

IL NUOVO ASSOCIAZIONISMO INTERCOMUNALE. POLITICHE REGIONALI A CONFRONTO: I CASI DI VENETO ED EMILIA-ROMAGNA

Mattia CASULA<sup>1</sup>

La presente comunicazione sintetizza i principali risultati emersi dalla ricerca condotta in occasione della stesura della mia tesi di laurea magistrale, discussa nel luglio 2014 presso l'Università degli Studi di Bologna e risultata vincitrice del Premio di Laurea AISRe 2015. Estratti della tesi, ai quali in questa relazione rimando, sono stati in precedenza presentati sia al XXVIII Convegno SISP che alla Regional Studies Association Annual Conference 2015, oltre ad essere stati pubblicati nel numero 3/2014 delle Istituzioni del Federalismo. La tesi ha cercato di comprendere le implicazioni in termini di policy e di politics che il vincolo della gestione associata obbligatoria per i piccoli comuni sta avendo per il governo del territorio, focalizzando l'attenzione sul ruolo che le singole regioni possono assumere nell'incentivare forme stabili di cooperazione intercomunale. Da un lato, è stato costruito un framework teorico utile per una futura comparazione di tutte le strategie messe in atto dalle regioni italiane, enfatizzando il ruolo della path dependency e delle policy legacies nello spiegare sia l'evoluzione delle politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali e, più in generale delle politiche di riordino territoriale, sia delle possibili linee di sviluppo future entro cui la cooperazione intercomunale tenderà ad articolarsi nelle singole realtà italiane. Sulla base dell'analisi qualitativa svolta, si è inoltre giunti alla costruzione di due diversi indici: l'indice di innovazione della policy regionale e l'indice relativo alla capacità della regione di (ri)disegnare la governance territoriale nei singoli territori. Dall'altro, mediante l'analisi dei due casi regionali selezionati, la tesi ha cercato di fornire una lettura critica dell'attuale processo di riorganizzazione dell'apparato amministrativo locale italiano, mostrando come le recenti scelte del policy maker nazionale siano state fortemente condizionate dalle eredità del passato e dalle culture politiche di governo storicamente prevalenti nelle varie regioni italiane, come noto tra loro estremamente eterogenee.

---

<sup>1</sup> LUISS Guido Carli, Dipartimento di Scienze Politiche, Viale Romania 32, 00197, Roma, e-mail: mcasula@luiss.it

## 1. Introduzione. Presentazione del problema, domanda di ricerca e selezione dei casi

Le recenti riforme istituzionali avviate dal Governo Berlusconi, continuate con i governi Monti e Letta e ultimate con il Governo Renzi prevedono il ridimensionamento dell'ente provinciale e il venir meno dell'elezione diretta del suo presidente<sup>2</sup>, la (definitiva) costituzione delle città metropolitane e l'obbligatorietà di attivare forme di gestione associata per i comuni con meno di 5.000 abitanti<sup>3</sup>, definendo anche criteri incentivanti per l'avvio di processi di fusione tra comuni.

Pur essendo state caratterizzate da quel tratto di incrementalismo disgiunto (Lindblom 1965) tipico del legislatore italiano, le disposizioni contenute nella recente Legge Delrio (n. 56/2014) pare abbiano definitivamente ultimato il lungo e tortuoso percorso di transizione delle autonomie locali verso quel modello autonomistico supplicato dalla Costituzione e cercato di realizzare solo a partire dalla legge 142/1990. In realtà, il testo definitivo approvato il 3 aprile 2014 è stato oggetto nei mesi precedenti di continue revisioni ed aggiustamenti. Ad un certo momento, per esempio, era stato presentato un disegno di legge che avrebbe visto la costituzione di Consigli provinciali composti dai soli sindaci dei comuni con più di 15.000 abitanti e dal presidente delle unioni di comuni con oltre 10.000 abitanti. Nonostante la sua successiva non previsione nel testo definitivo approvato, l'opposizione mossa nei confronti di questa disposizione, sia da parte delle associazioni di rappresentanza degli enti locali che di alcune regioni, enfatizza la prerogativa della singola comunità locale e regionale nella scelta della dimensione di governo da essa considerata ottimale. Questo dato va letto congiuntamente con il vincolo dell'obbligatorietà per i piccoli comuni italiani di gestire in forma associata, o tramite unione di comune o tramite convenzione, la totalità delle loro funzioni fondamentali. Tale vincolo, se da un lato apre una nuova stagione per il fenomeno intercomunale nelle regioni italiane, dall'altro potrà lasciare ai comuni ampi margini di manovra nella scelta della propria dimensione ottimale di governo, optando o per forme di cooperazione meno strutturate, quindi mediante convenzioni, oppure con forme dotate di un maggior livello di istituzionalizzazione e capaci di garantire un presidio sul territorio oltre che a porsi come attori politici nella gestione della nuova governance sovracomunale, quindi mediante unioni di comuni.

Nonostante le modifiche apportate prima dell'approvazione del testo definitivo della L. 56/2014, la totale implementazione di tali riforme istituzionali, se rispettata, rappresenterà una delle sfide più importanti di sempre a cui il governo locale italiano sarà tenuto a rispondere nei prossimi anni. Pertanto, considerando la loro entità, la tesi si è interrogata sulle diverse strategie che i *policy makers* regionali stanno adottando nell'incentivare forme di cooperazione intercomunale, guardando anche alle loro ricadute nella (ri) mappatura della governance sovracomunale.

L'idea di fondo dell'elaborato è che il mutamento in atto non avverrà in maniera *hard*, attraverso la realizzazione di interventi *ex-novo*, ma con pratiche e procedure *soft* che seguano un percorso di natura *path dependent*. Infatti, si ritiene che, nonostante spesso la retorica del cambiamento (Battistelli 2002) sia improntata verso l'adozione di stili di *policy* nuovi ed inusuali, le azioni messe in atto dalle singole regioni soffrano ancora delle *legacies* negli anni consolidatesi.

---

<sup>2</sup> Il Presidente della Provincia sarà eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia e scelto tra i sindaci della provincia il cui mandato non scada prima di 18 mesi dalle elezioni. Il suo incarico avrà durata quadriennale, salvo decadere dalla carica qualora cessi di fare il sindaco. Il Consiglio è invece eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia (sono entrambi eleggibili) e avrà durata biennale. Tutte le nuove cariche non riceveranno alcun tipo di compenso.

<sup>3</sup> O 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane.

In secondo luogo, in accordo con la nota affermazione di Lowi «policies determine politics» (1999, 38), si ritiene che l'avvio di specifiche politiche regionali di riordino territoriale e i relativi processi concertativi che ne derivano tra i vari livelli di governo (regionale, provinciale e comunale), comportino una revisione della *politics* regionale storicamente adottata. Allo stesso tempo, l'avvio di forme stabili di cooperazione intercomunale in un'ottica di area vasta incideranno sulla definizione di nuove relazioni di potere a livello locale. Questo perché la credibilità politica del sindaco sarà sempre più legata non solo ad una erogazione efficiente ed efficace dei servizi pubblici nei confronti dei suoi cittadini/elettori, ma anche alla sua capacità di costruire relazioni strategiche con il territorio, soprattutto in vista dell'elezione del presidente della provincia. Pertanto, si apriranno nuove prospettive di analisi sia relativamente all' *accountability* verticale (Morlino 2003) che alla *responsivness* (Powell 2004).

In terzo luogo, si ritiene che ogni singola Regione possa assumere un ruolo di regia nel (ri)disegno della *governance* sovracomunale e nella pianificazione strategica di area vasta attraverso un'azione combinata, mirata e ben strutturata di tre strumenti: l'utilizzo della leva degli investimenti finanziari, l'apposizione/non apposizione di specifici vincoli per l'accesso ai contributi, l'uso della persuasione. La *policy* su cui può far leva è quella di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, al fine di portare al consolidamento sul territorio delle unioni di comuni, forme stabili di cooperazione perché dotate di autonomia finanziaria, statutaria, potestà regolamentare e propri organi istituzionali. Si osservi come, partendo dalla tipologia di politiche pubbliche formulata da Lowi (1999), tale *policy* assume i tratti di una politica costituente di stampo istituzionale.

In virtù di queste considerazioni, sono stati selezionati due contesti regionali (Veneto e Emilia-Romagna) notoriamente caratterizzati da tradizioni di governo locale, *policy style* e connotazioni politico-culturali tra loro eterogenee. Queste due realtà, pur essendo state ampiamente studiate per descrivere i tratti originari e le principali differenze nei meccanismi regolativi delle diverse aree della Terza Italia (Bagnasco 1977, Messina 2001), continuano ad essere due osservatori privilegiati per lo studio del governo locale italiano. Infatti, anche se quel «che resta» delle due subculture politiche altro non sono che «briciole» (Caciagli 2009), sono rispettivamente il diverso *policy style* regionale (notoriamente più interventista in Emilia-Romagna) e l'individualismo amministrativo del singolo comune, ancora particolarmente evidente in diverse municipalità venete (Messina 2009, 25), a rappresentare le loro due principali eredità storiche.

La struttura di questo elaborato di sintesi del lavoro svolto è la seguente. Verrà anzitutto presentata l'evoluzione del quadro normativo italiano di riferimento, presentando tre diversi steps della riforma che possono essere utilizzati per la comparazione delle singole politiche regionali di incentivazione. A seguire verrà presentata la metodologia utilizzata, argomentando sia l'originalità nel suo utilizzo sia i principali risultati che sono emersi dall'uso della comparazione per contesti nell'analisi sul campo<sup>4</sup>. Verranno poi presentati i principali risultati della ricerca svolta, analizzando le tendenze evolutive delle politiche regionali di incentivazione all'associazionismo intercomunale dai primi interventi degli anni novanta fino ai più recenti piani di riordino territoriale di Veneto (l.r. 18/2012) ed Emilia-Romagna (l.r. 21/2012), al fine di metterne in evidenza somiglianze, differenze e (eventuali) convergenze. Oltre che le implicazioni in termini di outcomes che queste politiche

---

<sup>4</sup> Le interviste sono state condotte tra gennaio e maggio 2014. Una sigla indica la Regione in cui l'intervista è stata realizzata; segue un numero che indica l'ordine temporale di realizzazione delle stesse nelle singole regioni.

stanno avendo nel più generale processo di riorganizzazione dell'apparato amministrativo locale e regionale. Le due diverse strategie messe in atto negli anni da parte dei due casi selezionati mostrano come l'utilizzo di una logica eccessivamente top-down, come è parsa essere la politica di riordino nazionale nei primi anni di questo decennio, sia di difficile applicazione nel contesto italiano, per via della diversa storia dei governi locali delle singole regioni, nonché della diversa cultura politica, intesa in termini di cultura di governo, e delle diverse prassi amministrative sedimentati nei contesti regionali italiani.

## 2. La normativa di riferimento

Analizzare l'evoluzione delle singole *policies* regionali significa, anzitutto, comprendere l'evoluzione del più complessivo quadro nazionale entro cui le regioni sono intervenute, sia per il rispetto dei vincoli nazionali che per la scelta dell'allocazione delle risorse. La tab. 1 espone sinteticamente l'evoluzione della principale normativa nazionale in materia di gestioni associate, sulla base di tre *steps* della riforma individuati, ovvero: *i*) l'avvio spontaneo delle prime politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato a partire dai primi anni novanta; *ii*) l'avvio del processo di «regionalizzazione» delle risorse statali di incentivazione a partire dalla Conferenza Stato-Regioni EELL del 2006; *iii*) le nuove misure adottate in risposta alla crisi economica e agli obblighi nazionali sempre più stringenti.

A partire dai primi anni novanta, l'imposizione di specifici vincoli all'istituto Unione, *in primis* l'averlo individuato come prodromo alla fusione, ha frenato lo sviluppo di un fenomeno associativo stabile a livello nazionale, favorendo in alcuni contesti l'avvio di misure alternative, meno rigide e meno vincolanti, come le Associazioni Intercomunali in Emilia-Romagna. Il TUEL (D.lgs. 267/2000), nel tentativo di riordinare e razionalizzare le norme varate sugli enti locali in tutti gli anni novanta, disciplina tratti e caratteristiche di fusioni (art.15), convenzioni (art.30), consorzi (art.31) e unioni (art. 33), le quali già a partire dalla cd. Napolitano-Vigneri (l. 265/2000) erano state private dei loro precedenti vincoli e identificate come enti locali veri e propri (Quagliani 2006).

La successiva riscrittura pressoché totale del Titolo V della Costituzione italiana ha identificato i Comuni come i soggetti privilegiati per l'esercizio delle funzioni amministrative, potendo però allocarle ad un livello territoriale più ampio al fine di assicurarne l'esercizio unitario e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Ciò ha indotto numerose municipalità ad avviare tra loro forme di dialogo e confronto, al fine di esercitare al meglio le funzioni e razionalizzare i centri di spesa.

Successivamente, con il D.M. 289/2004 e la L. 42/2009, la normativa statale si è limitata a definire principi e criteri per la ripartizione dei fondi e dei finanziamenti per le unioni dei comuni. Nel mezzo, l'Intesa assunta in Conferenza Unificata Stato, Regioni ed Enti Locali (2006), oltre ad aver dato avvio al processo di «regionalizzazione» delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale, ha indotto un processo di omogeneizzazione delle politiche regionali (Xilo e Ravaioli 2009, 59-60) perché ha previsto il rispetto di una serie di requisiti che le regioni sono tenute a dover rispettare per l'accesso ai contributi statali.

Paradossalmente, il quadro normativo che si è venuto a delineare per tutti gli anni duemila ha visto da un lato le Regioni assumere una potestà legislativa sempre maggiore su questa materia

Tab.1. Evoluzione del quadro normativo nazionale in materia di gestioni associate

Step della riforma	Riferimento normativo	Misure introdotte	Note
I° Step	L. 142/1990	Introduzione Istituto Unione di Comuni	Presenza di specifici vincoli: contiguità territoriale, appartenenza alla medesima provincia, popolazione dei comuni non oltre i 5.000 abitanti con massimo uno oltre i 10.000, obbligo di fusione entro 10 anni
	L. 265/1999 e TUEL (art.32)	Unione di Comuni come ente locale	Eliminazione vincoli precedenti
	Riforma Titolo V Costituzione	Nuove prerogative regionali	Rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza
	Interno D.M. 289/2004	Riparto dei fondi erariali	-60% Unioni di Comuni -25% Comunità montane -15% Comuni sorti da processi di fusione - Criteri considerati: popolazione, numero comuni, servizi gestiti
II ° Step	Intesa n. 936 del 01/03/06 - Conferenza Stato-Regioni-EE.LL.	«Regionalizzazione» delle risorse statali	Criteri per l'accesso ai contributi statali: a) no limiti temporali di durata degli incentivi per unioni e CM; b) forme di premialità per le gestioni in unioni e CM; c) vengano presi in considerazione numero e tipologia della gestione associata, popolazione e altri indicatori di disagio; d) effettività nella gestione associata; e) previsione della concessione dei contributi entro l'anno di riferimento
	Legge Finanziaria 2008	Affidamento alle Regioni dell'obbligo di avviare il riordino delle Comunità Montane	- Riduzione della spesa corrente per il finanziamento delle CM; - Riduzione del numero complessivo di CM, del numero di componenti degli organi e delle indennità ad essi spettanti - Soppressione automatica delle CM che non rispettano precisi criteri altimetrici e di quelle con meno di 5 comuni
	L. 42/2009	Incentivi per unioni e fusioni	- Maggiore compartecipazione ai tributi erariali - Incremento autonomia impositiva
	L. 122/2010	Obbligo di gestione associata per i piccoli comuni	La stagione delle manovre finanziarie e il vincolo dell' "obbligatorietà" (soggetto a continue proroghe)
III° Step			Entro il 1° gennaio 2015 obbligo di conferimento a unioni o convenzioni delle funzioni fondamentali ai comuni con meno di 5.000 abitanti.
	Legge Delrio (n. 56/2014)	Nuove prerogative per fusioni e unioni	Limiti per la costituzione di unioni: 10.000 abitanti complessivi (3.000 se in area montana) Misure agevolative di ordine economico e organizzativo per unioni e fusioni

ma dall'altra le ha indotte ad adeguarsi ai parametri imposti dall'adesione all'Intesa. In questi termini, le Regioni si sono trovate a dover mediare tra una normativa nazionale sempre più stringente e le *legacies* negli anni consolidatesi, prendendo atto delle volontà delle singole comunità politiche locali. Infatti, spetta alle regioni il compito di: *i)* trasferire le funzioni amministrative ai comuni; *ii)* stabilire le forme di incentivazione nell'esercizio associato delle loro funzioni; *iii)* individuare i livelli ottimali di esercizio delle stesse, anche in deroga con la soglia minima prevista dallo stato.

Nella recente "stagione delle manovre finanziarie", porre un freno alla crescita della spesa pubblica, razionalizzare i servizi, ridurre i costi in ambiti gestionale più "adeguati" ha significato rivedere e ripensare il ruolo del comune (specie di quello più piccolo) e del territorio. L'idea è che le funzioni fondamentali spettanti ai comuni debbano essere gestite obbligatoriamente in forma associata dai comuni con meno di 5.000 abitanti, o tramite unione di comuni o tramite convenzione. Dalla L. 122/2010 lo scadenario che i comuni avrebbero dovuto rispettare è stato più volte rivisto e prorogato; da ultimo, la Legge Delrio aveva posto il 31 dicembre 2014 come termine ultimo per il rispetto di questo "nuovo" adempimento.

Come nel caso delle nove città metropolitane che nasceranno e dei nuovi organi delle province (considerati come organi di area vasta), anche per le unioni è prevista la gratuità delle cariche negli organi. Non da meno, essa prevede misure agevolative di ordine organizzativo, introducendo la figura del segretario dell'unione scelto tra quelli dei comuni aderenti e un'ulteriore

semplificazione della disciplina delle unioni di comuni con l'abolizione di quelle per l'esercizio facoltativo di tutte le funzioni e i servizi, pur confermando il limite demografico ordinario di almeno 10.000 abitanti (3.000 in caso di zone montane) per le unioni per l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali.

Concludendo, la nuova geometria amministrativa va interpretata non solo in senso istituzionale e materiale ma anche in senso immateriale e identitario, come conservazione di profonde tracce della storia passata. In questi termini le Regioni si pongono sempre più come unici soggetti in grado di assicurare una visione d'insieme dei processi di trasformazione in atto della *governance* sovracomunale.

### **3. La scelta della metodologia di analisi. Il perché della comparazione per contesti**

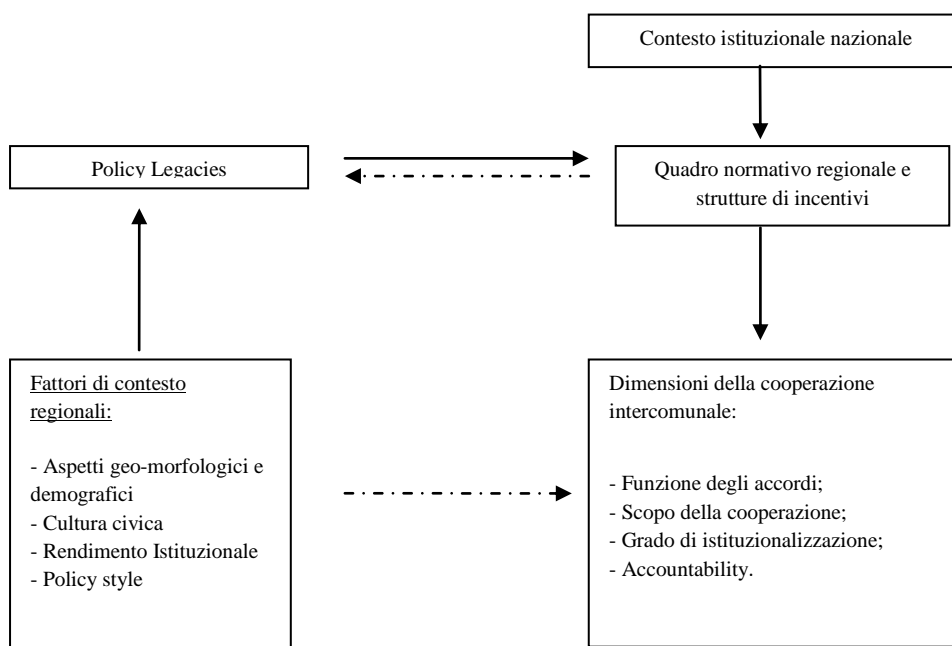
Nel contesto della cooperazione intercomunale, Hulst e van Montfort (2007, 12) assumono che gli attori coinvolti siano attori razionali e *goal-oriented* e che utilizzino il loro potere per raggiungere i propri scopi. Ma allo stesso tempo ritengono che le istituzioni esistenti modellino le preferenze degli attori e il modo in cui essi definiscono i loro interessi e i loro obiettivi, oltre che essere portati a seguire le regole del gioco definite (sia formali che informali) ed *embedded* nel contesto di riferimento.

Limitatamente al caso italiano, è inoltre opportuno cogliere l'identità politica degli attori coinvolti (amministratori provinciali e locali, società civile e associazioni di rappresentanza) come facenti parte di un contesto territorialmente e storicamente definito. Occorre, insomma, ricostruire quel sistema concreto di azione (Crozier e Friedberg 1978) che contribuisce a regolare il comportamento degli attori nel singolo contesto culturale ed istituzionale di riferimento. Pur dovendo agire entro un quadro normativo comune, al singolo legislatore regionale è richiesto di confrontarsi con una pluralità di contesti provinciali e locali tra loro non sempre omogenei e le cui eredità storiche continuano a rappresentare una «inerzia istituzionale» al cambiamento. Pertanto, ai concetti base dell'istituzionalismo sociologico (March e Olsen 1989; Powell e Di Maggio 1991; Scharpf 1997) utilizzati da Hulst e van Montfort, per l'analisi di tale policy si sono preferiti quelli ascrivibili alla sua matrice storica (Krasner 1984, Evans, Rueschmeyer e Skocpol 1985, Granovetter 1985, Steimno, Thelen e Longstreth 1992), con un chiaro rimando all' *historical institutionalism* di Rokkan (1980;1984). In virtù di queste considerazioni si spiega la scelta della comparazione per contesti.

Distinguendosi dalla comparazione di dati statistici decontestualizzati, la comparazione per contesti (Gangemi 1990;2009, Messina 2001;2012) necessita della conoscenza il più approfondita e densa possibile (*thick description*) degli oggetti di ricerca (Geertz 1973). Essa consiste nel confrontare due o più casi attraverso uno studio approfondito di ciascuna istituzione all'interno del proprio campo organizzativo e, mediante la costruzione di un (indispensabile) *framework* teorico (fig. 1), far «assumere, a volte anche a un piccolo dettaglio, il valore decisivo di stabilire una analogia o una differenza» (Gangemi 2009, 2).

Utilizzando congiuntamente variabili istituzionali e variabili culturali, permette di coniugare l'approccio neo-istituzionalista con l'analisi delle culture politiche locali proponendo un' approccio ecologico all'analisi delle politiche pubbliche (Messina 2006). Pertanto, la comparazione per

Fig. 1. La costruzione di un *framework* teorico



contesti può tornare utile ai fini dell' analisi delle politiche regionali di incentivazione all' associazionismo intercomunale perché permette di comprendere persistenze e mutamenti delle logiche d'azione degli attori coinvolti nel contesto della cooperazione, mediante un'analisi approfondita delle culture politiche ad essi correlate, della cultura di governo locale e delle prassi amministrative consolidate, oltre che dei gradi di libertà entro cui i singoli attori si sono trovati tradizionalmente ad agire. Rispetto all'uso tradizionalmente fatto di questa metodologia, ovvero con politiche regionali di tipo distributivo (Messina 2001;2012), la tesi ha cercato di impiegarla con una politica costituente e di stampo istituzionale quale è la politica regionale di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi.

Sulla base del framework elaborato, si ritiene che esistano diversi elementi contestuali che possano spiegare l'andamento e le performance delle pratiche di cooperazione intercomunale. Appurato che le istituzioni tendono a consolidarsi nei contesti in cui sorgono (Granovetter 1985), lo studio delle policy legacies e delle pratiche di associazionismo intercomunale (per lo più volontario) radicate nel tempo nei singoli contesti è condizione necessaria per la comprensione delle linee di sviluppo futuro entro cui la cooperazione intercomunale tenderà ad articolarsi.

Nella selezione dei fattori di contesto sono state selezionate sia variabili politico-istituzionali che socio-culturali, oltre che quelle più generali relative alle caratteristiche geo-morfologiche e demografiche delle due regioni. Questa scelta nasce dalla necessità di mostrare non solo in che modo i singoli contesti locali si possano differenziare in termini di ampiezza demografica e di presenza di piccoli e piccolissimi comuni, ma anche al fine di interrogarsi sul diverso ruolo assunto dalla Regione nel predisporre scelte strategiche mirate in chiave di rifunzionalizzazione e rivitalizzazione dei singoli territori. Considerazioni di questo tipo non possono però essere isolate dalla più ampia comprensione del diverso stile decisionale-amministrativo (*policy-style*) radicato, sia a livello regionale che provinciale. La *thick description* dei (due) casi intende guardare anche

alle tradizioni di *civiness* radicate nel tempo e all'effettivo rendimento istituzionale delle singole regioni, misurato in termini di capacità di implementazione del federalismo amministrativo.

Quanto alle tecniche utilizzate, la ricerca ha visto l'utilizzo sia di tecniche quantitative che qualitative. Per l'analisi dei singoli fattori di contesto si è fatto ricorso a banche dati nazionali e internazionali (come Istat e Eurostat) per gli aspetti geo-demografici, a survey commissionate da Istituti di Ricerca (Osservatorio NordEst e Istituto Cattaneo), a precedenti studi sul capitale sociale (Cartocci 2007) e sul rendimento istituzionale (Putnam 1993, Vassallo 2013). Per lo studio delle politiche regionali all'esercizio associato si è invece fatto riferimento a normative, atti e delibere regionali (dagli anni settanta ad oggi), all'analisi della stampa locale, oltre che a interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati (politici, dirigenti regionali, rappresentanti dell'Anci e delle associazioni di categoria). Infine, per l'analisi delle forme associative si è partiti dagli archivi storici e (laddove presenti) dalle banche dati regionali per giungere alla costruzione di un database che tenesse conto, per ciascuna delle tre forme considerate (convenzioni, consorzi, unioni) del numero di comuni e della popolazione coinvolta, oltre che del numero e del tipo di funzioni svolte in forma associata.

#### **4. I risultati della comparazione dei fattori di contesti**

I riferimenti intorno a cui si strutturano le principali differenze tra i due contesti analizzati rimandano indubbiamente alle due diverse matrici subculturali (rossa e bianca) intorno a cui, storicamente, la politica locale veneta ed emiliana è stata costruita negli anni.

Una prima differenza riguarda la diversa relazione che intercorre tra città e campagna. Mentre in Emilia-Romagna si registra una maggiore concentrazione della popolazione nei centri urbani medio-grandi, il Veneto presenta una dispersione dei centri abitati nella campagna industrializzata. Come noto, la risultante è una dicotomia "saldatura/frattura" che ha contribuito a produrre due diversi modi di sviluppo urbano, di gestione della *governance* delle politiche di area vasta e di concezione delle moderne *city regions* (Scott 2001; Kantor 2010). L'insediamento prevalentemente rurale dell'associazionismo cattolico e il localismo antistatalista di matrice bianca continuano a rappresentare una «inerzia istituzionale» al cambiamento nella classe politica locale dei numerosi piccoli comuni periferici dell'area del Veneto centrale, specie di fronte ad una nuova idea di metropolizzazione della Regione. Di contro, la radicata tradizione del socialismo municipale a cui è seguita a partire dagli anni Ottanta la costruzione di un'articolata rete tra i vari enti locali regionali, ha reso possibile una maggiore centralità del ruolo assunto dalle città e una progressiva espansione urbana intorno al suo hinterland. Rispetto al Veneto, questo è stato reso possibile soprattutto grazie alla presenza di una maggiore omogeneità di colore politico tra i vari livelli di governo interessati. Ciò ha recentemente permesso la promozione di una politica di incentivazione alla cooperazione di scala intercomunale con la presenza determinante del Comune principale (Regione Emilia-Romagna 2010, 68). Infatti, la Regione ha voluto

evidenziare la necessità di governare in modo unitario le relazioni e le esternalità dei sistemi urbani attraverso forme di cooperazione intercomunale, lungo la linea dei processi di unione e di associazione fra Comuni sviluppati nel recente passato in Emilia-Romagna. Tali processi, volti a dare razionalità ed efficienza al governo del territorio, hanno trovato una significativa diffusione nella fascia centro-orientale della regione e nello spazio montano e, in taluni casi, ci si è

spinti fino all'elaborazione in forma associata degli strumenti di pianificazione. È importante che queste esperienze positive si diffondano e, in particolare per quanto riguarda la pianificazione urbanistica, si allarghino ai Comuni capoluogo che sono di fatto le *core areas* delle rispettive città effettive (*ibidem*, 67).

Inoltre, è possibile riscontrare una maggiore capacità programmatica della Regione Emilia-Romagna nelle diverse fasi di implementazione del federalismo amministrativo e fiscale, attraverso uno stile di governo incentrato interamente sulla concertazione. Di contro, il cambiamento più formale che sostanziale registrato in Veneto a partire dalle riforme Bassanini degli anni Novanta è spiegabile soprattutto con la debolezza della società politica e della classe amministrativa, per via di quella peculiarità delle matrici subculturali cattoliche e antistataliste che hanno individuato nel «governare mediando, ma senza programmare» il loro *modus operandi* (Messina 2001; 2012).

Analogamente, diversi autori hanno recentemente sottolineato la persistenza di un diverso *policy style* regionale (interventista/non interventista) e di una maggiore capacità programmatica della Regione Emilia-Romagna in diversi settori di *policy*: nelle politiche sociali e nelle politiche per i servizi reali alle imprese (Messina 2012), nelle politiche di accesso ai fondi comunitari e al loro uso (Profeti 2013), nelle politiche per gli immigrati (Caponio e Campomori 2013) e nelle politiche sanitarie (Pavolini e Vicarelli 2013). Inoltre, questa diversa cultura di governo locale sta alla base di una diversa interpretazione del concetto di programmazione negoziata e di *governance*, prevalentemente di natura politica nel caso del «modello emiliano» e di natura economica nel caso del Veneto (Messina 2001;2012), a cui seguono livelli di rendimento istituzionale più elevati (Putnam 1993; Vassallo 2013) ed un maggiore stock di capitale sociale in tutte le province dell'Emilia-Romagna (Cartocci 2007). Al riguardo, un dirigente regionale intervistato ha dichiarato:

Nonostante tutte le varie peculiarità culturali e geografiche dell'Emilia-Romagna, la Regione ha sempre lavorato in sinergia con i comuni per la creazione di una *governance* del territorio moderna. Questo rientra nella storia dell'Emilia-Romagna dove si vede la differenza tra la parte Nord (la parte di Parma e Piacenza) che gravitò nella tradizione lombardo-veneto... e invece l'esperienza del resto della regione della Romagna dove l'influenza napoleonica fu il vero grande ridisegnatore dei confini dei nostri comuni che aveva già adottato in origine il territorio regionale di un'ossatura non micro. Negli anni le scelte politiche della Regione e dei partiti politici che hanno governato questo ente e gli enti locali è stata quella di non affidarsi al caso... lo spirito della Regione è sempre stato quello di guardare in avanti...di accompagnare e trascinare in un certo senso. La storia degli amministratori dell'Emilia-Romagna a tutti e tre i livelli è una storia molto coerente che ha portato avanti questo stile amministrativo, anche rispetto non solo alla regione del Sud ma anche al lombardo-veneto, che pure ha un tessuto molto simile al nostro di piccola media-impresa e di benessere, pur avendo sempre avuto un'attenzione maggiore alla coesione territoriale e alla coesione sociale. Questo è il modello emiliano, Guido Fanti lo chiamava così. La forza di quel modello non è fossilizzarsi ma cercare di governare il cambiamento (ER, 2).

Pertanto, le maggiori difficoltà storicamente riscontrate nel parmense e nel piacentino si spiegano sia per la maggiore presenza in questi territori di piccoli e piccolissimi comuni prevalentemente montani rispetto alle altre province della regione<sup>5</sup>, sia per la radicata concezione di federalismo antropologico, tra l'altro ereditata dalla Lega, e in antitesi con un'idea di federalismo fondata sugli enti locali, ancora prevalente nelle province centro-orientali della regione. Continuando l'analisi da un'ottica provinciale, occorre menzionare il caso della provincia veneta di Treviso che presenta una distribuzione delle forme associative più ordinata e meno caratterizzata da

---

<sup>5</sup> Nelle sole province di Parma e Piacenza sono presenti il 39% dei piccoli comuni emiliano-romagnoli con meno di 5.000 abitanti.

sovrapposizioni funzionali<sup>6</sup>. Alcuni autori (Jori 2009, Liverta e Zagato 2009, Messina 2013) hanno posto l'accento sul ruolo di guida e sostegno ai piccoli comuni storicamente svolto dall'ente provinciale. Quest'ultimo è stato per lungo tempo governato dalla corrente fanfaniana della DC, notoriamente più laica rispetto a quella clericale della corrente dorotea e caratterizzata da un modo di regolazione diverso rispetto a quello dominante nel resto della regione.

Al di là della diversa interpretazione che può essere data ai casi provinciali menzionati, essi mostrano come alle singole Regioni sia sempre più richiesto un lavoro d'insieme, capace di governare l'eterogeneità dei singoli contesti locali e provinciali e le diverse tradizioni di governo locale presenti.

## **5. La scelta delle dimensioni analitiche per l'analisi delle politiche regionali di incentivazione all'associazionismo intercomunale**

Per ciascuna delle tre fasi della riforma istituzionale individuate, sono stati analizzati i principali orientamenti di *policy* espressi dalla legislazione regionale sulla base delle seguenti dimensioni analitiche selezionate:

- 1) Le forme associative ammesse a contribuzione (incluse le fusioni);
- 2) Il raccordo con le leggi di settore;
- 3) La presenza di specifici vincoli normativi regionali;
- 4) La natura del contributi (contributo straordinario per l'avvio, contributo ordinario, durata dei contributi e priorità di incentivazione);
- 5) La gestione dei problemi di sovrapposizione fra aggregazioni comunali diverse;
- 6) Le azioni di supporto e monitoraggio della *policy* elaborate dalla Regione.

## **6. I risultati della ricerca**

L'analisi dell'evoluzione delle singole *policies* regionali, per ciascuna delle dimensioni analitiche considerate, ha mostrato come le recenti azioni messe in atto dalla Regione Veneto a partire dalla l.r. 18/2012 stiano evidenziando un certo grado di innovazione e di deviazione dallo *status quo* e una convergenza verso le prassi amministrative tradizionalmente adottate dalla Regione Emilia-Romagna. Ciononostante, la convergenza delle due *policies* deve essere definita, per molti versi, ancora solo apparente.

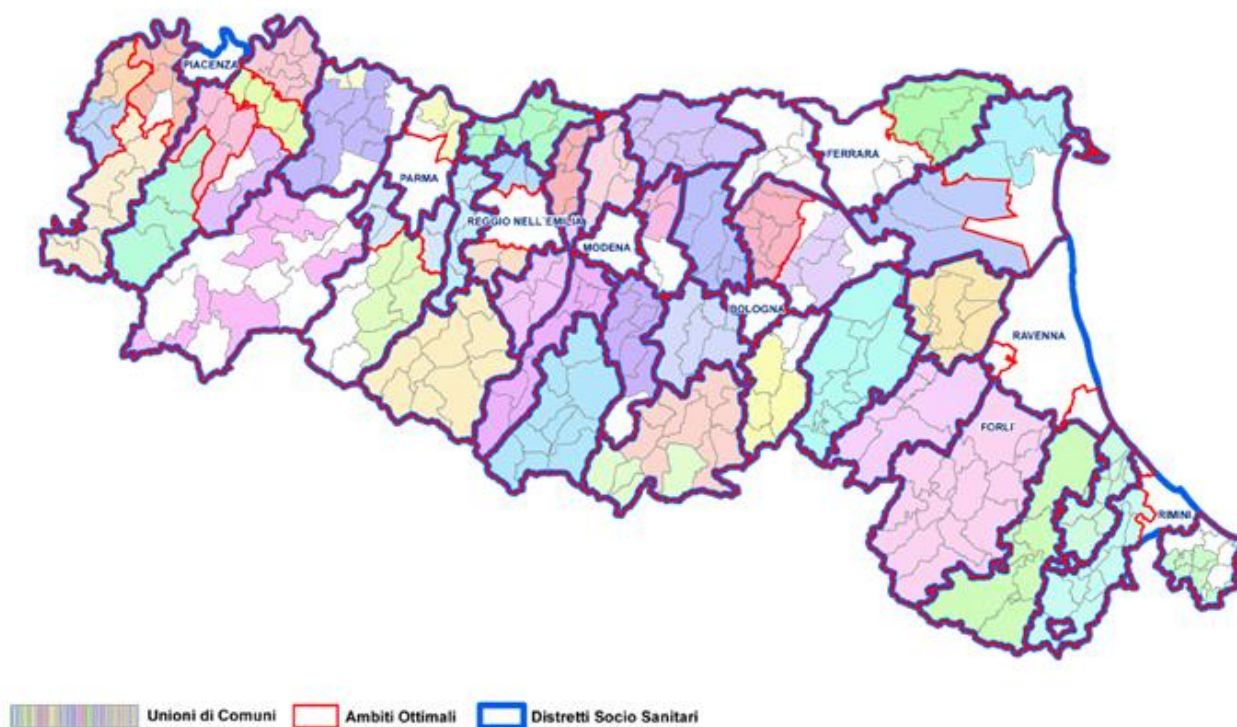
La capacità di quest'ultima di dar vita ad un articolato e ben consolidato sistema associativo intercomunale è stata legata all'utilizzo combinato e strutturato dei tre "ingredienti" che si è detto

---

<sup>6</sup> In questa provincia sono presenti cinque dei dieci consorzi finanziati dal 1999 al 2013 dalla Regione Veneto-Direzione Enti Locali mentre si registra la presenza di una sola unione di comuni. Si tratta dell'Unione dei Comuni Cimaldono, Ormelle e San Polo di Piave costituita nell'ottobre 2012.

Graf.1. Una mappa delle Unioni di comuni dell'Emilia-Romagna (aprile 2014)

### Regione Emilia Romagna



Fonte: Regione Emilia-Romagna

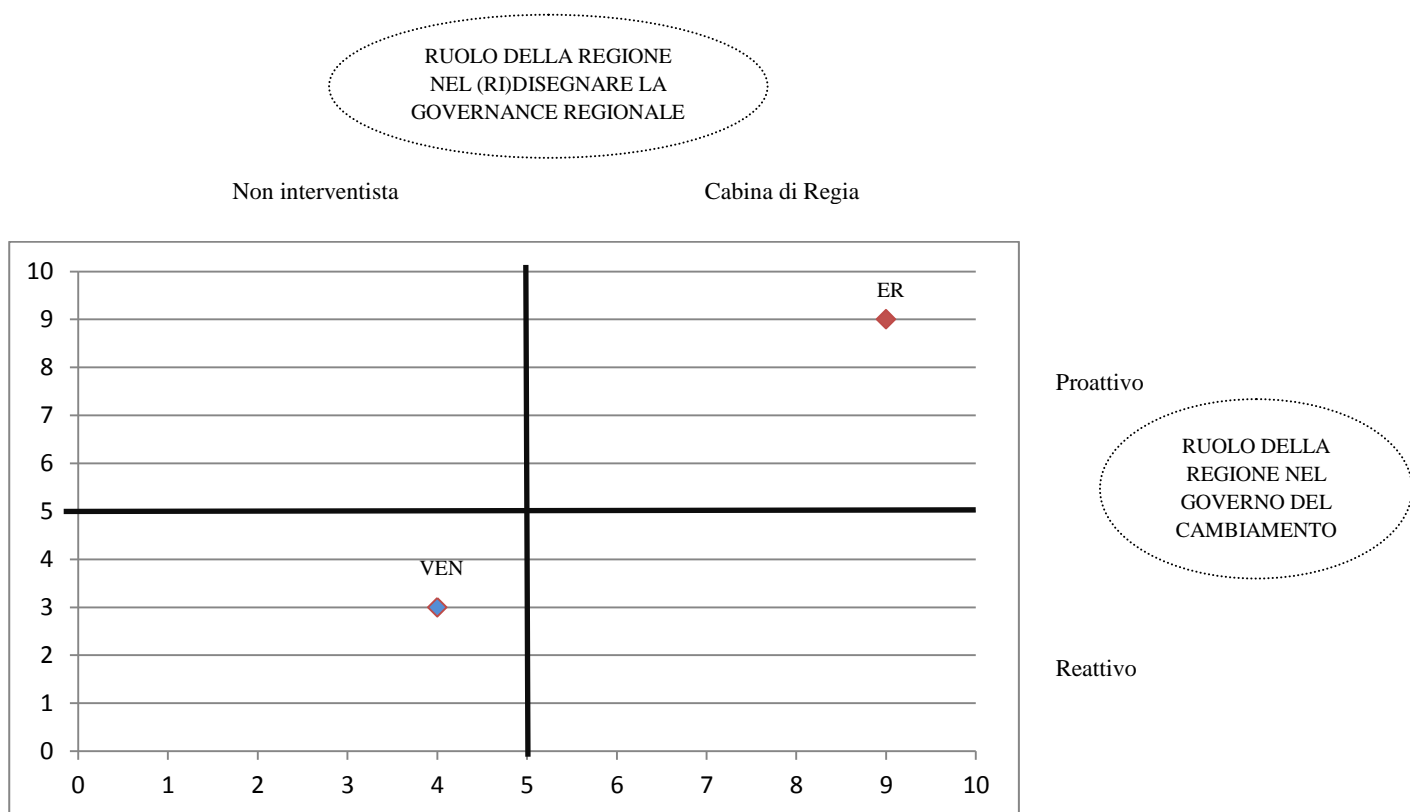
essere gli strumenti principali attraverso i quali ogni Regione può assumere un ruolo di guida per ripensare il sistema di reti intercomunali regionali. L'approccio pro-attivo e la spiccata capacità programmatica di questa regione ha visto il venir meno dei finanziamenti di forme associative semi-strutturate in Associazioni Intercomunali sul finire dello scorso decennio, riuscendo a far convogliare tutti i comuni della regione, obbligati e non, verso il consolidamento di forme stabili di cooperazione, strutturate in unioni di comuni con un elevato numero di comuni coinvolti e in grado di garantire una elevata coincidenza con gli ambiti e i distretti socio-sanitari (graf. 1). I vari casi studio analizzati hanno mostrato come la cooperazione intercomunale emiliano-romagnola abbia già da tempo superato la sua mera visione tecnico-economica del processo associativo, candidandosi sempre più ad assumere i tratti di una nuova forma di *governance* politica sovracomunale. Questo è stato possibile attraverso un percorso che ha preso avvio fin dalle previsioni della l. 142/1990 e che, grazie soprattutto alla presenza di una lungimirante *leadership*, sia tecnica che politica a livello regionale, si è ben discostata dagli iniziali indirizzi nazionali, poi rivelatisi fallimentari, elaborando strategie alternative e ben adattabili al contesto politico-culturale di riferimento, attraverso l'invenzione dell'Associazione Intercomunale una soluzione intermedia tra la semplice convenzione (spesso monofunzionale) e l'unione di comuni perché caratterizzata da un'insieme coordinato di più convenzioni, pur priva di personalità giuridica (Parmentola 2005, 208). Inoltre, i frequenti aggiustamenti e ritocchi avvenuti nei vari *steps* della riforma, sono chiari indicatori di un presidio dei vertici politici regionali sul territorio, capaci di percepire la presenza di difficoltà riscontrate in alcune specifiche realtà, ancora restie al cambiamento. Nel complesso, comunque, le misure nei vari

anni varate hanno sempre anticipato molte delle prescrizioni poi adottate dal legislatore nazionale, ponendosi come una *best practice* verso cui tendere.

Definire solo “apparente” la convergenza delle due *policies* significa interrogarsi sulle diverse ombre che tuttora caratterizzano l’implementazione della l.r. veneta 18/2012. Come detto, il classico *policy style* non interventista veneto e l’accentuato individualismo amministrativo rappresentano le due principali eredità storiche della subcultura politica bianca che continuano ad esercitare una certa influenza sulla *policy* analizzata. La retorica del cambiamento avviata dalla recente normativa regionale sembrerebbe essere improntata verso un radicale cambiamento di prospettiva e un ripensamento delle prassi amministrative negli anni consolidatesi. Esse si declinano sia nella volontà del *policy maker* veneto di volere “guidare” un percorso concertativo con i singoli enti locali (Messina 2013, 13), sia nella previsione di un ripensamento complessivo della *governance* sovracomunale e che, a regime, vedrà consolidato il rispetto dell’area vasta e di programmazione, considerando come prioritario lo sviluppo delle forme associative nel rispetto dei confini provinciali e di un’auspicata coincidenza con l’area ULSS.

Considerando che ad oggi il cammino intrapreso dalla Regione Veneto è solo agli inizi, ciò che può e deve essere analizzato sono le reali previsioni della l.r. 18/2012 e le prime risposte date dalle comunità politiche locali. Sul primo versante, la prolungata politica di *laissez faire* veneta ha creato delle *legacies* ancora fortemente visibili nella mancanza di una concreta gestione delle sovrapposizioni funzionali tra forme associative diverse ammesse a contribuzione e nella salvaguardia dei consorzi monofunzionali sorti dai primi anni 2000, tra l’altro ancora potenziali enti ammissibili a contribuzione, insieme alle semplici convenzioni. Inoltre la scelta di tenere divisa la l.r. 18/2012 dalla norma di riordino territoriale delle future unioni montane è un chiaro segno di come, ancora una volta, la mancanza di organicità tra i vari Assessorati e le divisioni politiche esistenti abbiano inibito la creazione di un ridisegno organico e complessivo dell’intero riordino territoriale. Sul secondo versante, invece, i principali segnali di una maggiore incapacità delle singole amministrazioni locali e della società civile ad attuare un cambio sostanziale di prospettiva rispetto all’accentuato campanilismo dei comuni veneti, specie di quelli più piccoli, arrivano anzitutto dall’esito del processo concertativo che ha visto ancora una volta i comuni scegliere la convenzione quale forma di governo preferita in fase di proposta degli ambiti. Inoltre i 23 ambiti proposti hanno riguardato un totale di 92 comuni, con appena 17 di essi non obbligati e nessun comune con oltre i 20.000 abitanti. Le ulteriori indicazioni arrivano sia dall’elevato tasso di *turn-over* ancora visibile nei comuni appartenenti ad unioni e dalle richieste di finanziamento per la creazione di convenzioni, sia dagli esiti dei risultati referendari per l’avvio di processi di fusione tra comuni di piccola dimensione. Infatti sul tema “fusioni”, la Regione Veneto risulta essere ancora incapace di intervenire in maniera strutturata, come invece sta facendo la Regione Emilia-Romagna, attraverso la predisposizione di finanziamenti mirati e ben specifici, capaci di includere sia studi di fattibilità, sia meccanismi di partecipazione dei cittadini nelle varie fasi di costituzione del nuovo comune.

Graf. 2. Esperienze regionali a confronto: indici di innovazione della *policy* e di capacità della regione di (ri)disegnare la *governance* territoriale nei due contesti regionali considerati



Inoltre, il graf. 2 sottolinea le differenze tra le due diverse esperienze regionali sulla base di due diversi indici costruiti come risultante dell'analisi qualitativa svolta. Il primo indice, quello relativo al ruolo della regione nel governo del cambiamento, tiene conto della capacità della regione di predisporre una serie di misure innovative di *policy*, adattabili al singolo contesto regionale di riferimento e di intervenire prontamente a modificare parte delle disposizioni normative da esso previste prendendo atto delle richieste di natura *bottom-up*, magari anche anticipando le previsioni del *policy maker* nazionale. Per ciascuna delle sotto dimensioni individuate (tab. 2) si è scelto di assegnare un punteggio crescente compreso tra 0 e 2, indicanti rispettivamente una totale assenza e una massima adesione. Ovviamente, è stato assegnato un punteggio pari ad 1 laddove si è registrata una parziale adesione. Lo stesso è stato fatto anche per la costruzione del secondo indice, relativo alla capacità della regione di assumere un ruolo di regia nel (ri)disegno complessivo della *governance* sovracomunale. In questo caso, ancor più che nel precedente, si è tenuto conto della diversa propensione nel tempo delle due regioni ad usare i tre strumenti a loro a disposizione e, sulla base della ricerca svolta, del loro effettivo utilizzo, oltre la semplice previsione normativa regionale e la retorica del cambiamento in essa contenuta. In ragione di ciò, si spiega l'attribuzione per entrambe le dimensioni di un mezzo punto qualora nelle fasi della ricerca si sia registrata una parziale implementazione delle previsioni normative.

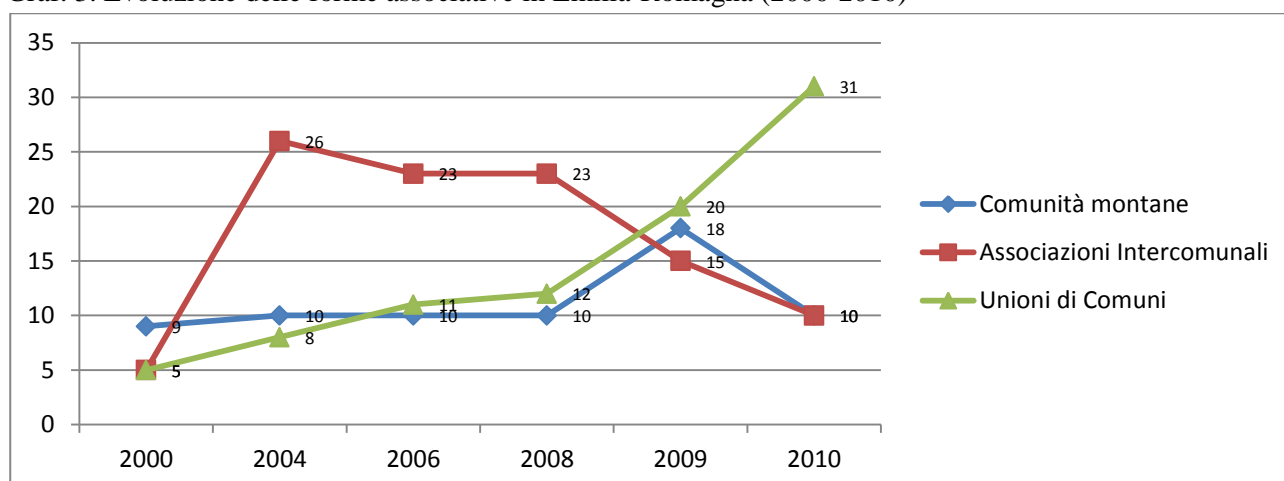
Tab. 2. Politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato a confronto

Dimensione	Variabile	Emilia-Romagna	Veneto
Innovazione della policy (ruolo della Regione nel governo del cambiamento)	Presenza vs. assenza di politiche strutturate già nei primi anni 2000	2	0
	Coincidenza vs. non coincidenza con le disposizioni contenute nell'Intesa del 2006	1,5	0,5
	Capacità vs. incapacità di elaborare soluzioni nuove e alternative adattabili al contesto di riferimento	2	0,5
	Aggiornamento vs. riproposizione annuale delle disposizioni contenute nelle delibere (2003-2014)	2	1
	Capacità vs. incapacità di adeguare in maniera tempestiva le disposizioni regionali alla normativa nazionale	1,5	1
Totale		9	3
Capacità della Regione di (ri)disegnare la governance territoriale	Presenza vs. assenza di efficienti politiche di supporto ai comuni	2	0,5
	Efficacia vs. non efficacia di programmi strutturati incentivanti gli studi di fattibilità	2	1
	Presenza vs. assenza di un' integrazione tra ambiti di gestione e ambiti di programmazione	1	0,5
	Coincidenza vs. non coincidenza tra disposizioni normative e incentivi finanziari	2	1,5
	Presenza vs. assenza di norme strutturate di gestione della sovrapposizione tra forme associative diverse	2	0,5
Totale		9	4
Totale Generale		18	7

Complessivamente, la maggiore capacità della Regione Emilia-Romagna nel (ri)disegnare la *governance* territoriale deriva sia dall'uso più articolato negli anni fatto della leva degli incentivi finanziari, spingendo verso una naturale evoluzione delle forme associative e l'attuale consolidamento di forme stabili di significative dimensioni, sia dalla presenza di un complesso e articolato sistema di supporto alla *policy* capace di andare oltre la dimensione micro della semplice municipalità. Inoltre, l'analisi delle previsioni normative e la sua evoluzione dai primi anni novanta ad oggi ha mostrato una maggiore capacità della regione rossa di modificare ed intervenire di frequente nelle proprie previsioni legislative regionali, accompagnando un percorso naturale di evoluzione della *policy*, che già dal 2009 aveva visto lo smantellamento di forme associative capaci di garantire una semplice visione d'insieme di natura tecnico-economica e che è ormai invece in grado di "guidare" le singole municipalità verso le due principali sfide poste in essere ai comuni italiani: il definitivo accorpamento, anche tramite fusione, delle piccole e piccolissime realtà locali e, più in generale per le forme associative, una perfetta coincidenza tra gli ambiti di programmazione e gli ambiti di gestione.

Pertanto, vale la pena presentare un grafico (graf. 3) esemplificativo del lavoro svolto dalla Regione Emilia-Romagna durante tutti gli anni duemila: il 2009, anno in cui essa ha smesso di concedere contributi alle Associazioni Intercomunali e li ha concessi solo alle Unioni che rispettassero determinati standard (tra numero di comuni coinvolti, popolazione complessiva coinvolta e numero

Graf. 3. Evoluzione delle forme associative in Emilia-Romagna (2000-2010)



Fonte: elaborazione su dati Regione Emilia-Romagna

di funzioni gestite), ha rappresentato lo spartiacque tra il "nuovo" e il "vecchio" associazionismo intercomunale emiliano; quindi mezzo decennio prima l'approvazione del (rivisto) decreto Delrio.

Infine, l'analisi svolta ha reso visibile due diverse modalità di utilizzo sia del Prt, sia della delimitazione dell'ATO, sia degli strumenti di *accountability* e rappresentanza interni alle unioni nei primi due *steps* della riforma, per poi vederle successivamente convergere verso il modello emiliano-romagnolo, anche a seguito di una normativa nazionale che ricalca il sentiero intrapreso negli anni dalla regione rossa.

Sul primo punto, mentre la Regione Emilia-Romagna su indicazione della normativa nazionale ha utilizzato lo strumento del piano di riordino territoriale fin dalla metà degli anni novanta, modificandolo e aggiornandolo annualmente anche grazie allo spostamento di competenza dal Consiglio alla Giunta, la Regione Veneto è intervenuta solo a partire dal 2013 a seguito dell'introduzione delle misure che hanno inaugurato la "stagione delle manovre finanziarie". Analogamente nel caso della delimitazione dell'ATO, nei primi due *steps* della riforma la Regione non ha avuto alcun ruolo di guida nella determinazione degli ambiti, lasciando liberi i comuni di delimitare gli ambiti dei servizi comunali e la rispettiva forma associativa. L'unica eccezione era rappresentata dalla polizia locale e, in minima parte, dalla protezione civile dove invece veniva a esserci un recepimento formale da parte della Regione. Diversamente a partire dal 2012, in maniera del tutto analoga con quanto tradizionalmente fatto dall'Emilia-Romagna, anche attraverso l'uso del Prt, l'ambito oltre che essere definito dai singoli comuni viene anche recepito in maniera formale dalla Regione, attraverso la previsione di una nuova integrazione con le altre tipologie, *in primis* quelle socio-sanitarie. Infine, ancor prima che la *spending review* lo rendesse obbligatorio su tutto il territorio nazionale, la Regione Emilia-Romagna era intervenuta a partire dalla l.r. 18/2008 anche sull'annosa questione dell'*accountability* verticale del nuovo ente unione e, data la non previsione di un'elezione diretta del suo presidente, aveva iniziato ad ammettere a contribuzione solo le unioni il cui presidente fosse esclusivamente uno dei sindaci dei comuni presenti.

## Riferimenti bibliografici

- BAGNASCO, A. (1977), *Tre Italie, La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino.
- 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.
- BATTISTELLI, F. (2002), *Managerializzazione e retorica*, in Battistelli F. (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Milano, FrancoAngeli, pp. 23-42.
- CAPONIO T. e CAMPOMORI, F. (2013), *Le politiche per gli immigrati: istituzionalizzazione, programmazione e trasparenza*, in Vassallo, S. (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, pp. 249-278.
- CARTOCCI, R. (2007), *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- CROZIER, M. e FRIEDBERG, E. (1978), *Attore sociale e sistema*, Milano, Etas Libri.
- EVANS, P. E., RUESCHEMEYER, D., SKOCPOL, T. (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GANGEMI, G. (1990), *Genesi e sviluppo della comparazione: uno nessuno o centomila metodi?*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n. 3, pp. 416-444.
- GANGEMI, G. (2009), *Le primarie in U.S.A. e in Italia*, paper presentato al convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Roma, 17-19 settembre.
- GEERTZ, C. (1973), *The interpretation of Cultures*, New York, Basic Book.
- GRANOVETTER, M. (1985), *Economic Action and social structure: the problem of embeddedness*, in "American Journal of Sociology", 91,3, pp. 481-510.
- HULST, R. E VAN MONTFORT, A. (2007) (eds.), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer.
- JORI, F. (2009), *Treviso e Vicenza: storie diverse e parallele della regolazione politica dalla DC alla lega*, in Messina, P., (a cura di), *Innovazione e sostenibilità: modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, Cleup, pp.167-176.
- KANTOR, P. (2010), *The Coherence of Disorder: A Realist Approach to the Politics of City Regions*, in "Polity", vol. 42, n.4, pp.434-460.
- KRASNER, S. (1984), *Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics*, in "Comparative Politics", n. 16, pp.223-246.
- LINDBLOM, C. (1965), *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, New York, Free Press.
- LIVERTA, L. e ZAGATO, F. (2009), *Innovazione e sostenibilità nella Marca trevigiana*, in Messina, P. (a cura di), *Innovazione e sostenibilità: modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, Cleup, pp. 127-142.
- LOWI, T.J. (1999), *La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino.
- MARCH, J.G. e OLSEN, J.P. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press.
- MESSINA, P. (2001), *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino, UTET Libreria.

- MESSINA, P. (2006), *Culture politiche locali e comparazione per contesti: un approccio ecologico all'analisi dei sistemi politici locali*, in Grasseni, C. (a cura di), *Antropologia ed epistemologia per lo studio della contemporaneità*. "Quaderni del CE.R.CO.", n.2, Rimini, Guaraldi, pp. 77-96.
- MESSINA, P. (2009), (a cura di), *L'associazionismo Intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, Cleup.
- MESSINA, P. (2012), *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, Padova, Padova University Press.
- MESSINA, P. (2013), *Enti intermedi, sviluppo locale e sostenibilità istituzionale: una chiave di lettura a partire dal caso del Veneto*, paper presentato al XXVII Convegno SISP, Università di Firenze, Firenze, 12-14 settembre 2013.
- MORLINO, L. (2003), *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- PARMENTOLA, N. (2005), (a cura di), *La Governance locale. Linee guida per i comuni*, Roma, Formez.
- PAVOLINI, E. e VICARELLI, M. G. (2013), *Le due Italie della sanità*, in Vassallo, S. (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, pp.191-222.
- POWELL, G.B. (2004), *The Chain of Responsiveness*, in "Journal of Democracy", vol. 15, n.4, pp. 91-105.
- POWELL W. e DI MAGGIO, P. (1991), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, Il. University of Chicago press.
- PUTNAM. R. D. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori.
- PROFETI, S. (2013), *L'accesso ai fondi comunitari e il loro uso*, in Vassallo, S. (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, pp. 223-248.
- REGIONE EMILIA-ROMAGNA (2003), *Le gestioni associate tra i Comuni in Emilia-Romagna. Relazione sullo stato di attuazione del programma di riordino territoriale*, Bologna, Riforme per il diritto.
- REGIONE EMILIA-ROMAGNA (2005), *Le gestioni associate tra i Comuni in Emilia-Romagna. Relazione sullo stato di attuazione del programma di riordino territoriale*, Bologna, Riforme per il diritto.
- REGIONE EMILIA-ROMAGNA (2010), *Programma di Riordino Territoriale*, DGR. n. 583 del 24 maggio 2010.
- REGIONE EMILIA-ROMAGNA (2013), *Le Nuove Aree Rurale nel piano di sviluppo rurale 2014-2020. Analisi per la classificazione delle zone rurali in Regione Emilia-Romagna*, (a cura di Roberto Gigante), Regione Emilia-Romagna.
- REGIONE VENETO (2013), *Il Piano di riordino territoriale*, DGR n. 1417 del 6 agosto 2013. Allegato B.
- ROKKAN, S. (1980), *Territori, nazioni, partiti: verso un modello geopolitico dello sviluppo europeo*, in "Rivista italiana di scienza politica", vol. 10, n. 3, pp. 437-470.
- ROKKAN, S. (1984), *Formazione degli stati e differenze in Europa*, in Tilly C. (a cura di), *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, pp. 397-433.
- SCHARPF, F. W. (1997), *F.W. Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, Westview.
- SCOTT, J. (2001), (ed.), *Gobal City-Regions: Trends, Theory Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- STEIMNO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F. (1992), (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- VASSALLO, S. (2013), (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle*

*regioni italiane*, Bologna, Il Mulino.

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