trasparente/Assemblee_dei_Soci/Assemblea_24.10.2017/STATUTO/Statuto_modificato_A.S._dd_24.10.2017__del_n._12_.pdf
- http://www.vallidolomitifriulane.utifvg.it/fileadmin/user_vallidolomitifriulane/Amministrazione_Trasparente/Atti_generali/PIANO_DELL_UNIONE_2018_2020.pdf
- <http://www.vallidolomitifriulane.utifvg.it/index.php?id=3695>

- https://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/export/sites/default/AALL/Elezioni/elezioniregionali2013/doc_reg_2013_f/programmi/Programma_Coalizione_Serracchiani.pdf.
- https://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Informazioni_generali/Normativa/legge_1_2006/prodotti_editoriali/attuazioneLR1-2006-Volume1novembre2006.pdf
- <https://biblioteche.montagnaleader.org/it/index.php>
- <https://ilcroceviadelleidee.wordpress.com/tag/art-5-autonomia-e-decentramento-amministrativo/>
- <https://opac.sbn.it/bid/LO10020689>
- <https://www.alberghidiffusi.it/>
- https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf
- <https://www.cortecostituzionale.it>
- https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20190304115348.pdf
- <https://www.entilocali-online.it/ordinamento-degli-enti-locali-il-quadro-delle-novita-introdotte-dalla-legge-delrio/>
- <https://www.gazzettaufficiale.it/>
- <https://www.ilfriuliveneziagiulia.it/approvato-il-disegno-di-legge-di-modifica-del-riordino-delle-autonomie-locali/>
- <https://www.ilpost.it/2019/01/04/province-friuli/>
- <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2018/Rapportoannuale2018.pdf>
- <https://www.montagnaleader.org/>
- <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1971-12-03;1102!vig=>
- https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_3_2012/indice3.html

- https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_3_2012/Intero3.pdf
- https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_3_2012/Tubertini.pdf
- <https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/cultura-sport/patrimonio-culturale/FOGLIA2/>
- https://www.regione.fvg.it/rafvfg/export/sites/default/RAFVG/cultura-sport/patrimonio-culturale/FOGLIA2/allegati/2018_Elenco_aggiornato_dei_sistemi_bibliotecari.pdf
- https://www.repubblica.it/viaggi/2017/12/10/news/friuli_il_ritorno_della_ferrov_ia_pedemontana-183663743/
- https://www.risorsecomuni.it/2017/atti/Unioni_Comuni_appunti.pdf
- <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>
- https://www.simone.it/catalogo/v266_1maior.pdf
- <https://www.slideshare.net/LuciaOddo1/o-valli-e-delle-dolomiti-friulane>
- <https://www.vallidolomitifriulane.it/Notizie/L-Alleanza-Territoriale-per-lo-Sviluppo-delle-VDF-e-una-realta>
- <https://www.vallidolomitifriulane.it/Valli-e-Dolomiti-Friulane>
- <https://www.vallidolomitifriulane.it/Valli-e-Dolomiti-Friulane/Cos-e-l-UTI.>
- <https://www.vallidolomitifriulane.it/Valli-e-Dolomiti-Friulane/Gli-organ-di-governo-dell-UTI-delle-Valli-e-Dolomiti-Friulane>
- <https://www.vallidolomitifriulane.it/Valli-e-Dolomiti-Friulane/La-carica-dei-101-2018.-L-Unione-fa-lo-sviluppo>
- <https://www.vallidolomitifriulane.it/Valli-e-Dolomiti-Friulane/Le-basi-del-Piano-dell-Unione>
- www.anci.it
- www.bicitalia.org
- www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_comp-etences_2016_EN.pdf

- www.ecomuseolisaganis.it
- www.eurovelo.com
- www.federalismi.it

Indice delle figure

Figura 1: Sistema delle Autonomie Locali nei paesi dell'Unione Europea	19
Figura 2: Tipi di intercomunalità in Italia	34
Figura 3: Numero di comuni italiani dal 1861 al 2018.	35
Figura 4: Variazione del numero di comuni dal 1861	36
Figura 5: Popolazione residente in Italia dal 1861	36
Figura 6: I Comuni Italiani 2018	37
Figura 7: Distribuzione piccoli comuni italiani per Regione	38
Figura 8: Caratteristiche delle forme associative previste dal TUEL.....	41
Figura 9: Distribuzione comunità montane per regione	44
Figura 10: Strategie dell'associazionismo intercomunale.....	45
Figura 11: Distribuzione Unioni di Comuni per Regione	51
Figura 12: Gli Organi dell'Unione.....	58
Figura 13: Funzioni degli Organi di Governo dell'Unione	61
Figura 14: Associazioni Intercomunali e Unioni di Comuni oggetto di ricognizione al 15 febbraio 2012	69
Figura 15: Le Unioni di Comuni della Regione FVG	72
Figura 16: Logo Unione delle Valli e delle Dolomiti Friulane	81
Figura 17: Mappa per Sub ambiti dell'Unione delle Valli e delle Dolomiti Friulane	83
Figura 18: Itinerari Cicloturistici.....	98
Figura 20: Logo Biblioteche della Montagna Pordenonese	101