

INDICE

Introduzione	3
Capitolo 1	7
FEDERALISMO FUNZIONALE: LA MESSA IN RETE DEI PICCOLI COMUNI	
1.1 L'ASSOCIAZIONISMO EUROPA.....	7
1.2 POLITICA DI MESSA IN RETE	10
1.3 IL CONTESTO VENETO	14
Capitolo 2	29
IL CASO DEI COMUNI DELL'ALTA PADOVANA	
2.1 IL CONTESTO ALTA PADOVANA	29
2.2 FORME ASSOCIATIVE INTERCOMUNALI NELL'AREA.....	34
2.2 LA DIMENSIONE "GLOCALE"	39
2.3 UNIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE	41
2.4 ALTRE SCELTE	45
Conclusioni.....	49
Allegato 1 - INTERVISTE REALIZZATE.....	55
Allegato 2 - TESTO UNICO DEGLI ENTI LOCALI D.Lgs 267/2000	57
Bibliografia.....	61

INTRODUZIONE

Dopo le recenti riforme amministrative c'è la necessità per la pubblica amministrazione di costituirsi come attore autorevole nei processi di sviluppo locale, c'è il problema di far percepire ai cittadini l'amministrazione pubblica come un attore diversamente dalla visione tradizionale, burocratica ed inefficiente, ma come un attore che è in grado di attrezzarsi adeguatamente con strumenti che lo rendano più efficiente, tutto questo deve essere comunicato in modo adeguato al cittadino.

Questa grave crisi internazionale sta facendo emergere una nuova domanda politica di regolazione, soprattutto da parte dei Comuni più piccoli, ai quali sono state trasferite crescenti competenze anche in materia di welfare, ma che spesso hanno risorse finanziarie e risorse umane limitate che non permettono loro di rispondere a questa sfida.

I Comuni sono in prima linea in questa sfida, che si colloca all'intersezione tra globale e locale e quindi devono mediare da un lato conservando la loro identità, dall'altro senza lasciarsi comprimere dai flussi internazionali che caratterizzano la globalizzazione.

Il processo di globalizzazione che stiamo attraversando, deve essere accompagnata necessariamente da un processo di decentramento con l'obiettivo di rendere l'amministrazione locale più efficiente e puntuale rispetto alle esigenze del territorio,

coinvolgendo un numero sempre maggiore di soggetti che siano in grado di rispondere alle richieste e agli interessi dei cittadini, migliorando non solo rendendoli più efficienti ma anche migliorandone la qualità.

In questa ottica dobbiamo guardare anche alle dimensioni territoriali delle unioni di Comuni e, delle dimensioni del governo territoriale che non sono sempre adeguate a soddisfare i bisogni della collettività. Per superare la mancanza o l'inadeguatezza dei mezzi finanziari di cui dispongono le amministrazioni pubbliche, le collaborazioni hanno un ruolo di primaria importanza.

Un salto di qualità nella considerazione del ruolo e della funzione di una nuova governance, in un sistema di relazioni, di integrazione, di cooperazione, di concertazione, non solo con riferimento ai piccoli Comuni, ma anche come un'indicazione che riguardi tutte le istituzioni. In questo momento c'è un obiettivo centrale che non può e non deve essere trascurato, ormai non viviamo più nella nostra nazionalità, facciamo parte di un sistema che è l'Unione Europea.

C'è quindi bisogno di strumenti nuovi, di modalità di organizzazione diverse per poter passare da una visione soggettiva ad una visione comunicativa degli enti, di strumenti capaci di trasformare gli stessi da soggetti di puro potere, in organizzazioni di servizio a favore delle comunità locali e non, che devono amministrare.

I soggetti che devono realizzare l'associazionismo, dai consorzi agli accordi di programma, all'integrazione di progetti, hanno bisogno

di sostegno per poter dare seguito alle idee, ai progetti.

I Comuni devono poter preservare la loro identità, acquisendo però i valori fondamentali della collaborazione, della cooperazione, per fare questo, c'è bisogno di preparazione e di consapevolezza non soltanto da parte dei soggetti politici, dei sindaci o degli assessori ma questa preparazione deve riguardare anche le dirigenze, il corpo burocratico degli enti.

I modi e le forme dell'associazionismo sono solo strumentali rispetto ai temi e agli obiettivi da raggiungere, il soggetto, il fulcro di tutti questi ragionamenti sono i Comuni. Fare in modo che il comune accresca il suo ruolo e la sua capacità di interpretare la fase istituzionale, sociale ed economica, civile e culturale che stiamo vivendo, affrontando il suo nuovo ruolo nel welfare, con le nuove e vecchie povertà, con i nuovi bisogni e anche i nuovi diritti, ma anche nella promozione dello sviluppo locale e nella competitività.

I Comuni, sono titolari originari di potestà statutarie, regolamentari, di autonomia finanziaria e potestà tributaria, i piccoli Comuni da soli non sono in grado affrontare questo snodo strategico ed insieme molto critico, questa trasformazione che viene richiesta.

L'associazionismo intercomunale, il federalismo funzionale, è uno strumento che può garantire un accesso ai servizi imparziale rispetto alle dimensioni, di accesso ai servizi economici e sociali, nell'esercizio dei diritti civili. Gli enti locali, quando si parla di organizzazione sono sempre critici, dubbiosi, hanno delle perplessità come se si volesse togliere loro, la legittima autonomia.

La difficoltà economico-finanziaria nella quale ci dibattiamo, i

tagli, dovrebbero indurre tutti gli amministratori, regionali e locali, a prendere atto che il federalismo funzionale è diventato oggi una necessità.

Federalismo funzionale inteso non solo come cooperazione fra realtà locali, ma un federalismo che renda complementari e non ripetitive le funzioni che offre il territorio, aperti a forme di cooperazione funzionale con altri territori vicini in una prospettiva globale, con un progetto di sviluppo del territorio che valorizzi la specificità e le specializzazioni locali in un ambito globale condividendo funzioni attualmente utilizzate solo a livello locale.

Questo è quello che nei vari capitoli del mio lavoro verrà analizzato, ispirato dalla diretta esperienza di dipendente di un piccolo Comune, che vuole capire come sarà possibile per l'Ente realizzare i propri progetti, in una realtà economicamente sempre più difficile, attraverso interviste ad alcuni Sindaci dell'Alta Padovana, protagonisti di scelte diverse, nonché attraverso una ricerca bibliografica, cercando di considerare vantaggi e svantaggi della messa in rete dei piccoli Comuni, analizzando le resistenze al cambiamento, l'individualismo tipico della cultura veneta, ma anche casi ed esperienze riuscite.

CAPITOLO 1

FEDERALISMO FUNZIONALE: LA MESSA IN RETE DI PICCOLI COMUNI

1.1 L'ASSOCIAZIONISMO EUROPA

Per avere una visione precisa e completa delle diverse realtà associative in Europa, è necessario considerare come primo parametro di misura, la distribuzione demografica che è molto variabile da un Paese all'altro.

In sei paesi europei, il numero di abitanti per comune è superiore a 30.000: Gran Bretagna (135.700), Lituania (60.500), Irlanda (44.900), Portogallo (36.000) e Svezia (30.700). Qui la presenza di Comuni molto popolosi determina un minore bisogno di ricorrere a forme di cooperazione intercomunale.

In altri nove paesi invece. Il numero medio di abitanti per comune è inferiore a 5.000: Spagna, Lettonia, Lussemburgo, Austria, Ungheria, Slovacchia, Cipro, Francia e Repubblica Ceca. Francia e Repubblica Ceca hanno la dimensione demografica più bassa d'Europa (1.600 abitanti per comune).

La cooperazione intercomunale ha radici storiche molto diverse, che in alcuni paesi risalgono perfino ad inizio secolo: in Belgio, ad esempio la prima legge sulla collaborazione tra Comuni è stata adottata nel 1922 mentre in Francia nel 1890.

Alcuni Paesi (Svezia, Danimarca, Olanda e più recentemente la Grecia) hanno cercato di ridurre il numero dei loro Comuni in proporzioni significative.

In alcuni casi come l'Olanda, il Parlamento ha diritto di cancellare alcuni Comuni o di crearne nuovi. Anche il Belgio ha seguito questo esempio, e a tutt'oggi conta 589 Comuni per 10 milioni di abitanti.

La Germania invece ha messo in atto una riforma speciale per ridurre il numero dei Comuni presenti sul territorio dal 1965 al 1977 ha ridotto infatti il numero di Comuni da 25.000 a 8.500.

Altri paesi hanno dato avvio a forme di incoraggiamento per la fusione di enti locali ad esempio Francia e Lussemburgo (nel 1972) ma in sia in un paese che nell'altro come accade anche in Italia, c'è il timore da parte di questi enti di perdere la propria identità, la propria specificità.

L'associazionismo ha ottenuto buoni risultati, risultati significativi in Francia un paese che ha una lunga tradizione legislativa in materia di promozione e cooperazione intercomunale con l'introduzione del principio di volontarietà, e con 596/1999 che ha il fine di favorire l'attuazione di accordi duraturi in ambiti in cui si manifestano problemi e sfide da vincere sullo stesso territorio.

Poco a poco i Comuni francesi si sono uniti per gestire i servizi in collaborazione, creando nella maggior parte dei casi un nuovo ente locale: l'Ente Pubblico di Cooperazione Intercomunale, che ha il compito di gestire l'erogazione di servizi.

I Comuni sono anche stati incoraggiati da apposite leggi di

stanziamento di fondi, dando loro la possibilità di imporre tasse aggiuntive.

L'aggregazione degli interessi dei governi locali attraverso le associazioni sovra comunali nell'ambito politico europeo, dà vita ad un canale molto importante per la promozione degli interessi degli stessi governi nelle decisioni politiche della comunità, dando un'opportunità di confronto ai leader di governo e alle amministrazioni locali sui temi che incidono sempre di più sul livello sub statale, ovvero quelli delle politiche pubbliche dell'Unione Europea.

L'Euroregione è oggi un punto di grande interesse e motivo di confronto energetico.

Da un lato abbiamo il regionalismo che si fa strada all'interno degli stati nazionali, regionalismo che vuole rivendicare maggiore autonomia a favore della governance sub nazionale; dall'altro il ruolo sempre più rilevante delle Regioni nel rilancio dell'integrazione europea al di là delle frontiere, cosa che pare invece frenata su scala sovranazionale dagli stati membri.

In considerazione della rilevanza strategica, anche in ambito europeo, dello sviluppo dell'associazionismo, è opportuno condurre un'azione di sensibilizzazione istituzionale e di scambio di esperienze a livello transnazionale, superando definitivamente quegli ostacoli che, in passato non hanno consentito di individuare i piccoli Comuni come risorsa nelle politiche di sviluppo locale.

L'Unione europea da questo punto di vista è una risposta a questo disagio e a questa sfida, dal punto di vista politico, anche

l'Unione Europea è debole, un'unione nata come unione mercantile economica si sta trasformando da mercato a unione politica, si comincia a ragionare in termini di sistemi più ampi di quelli nazionali.

Abbiamo quindi l'indebolimento dello stato, che è troppo grande per governare i sistemi locali sempre più differenziati, ma troppo piccolo per governare il mercato.

Si attraversa una forma di transizione e si va, verso una forma di regolazione politica istituzionale differente che potrà essere un'unione europea più o meno strutturata, la formula con cui noi possiamo descrivere questo cambiamento è il concetto di governance multi livello, che sottolinea il fatto che non c'è più soltanto un livello politico di regolazione, lo Stato ma ci sono altri livelli diversi, quello locale, regionale, nazionale ed europeo, ce ne è un altro sovra europeo che dipende dalla dimensione internazionale, la competizione economica a livello globale.

1.2 POLITICA DI MESSA IN RETE

Ci sono tre tipi di regolazione: sociale, politica ed economica. Regolazione è l'attività attraverso cui vengono definite delle regole.

Regolazione sociale: definire delle regole in termini di convivenza civile, e sociale. Sono regole di convivenza, sia quelle economiche che politiche. L'ambito in cui vengono definite queste regole è la società, le agenzie di socializzazione la famiglia, la

scuola, l'ambiente lavorativo, la regolazione sociale produce delle norme sociali, delle norme di comportamento.

La regolazione economica ha come ambito l'economia di mercato, questo tipo di regolazione è essenzialmente svolta dal mercato, che ha le sue regole, nel contesto di economia di mercato la logica è quella di uno scambio: domanda e offerta, scambiare beni.

La regola è quella della massimizzazione dell'utile, dal punto di vista dell'attore economico, arrivare ad un punto equilibrio che renda possibile lo scambio tra domanda e offerta.

La regolazione politica: nel nostro sistema politico di riferimento, l'attore, il regolatore è lo Stato, un attore politico istituzionale sovraordinato.

In Italia non possiamo parlare di regolazione politica come se lo stato fosse l'unico attore politico regolatore, ma di regolazione multi livello, perché i livelli sono molti e a volte in conflitto fra loro.

Le forme di regolazione a partire dagli anni 90 si stanno trasformando, oggi possiamo parlare di regolazione locale, perché alcune competenze sono state devolute dal livello nazionale a livello locale. La differenza tra regolazione politica e regolazione amministrativa è che chi fa regolazione politica prende delle decisioni, mentre chi fa regolazione amministrativa applica le norme (letteralmente). La regolazione politica si è trasformata da una logica piramidale, in cui c'era un attore politico regolatore, prima era il sovrano, poi il parlamento ecc. fino all'idea di uno stato nazionale come unico attore politico regolatore e, ad un sistema di rete.

Parlando di rete, di regolazione politica, di un sistema complesso, parliamo di governance.

La governance prevede la possibilità di attivare reti di relazione tra gli attori, questi devono attivarsi per farle funzionare.

Il termine governance indica il passaggio dalle forme gerarchiche piramidali di programmazione e di direzione a forme alternative di programmazione in cui prevalgono relazioni orizzontali e cooperative tra stato e società civile, tra organizzazioni politiche e organizzazioni private. La governance va intesa come una nuova modalità di regolazione alternativa al controllo gerarchico dello Stato.

Governance indica l'attività del governare, l'azione con cui vengono prese decisioni, il processo decisionale.

Regolazione politica significa avere una visione strategica. Costruire reti di relazioni. Il modo in cui si costruiscono fa prendere forma alla rete stessa in un modo piuttosto che in un altro, dipende molto dai singoli attori.

La dimensione delle politiche per lo sviluppo diventa non più soltanto una questione nazionale, le politiche macro-economiche, ovvero le politiche fiscali, monetarie, politiche del lavoro, in tutto questo che emerge sempre di più, una dimensione nuova della regolazione della politica di sviluppo locale.

Emergono sistemi regionali, o sistemi locali che dimostrano di essere diversi, quindi la stessa regolazione politica nazionale non va bene in tutta l'Italia, perché ci sono realtà regionali molto diverse, il mercato del lavoro è diverso, il mercato dei beni è diverso, i contesti economici, produttivi, sociali, culturali sono differenti perciò si deve

pensare a politiche per lo sviluppo locale adeguate a contesti regionali non omogenei. Fino ai primi anni 90 si continuava a ragionare e a dibattere su una dimensione nazionale delle politiche per lo sviluppo, non esistevano competenze in materia di sviluppo a carattere regionale.

Oggi gli Enti Locali, in particolare i piccoli Comuni hanno la crescente esigenza di realizzare una più efficace gestione associata di funzioni e servizi comunali a diretto beneficio dei cittadini e dei rispettivi territori.

La cronica carenza di strutture e di personale dei Comuni di piccole dimensioni, congiuntamente ad una normativa non pensata per le realtà locali di ridotte dimensioni demografiche, sono le principali motivazioni che non hanno permesso, in passato, uno sviluppo ed un sostegno adeguato alla cooperazione intercomunale. Con la riforma del titolo V della Costituzione operata con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, sono cambiate le prospettive di evoluzione dell'associazionismo tra i Comuni.

La pianificazione strategica è uno strumento molto importante che si è affermato, come risposta all'esigenza di individuare strategie capaci di cogliere e gestire i fenomeni legati alla trasformazione del territorio, in sincronia con l'apertura dell'economia europea verso altri mercati, culture e società.

La pianificazione strategica intercomunale è diversa dalla pianificazione strategica comunale, non solo e non tanto perché varia l'ambito territoriale di riferimento, ma soprattutto perché cresce la complessità delle relazioni tra gli attori, in ragione del

coinvolgimento di più decisori che rende più difficoltosa la governance del processo.

Da una parte emergono capacità diverse di risposta alla crisi del Welfare, di gestione o di rimessa in moto dell'economia locale, e dall'altra parte la crisi dello stato nazionale, che non è solo un caso italiano, perché il mercato diventa sempre più globale e sempre più internazionalizzato, non sono più sufficienti gli strumenti di politica economica nazionale per governare lo sviluppo, perché se cadessero le borse estere, anche noi avremmo dei problemi.

Ci sono una serie di variabili e interdipendenze globali che rendono difficile per qualunque stato nazionale nel suo piccolo, di governare processi economici che sono sovranazionali. Il livello internazionale di governo, cioè l'ONU, è molto debole e non è politicamente autorevole, si è quindi in una fase di grande incertezza.

1.3 IL CONTESTO VENETO

In Veneto parlare di regolazione politica, di competenze dei governi regionali in materia di sviluppo locale, è una novità, è fortemente innovativo e non è semplice rappresentare queste novità. I livelli di regolazione politica locale, le competenze diventano fondamentali per le dinamiche di sviluppo, specialmente in un contesto come quello Veneto che non è abituato alla dimensione

della regolazione politica, ma è abituato all'idea che la comunità locale sia autorevole e possa essere autosufficiente.

La dimensione, della regolazione per le reti di impresa è importante nella nostra regione, in quanto nel contesto Veneto abbiamo i distretti industriali, ci sono comunità locali di piccole imprese auto-organizzate, ci sono molte piccole imprese concentrate in un territorio, questa è una specificità della realtà produttiva veneta che necessita di una regolazione specifica.

E' una novità parlare di politica per le piccole imprese in Veneto, perché nella retorica della regolazione sociale del mercato, che era quella di Bagnasco e Trigiglio in cui c'è l'idea che le società locali si autoregolino, le imprese sono a conduzione familiare, c'è una cultura cattolica molto forte, c'è un'integrazione sociale, una fiducia, un capitale sociale, in questo modo le comunità locali si autoregolano. In questa logica non si parla di politiche perché meno politiche ci sono, per un territorio che vuole autoregolarsi meglio è. Per questo parlare di politiche per le reti di impresa tanto più se regionali è nuovo.

La legge sui distretti produttivi nel Veneto è recente, come la legge sulle politiche urbane. La pianificazione strategica del territorio è una delle componenti importanti insieme ad un'altra dimensione di regolazione che con la legge Bassanini, assegna nuove competenze ai Comuni, è il welfare locale, ai Comuni spettano le politiche sociali. Pensare alle politiche sociali in un paese di tremila abitanti o in un comune di diecimila abitanti non ha senso da soli. Cambia se si ragiona in termini di ULSS, con piani di zona, che sono una forma di

governance sovra locale.

Welfare locale vuol dire servizio alla persona, infanzia, donne, anziani disabili, ma anche prestazioni sanitarie: non sono di competenza regionale, quindi socio-sanitarie, che collega la dimensione della salute alla dimensione della relazione sociale al lavoro di rete sul territorio o i servizi territoriali.

C'è stata una riforma amministrativa che ha aumentato le competenze dei governi locali e regionali, cambiando le competenze dei Comuni, perché il sindaco viene eletto direttamente, come il Governatore della Regione e il Presidente della Provincia, c'è una maggiore rappresentanza politica dei “governatori” del Comune, la loro elezione diretta aumenta il livello di legittimazione di questi soggetti che possono scegliere la giunta.

Questo comporta una serie di vantaggi e svantaggi che cambiano il sistema di azione, aumentano le competenze, le responsabilità proporzionalmente alla legittimazione politica.

Aumentano le competenze, il livello di responsabilità politica ma, non basta essere un bravo imprenditore per riuscire a governare bene un Comune, non è la stessa cosa ragionare in termini di budget comunale, perché è diverso il sistema di valori che deve animare l'amministratore della cosa pubblica.

Con la serie di cambiamenti e di nuove regole, avvenute negli ultimi anni, c'è bisogno di un investimento sulla classe politica e amministrativa perché alla fine sia credibile una riforma della governance, sono loro che devono tradurre in pratica l'idea di riforma. Le politiche sono il modo di agire, il modo di tradurre in pratica la

buona legge. Si può avere una buona legge, ma poi ci vuole la volontà politica di implementarla.

C'è una sorta di spaesamento, gli stessi attori di dieci anni fa si trovano a vivere, in un contesto cambiato rapidamente, che nasce dal fatto che non si può più ragionare come prima, utilizzare il modello di successo del nord-est, il Giappone d'Italia come veniva chiamato negli anni 80 , aiutato dalla svalutazione della lira che aveva facilitato i sistemi di piccole imprese ad esportare molto perché i costi erano competitivi. Oggi lo scenario è cambiato sono cambiate le regole e deve cambiare anche la cultura. Ragionare oggi in termini di governo locale diventa essenziale perché le competenze sono cresciute e la responsabilità aumentata.

Dal punto di vista dello stile amministrativo il Veneto non è diverso dalle altre regioni italiane, quello che fa la differenza in termini di efficienza è stata la capacità della comunità locale di autoregolarsi, ed è quello che ha reso competitivo il territorio.

Oggi, dopo la Democrazia Cristiana ci troviamo la Margherita, l'UDC, il centro destra, il centro sinistra, non c'è più unità nel mondo cattolico dal punto di vista politico, il caso di governi locali in Veneto è molto variegato, dipende molto dalle tradizioni locali, ragionare in termini di governo locale a Venezia piuttosto che a Verona non è la stessa cosa. A Venezia c'è Marghera, una tradizione di movimento operaio di un certo tipo che la rende abbastanza distinta, anche Verona ha una sua caratteristica geografica come crocevia del nord sud est ovest, a Verona c'è la più grande fiera dell'agricoltura del nord Italia, la componente della matrice agricola contadina anche se

strutturata in modo più moderno è ancora molto forte e questo fa la differenza.

Nel contesto veneto il venir meno dell'impalcatura della Democrazia Cristiana, ha fatto esplodere i localismi, la frammentazione, la diversificazione tra i governi locali, per cui riuscire a fare coordinamento regionale, governo regionale è molto difficile, da un punto di vista del coordinamento della rete della governance multi livello, fare sistema regionale per poter diventare un nodo nella rete globale e nella rete europea è molto complicato.

A questo livello dovremmo andare a guardare Comune per Comune perché, la realtà veneta è fatta di localismi, di comunità locali, che non sono abituate a lavorare in rete.

Oggi si sta lavorando sulle IPA, sull'intesa programmatica d'area, questo è uno strumento di programmazione negoziata che sarebbe la continuazione dei patti territoriali, che ha un vantaggio rispetto al PATI (Piano di Assetto Territoriale Intercomunale) in quanto può essere fatto fra Comuni di province diverse, permette di accedere a dei finanziamenti regionali. Per questo c'è bisogno di un progetto, di un programma condiviso, un leader che riesce effettivamente anche a motivare, ad incentivare questo tipo di aggregazione.

Un'Unione di Comuni ad esempio, è un sistema aggregato, si entra nell'unione perché conviene, si può però lavorare per trasformarlo in un sistema integrativo, per evitare che finiti i finanziamenti il sistema vada in crisi.

Un modello istituzionale integrativo invece si ragiona in termini

di progetto di gruppo condiviso, significa politica come scambio, entrare in una logica e in una prospettiva di lungo periodo. Ragionare in termini di strategia, fare un investimento, di risorse, di tempo, di formazione, trovare il modo per adottare un'idea di politica come perseguimento del bene comune. Vuol dire concertazione nel caso delle unioni, costringere i sindaci a trovare un accordo, individuare degli stimoli che possono arrivare da bandi, da varie altre forme di finanziamento, investire in proprio rilanciando il progetto verso l'esterno. Riuscire a dimostrare che conviene, non solo perché ci sono fondi da distribuire, ma perché c'è una migliore qualità dei servizi, c'è una maggiore capacità di risposta ai bisogni della cittadinanza. In questo devono crederci gli amministratori, perché se un amministratore non ci crede, i funzionari, il dirigente che lavora dentro ad un modello istituzionale di questo tipo, non ha possibilità di innovare, non ha libertà di movimento.

Nel caso delle unioni c'è una legittimazione. I servizi trasferiti sono quelli più vicini, più legati all'idea di sviluppo locale, non inteso come confini comunali, ma come area vasta, con una differenziazione funzionale all'interno dello stesso territorio.

Le politiche per lo sviluppo locale, se fossero soltanto fatte di finanziamenti, verrebbero meno a un principio fondamentale che è il principio della governance, il principio dell'attivazione della società locale. Deve esserci un progetto di sviluppo condiviso, e questo presuppone un contesto locale abituato a ragionare in termini di capacità e di aggregazione, un grado di fiducia tra i vari attori locali ma anche la capacità di auto organizzarsi.

Nel caso del federalismo funzionale bisogna uscire un po' dalla logica campanilistica, bisogna allargare la comunità. Ci sono almeno due logiche possibili: quello dell'appartenenza ideologica che è la logica seguita dai sindaci perché guardano i voti, l'altra è la visione strategica dello sviluppo del territorio dove i Comuni si alleano indipendentemente dal colore politico, perché quello che interessa è lo sviluppo verso una determinata direzione, per una strada, la città, il mercato o l'ospedale, perché l'utenza va in quella direzione, indipendentemente dal fatto che ci sia il sindaco di un colore piuttosto che un altro.

Sono logiche completamente diverse, interessante da punto di vista dell'analisi è la logica con cui si costruiscono le reti di governance.

Unioni non vuol dire necessariamente modello aggregativo, come città metropolitana non vuol dire modello integrativo. Una delle ragioni per cui non riescono a decollare le città metropolitane, è che nessuno si fida del Comune più grande, che diventa un unico Ente Locale, la grande Padova o la grande Venezia, come succede nelle grandi metropoli come Londra o a Parigi, che sono paesi e nazioni che hanno avuto un'altra storia.

L'Italia è quella dei mille campanili, la storia è diversa e ha un peso, anche un comune piccolo di mille abitanti vuole mantenere la sua identità, si deve partire sempre da una logica di aggregazione, e se si riesce a costruire una relazione di fiducia, di progettazione comune si riesce anche a capire che stare insieme conviene, ragionando insieme anche in termini di stile amministrativo di

capacità di produzione di servizi, che dimostrano che il federalismo funzionale ha un senso, federalismo che poi si consolida anche come tipo di relazione.

I modelli istituzionali sono il risultato di una costruzione sociale, dipende da come si comportano gli attori, dallo stile amministrativo, in questo caso parlando dei governi locali, dal livello di fiducia che riescono a costruire, dall'idea politica che perseguono che è fondamentale, dipende dalla capacità degli attori dare senso a quello che fanno, soprattutto a comunicarlo, a costruire la rete di relazioni. Le reti nascono informalmente, perché sono le persone che lo vogliono, dipendono da loro, le relazioni di fiducia sono prima di tutto relazioni tra persone.

Una Regione non può essere considerata virtuosa perché utilizza tutti i finanziamenti che riesce ad ottenere, non è una spiegazione sufficiente. Avere utilizzato tutti i finanziamenti, dal punto di vista dell'analisi delle politiche diventa sempre meno rilevante, la cosa più importante è andare a misurare cosa si è prodotto, che tipo di miglioramento in termini di impatto sul territorio ci sono stati.

La fase iniziale è quella più difficile, non solo in termini di motivazioni ma anche di costruzione di reti di fiducia. Il problema è quello di riuscire a trasformare il modello integrativo senza arrivare alla chiusura integralista. È un processo di adattamento costante e continuo.

Quando siamo di fronte a questa dimensione scopriamo che, ragionare in termini di ricostruzione storica dei contesti, subcultura

politica bianca e rossa, ci aiuta a capire come mai la Regione Emilia Romagna ha un rendimento istituzionale più alto, e questo non ci meraviglia.

La ragione è chiara, c'è una diversa cultura di governo perché alla fine dell'800 si ragionava in termini di welfare locale, cioè di cecità dei governi, di rispondere in modo efficace ed efficiente ai bisogni.

Si parte da due tipi di stile amministrativo: interventista e non interventista. Il primo è tipico dell'Emilia Romagna, delle aree rosse il secondo è tipico delle aree bianche.

Adottando uno stile amministrativo interventista, produco dei servizi, offro delle soluzioni, si avrà nei confronti delle istituzioni un livello alto di fiducia, viceversa se non si interviene e si lascia fare, i cittadini continueranno a rivolgersi a figure non istituzionali (il parroco) invece che al Comune, il livello di fiducia nei confronti del Comune sarà basso.

L'idea di politica che viene trasmessa, è strettamente correlata allo stile amministrativo e al livello di fiducia, l'idea politica come perseguimento del bene comune nel caso di uno stile amministrativo interventista, oppure nel caso di una politica distributiva a pioggia mirata, interesse particolare e scambio, alla base del clientelismo c'è questo, l'idea di politica come scambio.

Tutto questo produce un diverso modello istituzionale strettamente legato al modo di regolazione. March e Olsen individuano due tipi di modello: il modello aggregativo e il modello integrativo.

La differenza tra i due modelli è sostanziale, una cosa è sentirsi parte integrante di un sistema, e un'altra è aggregarsi ad un sistema, aggregarsi vuol dire sentirsi uniti e associarsi, integrarsi vuol dire anche partecipare, condividere.

L'aggregato ha un legame più debole, si aggancia per convenienza, si sgancia quando non gli conviene più, può essere fatto da convenienze di breve periodo.

Il sistema integrato è un sistema in cui il legame tra le parti è più forte, quindi di lungo periodo, ma soprattutto l'identità individuale è strettamente collegata all'identità collettiva.

Nel sistema integrativo c'è una cultura civica, c'è l'idea di politica come perseguimento del bene comune. La Pubblica Amministrazione che si trova a lavorare dentro un modello così strutturato, ha un forte senso civico perché è funzionale al pubblico, il ruolo dell'attore pubblico è rilevante. Un ufficio pubblico, un apparato amministrativo così strutturato è abituato a lavorare in squadra, dove non c'è un forte individualismo, c'è l'idea politica del perseguimento del bene comune.

Il modello istituzionale integrativo in Veneto, era rappresentato dalla chiesa e che ha integrato la comunità locale, che è una comunità coesa, culturalmente integrata, tanto da pensare di poter fare da se. Non si è investito sul consolidamento dell'istituzione politica, ma per lungo tempo si è considerato la politica come una specie di braccio, un modo strumentale in funzione della dimensione dell'altra istituzione integrativa che era la chiesa.

Il problema incomincia, quando la chiesa non è più in grado di

rispondere alle esigenze: il Concilio Vaticano II introduce una novità assoluta, sgancia i cattolici dal votare DC, l'essere cattolico non è necessariamente legato ad una appartenenza politica, c'è una maggiore libertà di scelta. Negli anni 70 Bisaglia teorizza l'idea del politico come imprenditore e del territorio come impresa. L'istituzione politica deve interpretare i bisogni ma soprattutto deve essere in grado di scambiare risorse con i territori in termini politici, non di partito. Le correnti che nascono nella Democrazia Cristiana in seguito a questo atteggiamento nei confronti della politica assume forme molto diverse, il fatto che oggi dopo la Democrazia Cristiana abbiamo la Margherita, l'UDC il centro destra e il centro sinistra non c'è più l'unità del mondo cattolico dal punto di vista politico.

Fare governance da un punto di vista delle politiche in senso ampio, senza restare dentro ad una logica e ad una dimensione puramente amministrativa, è possibile se si definisce la cittadinanza, nel senso degli individui come attori politici coprotagonisti attraverso forme di partecipazione e di responsabilità condivise, non solo nel senso politico istituzionale, ma di responsabilità collegata al fatto di essere portatori di interesse e quindi rappresentanti di un modo di pensare, di affrontare e di esprimere anche domanda politica, la dimensione dello sviluppo che non è solo crescita economica, ma anche progetto condiviso, guardando alla dimensione economica ma anche alla dimensione dell'integrazione sociale che è altrettanto importante.

Il concetto di sviluppo è un concetto complesso e multidimensionale, la dimensione locale può essere intesa in diversi

modi, una dimensione di quartiere, di un piccolo Comune, di un'Unione di Comuni, di una Provincia, la dimensione locale deve essere pensata con una logica flessibile, quando sono gli attori a definirla è flessibile, quindi dipende dalla rete degli attori, è definita dagli stessi.

Lo sviluppo quindi, non è solo crescita economica, ma ha anche dimensioni qualitative che sono più difficili da misurare (es: qualità della salute, qualità dell'aria). La dimensione della qualità dello sviluppo ci fa capire che non c'è niente di predefinito, è l'individuo e soprattutto la comunità locale, che decide di darsi degli obiettivi e delle priorità. Lo sviluppo inteso come progetto politico condiviso vuol dire che una comunità decide le priorità, cosa è più importante.

La consapevolezza del fatto che bisogna darsi un progetto, possibilmente ambizioso e di lungo periodo, con delle strategie di sviluppo future, ed in funzione di questo, individuare le risorse disponibili, adeguare i mezzi ai fini, fare politica significa definire i fini, poi adeguare i mezzi anche economici, normativi a tali fini, le norme sono un mezzo. L'obiettivo non è rispettare la norma, ma perseguire un fine, questa è la differenza fondamentale fra la visione politica della regolazione e la visione puramente amministrativa.

Costruire un progetto di sviluppo di qualità, significa individuare dei bisogni prioritari, gli obiettivi espliciti, coerenti, tradurre le finalità in cose concrete, che si possono fare e che sono coerenti rispetto ai fini, con l'individuazione di mezzi adeguati.

Il progetto deve essere sostenibile nel tempo, anche

economicamente, deve essere orientato al risultato, per essere in grado di valutarne la qualità.

Guardando alla dimensione locale, questa cambia se vista da parte dell'Ente Locale, con vincoli di tipo amministrativo oppure dal punto di vista della rete degli attori.

Ci sono dei confini di tipo amministrativo, di tipo culturale, Comuni che non collaborano, non perché non abbiano convenienza a farlo, ma perché i Sindaci sono di colore politico diverso, questi sono confini di tipo culturale, sono delle barriere.

La dimensione locale dello sviluppo, le politiche per lo sviluppo o la visione economica e politica in genere è accolta con molta resistenza, sia dalla teoria economica che da quella politica, perché il modello dominante era essenzialmente Stato centrico, le politiche economiche erano nazionali, macro-economiche e soprattutto nel modello fordista non era la dimensione locale che contava, era la dimensione della grande fabbrica e della grande città, non come ambito locale, ma come polo di sviluppo nazionale.

Con la crisi del fordismo, questo modello di sviluppo troppo grande e troppo rigido, la dimensione locale comincia a farsi strada come terza Italia, come economia periferica. L'idea della terza Italia e la visione stessa dei sistemi locali di piccola impresa è una novità che contraddice in qualche misura l'idea di sviluppo capitalistico, centrato sull'idea stato centrica nazionale della grande fabbrica come unico modello di sviluppo.

Il modello della campagna industrializzata o urbanizzata, piuttosto del grande polo urbano, lo sappiamo più di trenta anni dopo

che è un modello che ha devastato il territorio, uno sviluppo pervasivo che si è diffuso in modo capillare, che non è stato accompagnato da un governo del territorio, ci sono situazioni come nella provincia di Treviso di 96 Comuni con 117 aree industriali c'è una sovrapposizione di aree residenziali e artigianali, e di aree industriali, è il risultato di un modello di sviluppo senza regole.

Non è importante la qualità del progetto, è importante decidere, le non decisioni producono dei boomerang, il calo di legittimazione.

Questo possiamo dire che non è un modello, è il risultato di una serie di eventi incrociati, di scelte non fatte. E' l'espressione di una non scelta e quindi si è costruito nel tempo, ha preso coscienza di se come visione alternativa dello sviluppo, quando il modello è diventato insostenibile, è difficile trovare una soluzione.

A partire dalla fine degli anni 70 il governo dei processi di sviluppo non può più essere di tipo centralizzato ma deve essere articolato in termini di reti multilivello, di governance. government rappresenta il livello delle istituzioni di governo e la governance il livello dell'attività del governare.

Ragionare in termini di reti di governance, ovvero produrre un progetto di sviluppo condiviso, co-progettato. La dimensione della democrazia è importante come pratica partecipativa, diventa importante la dimensione della cittadinanza attiva, il principio di sussidiarietà, è il livello di governo più vicino al cittadino che deve prendersi carico di erogare dei servizi, le pratiche di programmazione devono essere concertate o negoziate. Questa è rete di governance, ragionare in termini di politica come

perseguimento del bene comune.

Ragionare per progetto di sviluppo condiviso vuol dire che ci si libera delle barriere di tipo ideologico, culturale, non si ragiona sulla base di ideologie, ma sulla base dei bisogni condivisi, responsabilità che devono essere condivise. Introdurre una componente etica nel processo decisionale, anche in termini politici.

La valutazione ambientale strategica prevista dall'Unione Europea con l'introduzione dello sviluppo sostenibile è stata prevista anche nella normativa regionale 11/2004 come regolazione delle politiche territoriali, c'è un riposizionamento degli attori, ma anche un ripensamento del progetto di sviluppo a partire da coordinate culturali e normative, anche di scelte diverse, responsabilizzare i governi locali sotto vari aspetti, responsabilizzare anche la cittadinanza, educare alla convivenza democratica, alla legalità, al rispetto delle regole.

Gli attori strategici dello sviluppo locale che dovrebbero attivarsi in queste reti di governance, di federalismo funzionale sono senz'altro i Governi locali e regionali che diventano nuovi attori, mentre prima erano considerati degli esecutori in termini amministrativi, anche le associazioni di categoria sono chiamate a fare lobby a livello europeo, nelle reti ormai multilivello della governance.

CAPITOLO 2

IL CASO DEI COMUNI DELL'ALTA PADOVANA

2.1 IL CONTESTO ALTA PADOVANA

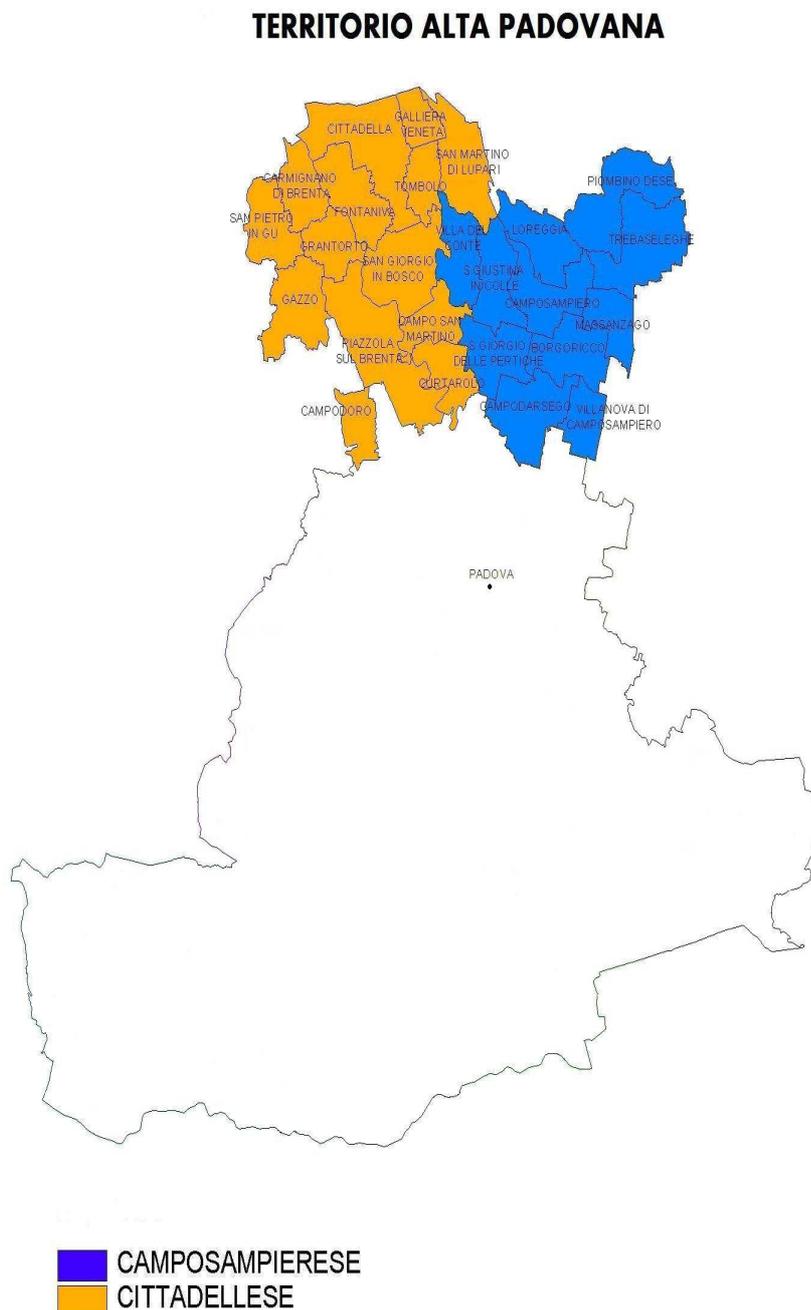
Il territorio dell'Alta Padovana che comprende i Comuni del Camposampierese e del Cittadellese (fig.1). È un'area omogenea caratterizzata da una analoga situazione socio-economica, storico culturale e orografica, con dei confini territoriali definiti, che comprende diverse forme di associazionismo intercomunale e diverse situazioni che coinvolgono Comuni differenti.

Il territorio dell'alta comprende parte delle diocesi di Treviso Padova e Vicenza, fino dagli inizi del primo millennio dell'era cristiana sono state costituite ed organizzate le chiese locali, successivamente attorno ad esse nacquero e si svilupparono pievi e città anche per contrastare, in tempi di stabilità politica e di progresso culturale ed economico, il clima di rilassamento e di degrado della vita cristiana, creando nel corso degli anni un punto di riferimento per la popolazione contadina che ancora oggi resta radicato nella comunità, e rende il territorio dell'Alta Padovana ulteriormente variegato.

Nell'Alta Padovana si sono costituite due Unioni di Comuni, quella del Camposampierese che comprende 8 Comuni: Camposampiero, Borgoricco, Campodarsego, Loreggia, San Giorgio

delle Pertiche, Santa Giustina in Colle, Villa del Conte, Villanova di Camposampiero con una popolazione di 63.162 persone e quella dell'Unione Alta Padovana composta da 3 comuni: Massanzago, Piombino Dese e Trebaseleghe con una popolazione totale di 25.670 persone.

Figura 1: Territorio Alta Padovana



Le Intese Programmatiche d'Area (IPA) nel territorio, che costituiscono un nuovo modo per definire i programmi di sviluppo locale, da attuare in collaborazione con la Regione, sono uno strumento di cooperazione tra enti pubblici e di concertazione con le Parti sociali, nonché di unione tra la programmazione locale e la programmazione regionale. Il progetto di sviluppo locale delle IPA è il punto di partenza di un programma di concertazione locale che ha come scopo l'individuazione di un progetto di crescita sostenibile a lungo termine, che sia largamente condiviso, e che deve essere espressione delle volontà, delle capacità e dell'iniziativa degli operatori locali, sia economico-sociali che istituzionali, le Intese Programmatiche d'Area sono presenti nel territorio dell'Alta Padovana con: l'alleanza per lo sviluppo del Camposampierese formata dall'Unione dei Comuni del Camposampierese e l'Unione Alta Padovana (fig. 2) con (tra gli altri) un progetto denominato progetto "Camposampierese sicuro" con lo scopo di migliorare la vita nel territorio, cercando di prevenire tutte quelle difficoltà che accompagnano cambiamenti profondi, strutturali ed irreversibili. Una strategia che si basa: sulla costituzione del distretto di polizia locale del Camposampierese, come definito dalla Regione Veneto; un piano sulla sicurezza stradale ed un piano sulla sicurezza urbana; con il coinvolgimento delle istituzioni e le associazioni imprenditoriali, un'organizzazione di polizia locale radicata nel territorio, capace e competente nel coordinare e dirigere, un livello di prevenzione che sappia coinvolgere la cittadinanza in modo attivo e, l'Intesa Programmatica d'Area del Mediobrenta con ventiquattro Comuni (fig.

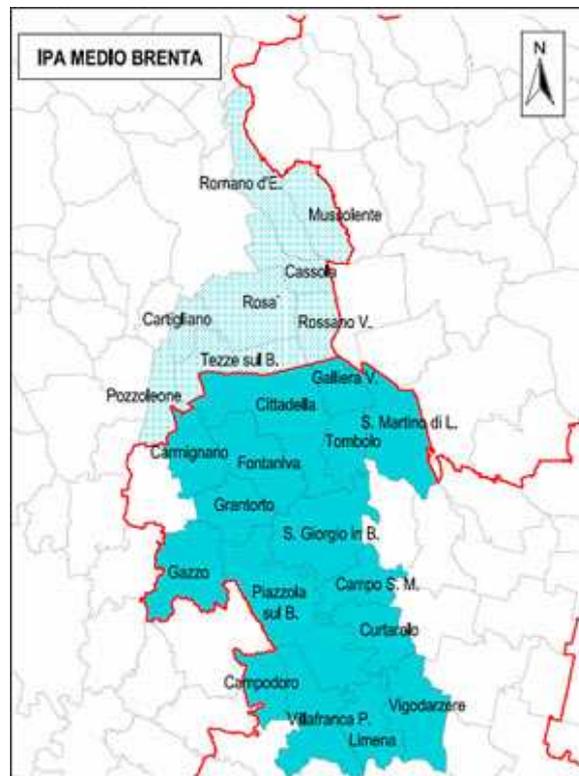
3) che comprende anche Comuni di altre province, anche questi hanno costituito un distretto di polizia locale con gli stessi scopi del distretto del Camposampierese, dividendosi però nell'attuazione di questo progetto in due unioni una che comprende i Comuni di Campodoro, Curtarolo, Villafranca, Piazzola sul Brenta e Campo San Martino, l'altro con capofila Carmignano di Brenta composto dagli altri Comuni dell'area Alta Padovana.

Figura 2: IPA Camposampierese



- **Comuni:** 11
- **Superficie:** 226Km²
- **Abitanti:** 91.966
- **Abitanti per Km²:** 226
- **Imprese:** 9.117 (1 impresa ogni 10 abitanti)

Figura 3: IPA Mediobrenta



- **Comuni:** 24
- **Superficie:** 442Kmq
- **Abitanti:** 205.494
- **Abitanti per Km²:** 465
- **Imprese:** 19.953 (1 impresa ogni 10 abitanti)

Inoltre questo territorio è sede dell'Unità sanitaria Locale n. 15 con i distretti n. 1 sud – est con Comuni di: Borgoricco, Campodarsego, Camposampiero, Loreggia, Massanzago, Piombino Dese, San Giorgio delle Pertiche, Santa Giustina in Colle, Trebaseleghe, Vigodarzere, Vigonza, Villa del Conte, Villanova di Camposampiero

e il distretto n. 2 nord – ovest con i Comuni di: Campo San Martino, Campodoro, Carmignano di Brenta, Cittadella, Curtarolo, Fontaniva, Galliera Veneta, Gazzo, Grantorto, Piazzola sul Brenta, San Giorgio in Bosco, San Martino di Lupari, San Pietro in Gù, Tombolo, Villafranca Padovana.

Da questa analisi della situazione di collaborazione intercomunale nell'Alta Padovana, possiamo rilevare la varietà di situazioni e un coinvolgimento trasversale dei comuni che si associano in base al progetto da realizzare e alle loro convenienze. Sono operativi inoltre gli ospedali di Cittadella e Camposampiero.

2.2 FORME ASSOCIATIVE INTERCOMUNALI NELL'AREA

L'analisi del territorio sotto il profilo demografico, dà luogo allo strumento di base per capire il quadro di riferimento dove si collocano i fenomeni e le esigenze di ordine amministrativo e di sviluppo del territorio.

Le forme di cooperazione, di associazionismo fra Comuni di piccole o medie dimensioni, di cui fanno parte la maggioranza dei Comuni del Veneto demografico, sono quelle previste dal D.lgs 267/2000 Testo Unico degli Enti Locali e precisamente: la Convenzione, il Consorzio, l'Unione dei Comuni, la Delega alla Comunità Montana.

La Convenzione che è regolata dall'art. 30 del TUEL, è una

forma associativa volontaria, è la più diffusa tra i Comuni perché è la meno vincolante non avendo personalità giuridica, di conseguenza non ha amministrazione o una struttura propria, il Comune capofila può prevedere che organizzino i lavori dei Comuni che aderiscono alla convenzione.

Le convenzioni sono maggiormente usate come mezzo di collaborazione per la loro adattabilità alle esigenze del progetto da attuare, la convenzione crea meno obblighi, i Comuni possono decidere di volta in volta con chi convenzionarsi, con chi ritengono che sia il partner che meglio si adatta, che risponde più adeguatamente ai requisiti per la gestione di funzioni specifiche.

Le convenzioni hanno un coordinamento funzionale allo scopo da raggiungere, il singolo Comune che aderisce alla convenzione determina, la durata, lo scopo la forma di partecipazione e consultazione, i reciproci obblighi e garanzie, nonché i rapporti finanziari.

Il consorzio a differenza della convenzione, anch'esso previsto dall'art. 31 del TUEL,

Quindi il consorzio ha personalità giuridica, degli organi amministrativi specifici, generalmente ha una sola funzione e i Comuni non possono costituire più di un consorzio tra gli stessi enti.

Ha uno statuto e un'amministrazione che ne regolano: l'organizzazione, nonché la nomina e il ruolo dei suoi organi.

Sono una forma di collaborazione volontaria e generalmente nascono per gestire dei servizi specifici come: la polizia locale, la raccolta dei rifiuti ecc.

Il vincolo stabilito dalla legge, non concede ai Comuni di poter aderire a più di un solo consorzio volontario.

La delega alla Comunità Montana prevista dall'art. 27 del TUEL

Vediamo che la Comunità Montana è configurata come un'istituzione autonoma e obbligatoria.

La Regione definisce e costituisce la Comunità Montana, essa ha inoltre delle funzioni conferite dallo Stato.

Le Comunità Montane dipendono da finanziamenti statali che anche per loro stanno diminuendo, per cui anche la loro sopravvivenza sarà sempre più legata alle politiche di incoraggiamento all'associazionismo fra i Comuni soprattutto attraverso la trasformazione delle Comunità Montane ritenute costose e poco utili in Unioni.

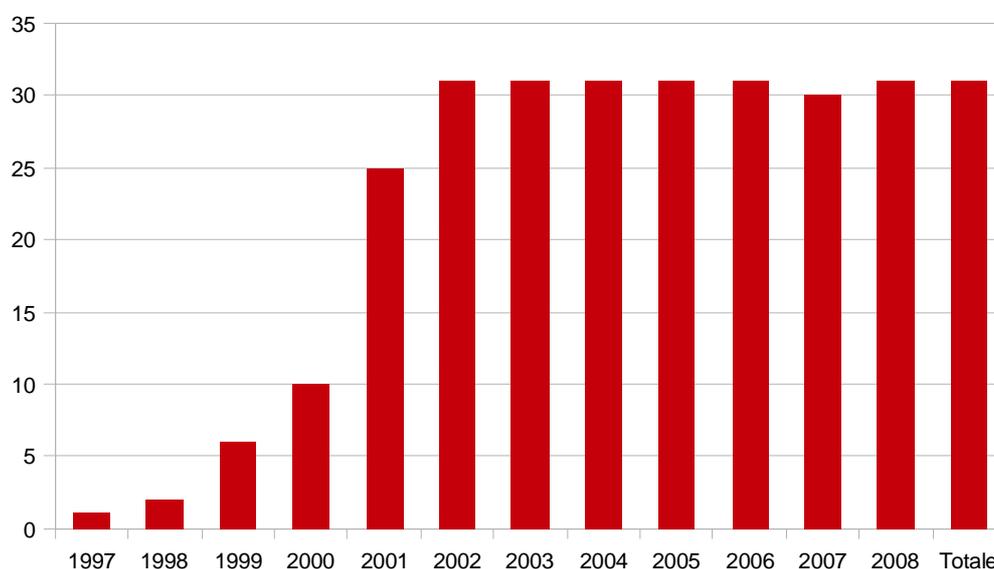
L'Unione dei Comuni sia secondo il legislatore regionale che il legislatore statale è la forma di associazione da preferire, in quanto maggiormente strutturata e di conseguenza più solida, attraverso le Unioni che non hanno un apparato autonomo e quindi rispetto alle Comunità Montane è meno vincolante, offrendo comunque una polifunzionalità di servizi, il loro finanziamento proviene dalle tariffe, dai contributi sui servizi che le sono affidati e dalle tasse.

Dai grafici che seguono, possiamo vedere che negli anni il numero delle Unioni dei Comuni nella nostra regione dal 1997 al 2008 è andato in un primo tempo aumentando mantenendosi poi stazionario negli anni grafico 1, le Unioni di Comuni sono comunque una forma associativa nuova che nel Veneto si è sviluppata maggiormente rispetto al resto dell'Italia come dal grafico 2.

Le forme associative preferite dalle Amministrazioni venete sono le Convenzioni seguite dalle Unioni di Comuni grafici 3 e 4, il numero dei Comuni che preferiscono le convenzioni è di gran lunga maggiore a quello di chi aderisce alle Unioni, una forma associativa maggiormente strutturata e in un certo senso più vincolante, con le convenzioni, gli Enti Locali si sentono meno obbligati, usando uno strumento più agile e meno impegnativo che permette in molti casi di beneficiare di contributi regionali.

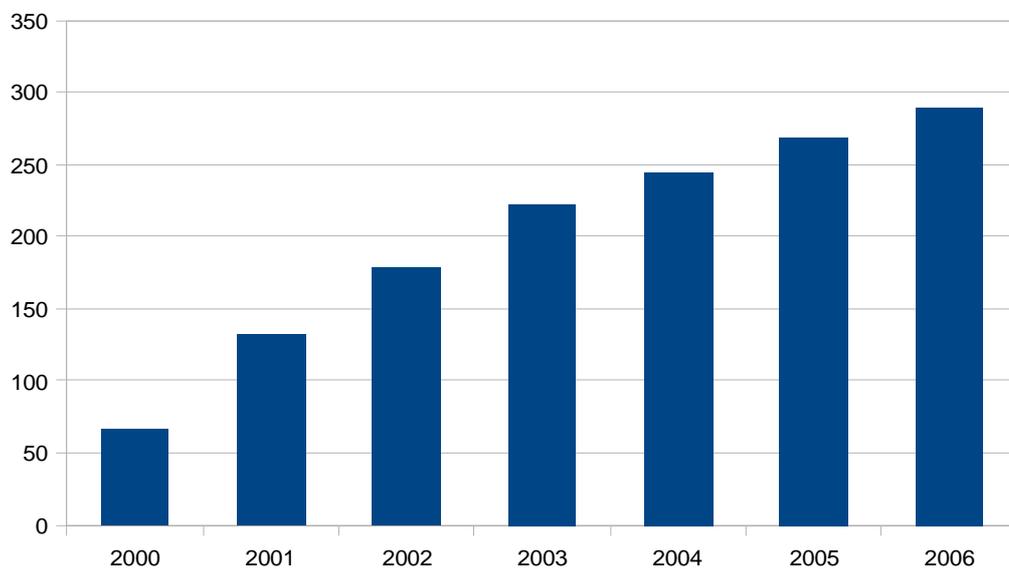
La forma del consorzio volontario è piuttosto marginale in quanto permette l'associazione per un solo tipo di funzione per un servizio specifico.

Grafico 1: Numero delle Unioni di Comuni nel Veneto (1997-2008)



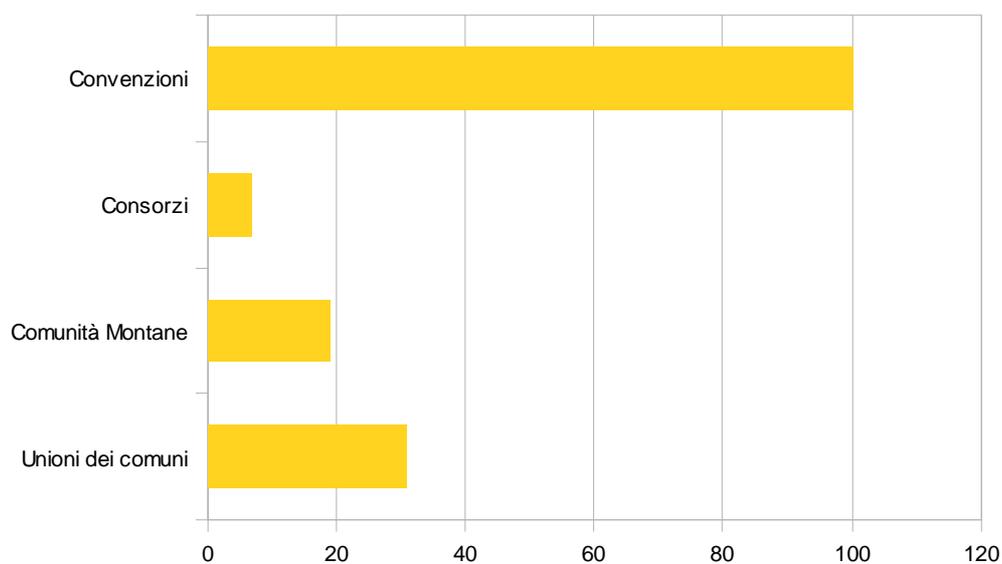
Fonte: Regione Veneto – Direzione Enti Locali

Grafico 2: Numero di Unioni di Comuni in Italia (2000-2006)



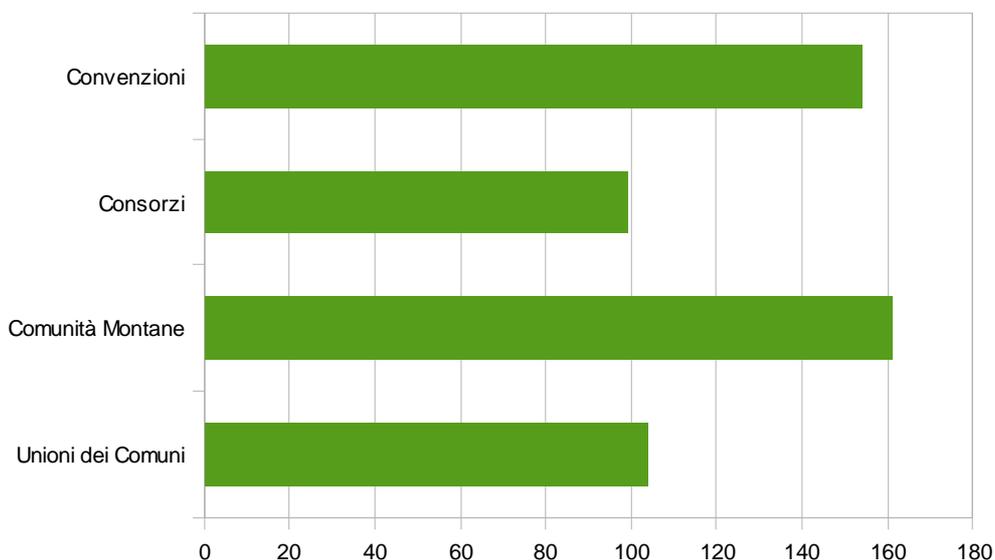
Fonte: Regione Veneto – Direzione Enti Locali

Grafico 3: Forme associative fra Comuni del Veneto



Fonte: Regione Veneto – Elaborazione su dati della Direzione Enti Locali

Grafico 4: Numeri Comuni aderenti a forme associative



Fonte: Regione Veneto – Elaborazione su dati della Direzione Enti Locali

2.2 LA DIMENSIONE “GLOCALE”

Con la nuova programmazione europea dei fondi strutturali è forte quell’area che riesce a darsi un progetto locale di sviluppo come area vasta.

Il progetto dell’area vasta, dell’Unione dei Comuni e dell’alleanza centro veneta ha un senso, perché nel contesto di governance multilivello avere un progetto di sviluppo come area vasta significa essere definita come priorità, nell’assegnazione dei fondi strutturali per l’obiettivo competitività e occupazione che

dipende dal fatto di avere o non avere un progetto di sviluppo condiviso.

Questo è molto importante, perché non c'è più la zonizzazione a definire i confini di questi sistemi locali, non sono più gli indicatori ISTAT, è il territorio che deve parlare, la componente della cittadinanza attiva, della capacità di progettazione in termini di progetti di sviluppo locale condivisi per area vasta, sono fondamentali e fanno la differenza: avere o non avere un progetto di sviluppo significa avere o non avere la possibilità di accedere ai contributi europei.

Anche a livello europeo la regolazione è molto importante, e sempre di più si deve guardare alla dimensione europea della regolazione.

Non si può ragionare in termini di progetto di sviluppo locale senza tener conto del fatto che questa dimensione del progetto deve essere conosciuta e soprattutto, deve essere costruita a partire da una serie di criteri che non sono solo locali, devono essere comparabili e rapportabili a livello europeo, l'Europa fa parte ormai della nostra identità.

Avere una visione globale e locale, una visione "*glocale*" una visione aperta del locale. La dimensione locale chiusa può portare ad una visione, in cui si guarda solo al proprio confine, con una logica conservatrice, protettiva, chiusa; viceversa il *glocale*, è una visione aperta, dandoci la possibilità di entrare in relazione con altri contesti locali, una dimensione multilivello, che nello stesso momento ci mette di fronte a un cambiamento, stiamo cambiando le

nostre coordinate spazio-temporali.

Con la rivoluzione tecnologica, internet ecc..., ormai locale e globale sono ovunque, ci possiamo connettere in tempo reale tramite e-mail o tramite internet con tutto il mondo, lo spazio si comprime, il tempo si riduce, cambia anche l'orizzonte cognitivo, la nostra capacità di azione.

Questo ha delle fortissime implicazioni sui progetti di sviluppo, perché se si continua a ragionare in termini di sviluppo locale nel senso chiuso e autoreferenziale, si è anacronistici.

Ragionare in termini di costruzione di aree vaste, di sistemi globali, progettare uno sviluppo anche dell'Unione dei Comuni, di una città metropolitana, con una prospettiva aperta anche alle dinamiche del globale, è una cosa completamente diversa che continuare a ragionare in termini di tutela-protezione dell'identità veneta, del dialetto, che indubbiamente sono componenti importanti per la nostra identità, ma se ci limitiamo solo a quelle abbiamo dei limiti ad aprirci al resto del mondo.

2.3 UNIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE

Dai colloqui intercorsi con alcuni Sindaci dei Comuni appartenenti all'Unione dei Comuni del Camposampierese, e precisamente:

- San Giorgio delle Pertiche 9.596 abitanti (ISTAT 31.12.2008)

- Santa Giustina in Colle 7.099 abitanti (ISTAT 31.12.2008)
- Villa del Conte 5.408 abitanti (ISTAT 31.12.2008)

le motivazioni che hanno indotto all'Unione sono essenzialmente di tre tipi, quella legata agli incentivi economici, quella legata alla necessità di migliorare l'efficienza e, quella strategica ovvero di collegare la costituzione dell'Unione a un piano strategico.

Il PATI è l'altro strumento che è stato utilizzato per sostenere l'alleanza per lo sviluppo del Camposampierese.

Dalle politiche per le Unioni dei Comuni vengono fuori punti di forza e di criticità, gli incentivi finanziari, economie di scala sono certamente utili per partire (intervista n. 1 all. 1) come , però non sono sufficienti.

Una delle criticità è la riduzione dei finanziamenti pubblici perché, se è solo quella la ragione per cui si dà vita ad un'Unione, poi finiti i contributi non ha più motivo di essere; il rapporto fra cittadini e amministratori comunali in Unione dei Comuni che non è sempre forte, anzi è un po' un punto debole perché l'Unione è un'istituzione di secondo grado, non viene eletta direttamente, vengono eletti i Comuni, pertanto non ha la stessa visibilità che ha un Sindaco o che ha un amministratore comunale; l'identità territoriale è di tipo funzionale, non è di tipo identitario, rimane il campanile, rimane il comune ad essere il riferimento di chi parla (intervista n. 2 all. 1); le politiche sociali e i rapporti con le ASL ad esempio sono difficili perché continuano ad avere un'aggregazione territoriale che non è quella dei Comuni e quella delle Unioni: manca

il parallelismo con le altre realtà simili, la perdita di visibilità politica del Sindaco è una delle maggiori resistenze al cambiamento, al rafforzamento dell'Unione, anche l'eterogeneità territoriale, molto spesso è una criticità.

L'Unione dei Comuni è una rete volontaria, non c'è nessun obbligo, tranne quello strategico che non è un obbligo, ma una scelta.

L'esistenza di questa rete volontaria e la sopravvivenza dipendono da alcuni elementi che la tengono insieme. Questi elementi sono essenzialmente i rapporti di scambio tra i partner, ciascuno dei quali deve percepire i propri vantaggi e l'equità nella ripartizione dei costi e benefici, che dipende dalla capacità di regolazione degli scambi, si dà, ma si ottiene anche qualcosa, quindi lo scambio tra i partner deve esser percepito per lo meno nel lungo periodo come vantaggioso, altrimenti viene a mancare una motivazione fondamentale

Altra cosa è la legittimazione interna ed esterna. Una rete volontaria si costituisce e persiste nel tempo se i partner continuano a crederci, quindi hanno fiducia reciproca, riescono ad ottenere legittimazione e sostegno esterno. Come si produce questa fiducia e legittimazione interna ed esterna: facendo dei progetti ma anche realizzandoli.

Stando fermi o con l'ordinaria amministrazione l'Unione non ha senso perché manca il meccanismo che rende possibile la riproduzione, la sostenibilità nel tempo di questo progetto (intervista n. 3 all. 1).

La cultura e l'identità di rete è un'altra dimensione fondamentale. Una rete volontaria nasce come aggregazione strumentale al raggiungimento di uno scopo, nasce perché vuole raggiungere degli obiettivi. Lo scopo primario è quello di, rilanciare gli obiettivi, ridefinirli sempre in maniera più appetibile.

Se si dimostra di essere in grado di realizzare l'obiettivo, di produrre integrazione interna e, legittimazione esterna, la rete si istituzionalizza e, ha una propria cultura, un'identità specifica. Per cui l'associazione volontaria diventa un'istituzione, una società, si formalizza anche da un punto di vista amministrativo, diventa più consistente anche dal punto di vista giuridico.

Le reti sono delle strutture latenti molto spesso provvisorie; mano a mano che hanno successo si istituzionalizzano, si strutturano in modo più stabile e di conseguenza diventano relativamente più durature. Queste sono le regole fondamentali del governo della rete anche per quanto riguarda le unioni dei Comuni perché se l'Unione dei Comuni si mantiene e rimane una rete è sempre in pericolo, se si struttura e si istituzionalizza resiste, deve però riuscire a rilanciare il suo obiettivo, ridefinendo le sue coordinate.

L'unione è nata per esigenze contingenti ed estemporanee, per risolvere il patto di stabilità in termini di spese e sull'assunzione del personale, questa è stata la prima fase, poi si è giocato sull'economia di scala e quindi anche su scelte, in termini di qualità più elevata rispetto a prima, trasferendo la qualità da un Comune all'altro, si è passati poi alla fase di sviluppo di progetti strategici,

l'unione rappresenta un punto di dialogo tra i Sindaci che prima non c'era. All'inizio è sempre una fase di aggregazione, una fase di conoscenza, la fiducia si conquista (intervista n. 1 all.1).

2.4 ALTRE SCELTE

Ragionare per progetto di sviluppo condiviso vuol dire liberarsi dalle barriere di tipo ideologico, culturale, non si ragiona sulla base di ideologie, ma in base ai bisogni condivisi, alle responsabilità che devono essere condivise, si deve introdurre una componente etica nel processo decisionale anche in termini politici.

Nel caso delle Unioni bisogna uscire dalla logica campanilistica, allargare la comunità almeno ad un altro comune, con due logiche possibili, quella dell'appartenenza ideologica che è quella seguita dai Sindaci perché hanno un occhio rivolto ai voti, oppure con una visione strategica dello sviluppo del territorio dove le alleanze con il comune vicino vengono fatte indipendentemente dal colore politico.

Sentendo il punto di Vista sul tema dell'associazionismo intercomunale, sul federalismo funzionale di alcuni Sindaci di Comuni dell'Alta Padovana che non fanno parte di Unioni:

- Cittadella 19.869 abitanti (ISTAT 31.12.2008)
- Galliera Veneta 7.079 abitanti (ISTAT 31.12.2008)
- San Giorgio in Bosco 6.179 abitanti (ISTAT 31.12.2008)

Si sente come questi Amministratori che hanno deciso di non aderire a nessuna unione, vedano in essa un vincolo (intervista n. 6

all. 1) ed esprimono forti riserve rispetto al fatto di dipendere nelle scelte dall'accordo tra tutti i Comuni che compongono l'Unione, una dipendenza nelle decisioni da prendere.

Questi Sindaci preferiscono istituire delle Convenzioni o dei Consorzi in perché sono meno costrittivi, in quanto queste forme associative, permettono l'adesione di un comune quando lo ritenga necessario, anche solo per un determinato progetto.

Il Sindaco può prendere decisioni con più autonomia senza dipendere dal consenso degli altri Comuni che fanno parte della stessa Unione, con meno discussioni e più velocemente, non rischiando di perdere la leadership decisionale.

Secondo questi amministratori, il Sindaco eletto dai cittadini è maggiormente presente e vicino ai problemi della cittadinanza, può dare risposte immediate. Il campanilismo è una condizione ancora molto presente (intervista n. 5 all. 1), che si manifesta in maniera molto forte, soprattutto quella dei Comuni più grandi nei confronti dei Comuni più piccoli (intervista n. 5 all. 1).

Il Comune di maggiori dimensioni grande non vuole, non accetta che le proprie scelte dipendano in misura equivalente dal consenso degli altri componenti dell'Unione.

Le soluzioni adottate sono diverse, si va dal Consorzio per i servizi di asporto rifiuti, all'istituzione del distretto di polizia.

Ogni progetto fine a se stesso con modalità di adesione differenti che lasciano ai partecipanti la possibilità di scegliere se farne parte. In queste amministrazioni non c'è la volontà politica per creare forme di associazionismo strutturato, il colore politico

(intervista n. 4 all. 1) in certi casi è ancora determinante ed è prioritario rispetto al progetto, al raggiungimento di obiettivi che richiedono condivisione.

CONCLUSIONI

Il tipo di istituzione aggregativa è caratterizzata dalla prevalenza di politiche distributive, quindi essenzialmente orientata all'idea di politica come scambio, prevalgono la tutela di interessi particolari e la pratica di governante come negoziazione, tra degli interessi contrapposti, se si arriva ad un accordo c'è chi vince e c'è chi perde o comunque si raggiunge un punto di equilibrio.

Nel tipo di istituzione integrativa, prevalgono invece le politiche regolative e redistributive, un'idea politica come perseguimento di interesse generale, di bene comune e quindi tutela di valori condivisi.

La pratica di governance è la concertazione, concertare è molto importante, significa decidere insieme, non c'è una controparte si tratta di darsi degli obiettivi e cercare il più possibile di perseguirli, attivare delle risorse delle strategie che servono per sostenere l'idea di cambiamento.

Il risultato finale di questo modo diverso di condurre il tavolo porta a dei risultati differenti: nel primo caso abbiamo un modello istituzionale aggregativo, in qualunque momento in cui non si vedano tutelati i propri interessi ci si può tirare indietro. Nel secondo caso non è così, perché non c'è controparte, l'obiettivo è raggiungere e perseguire un progetto condiviso. Quando si fanno politiche territoriali si hanno tutte due queste condizioni strategiche.

Gli stili amministrativi locali, sono distinti fra interventista e non interventista, guardando alle prassi amministrative consolidate, le

consuetudini di un ufficio, il modo abituale del governo locale di prendere le decisioni (negoziato, concertazione, non decisioni), l'idea politica come perseguimento del bene comune significa prendere decisioni per la comunità. L'idea di politica come scambio significa ragionare per negoziato, oppure redistribuire a pioggia.

Il rendimento istituzionale è strettamente legato allo stile amministrativo perché fare o non fare programmazione è uno degli indicatori di rendimento istituzionale, se il carattere della politica distributiva o redistributiva, ovvero contributi a pioggia o per progetti, crea un forte cambiamento nelle politiche, l'uso della programmazione della ricerca e conoscenza del territorio fa la differenza e di conseguenza l'idea di politica come scambio o come perseguimento del bene comune è collegato allo stile di policy che è la specifica politica pubblica, (politica sanitaria, urbanistica formativa ecc.).

Nel caso del Veneto è prevalsa un'idea di appartenenza alla comunità politica di tipo comunitario anti-statalista, la comunità locale si auto regolava a prescindere dalla politica, che si limitava a non intervenire, a prendere atto di quello che la comunità locale era in grado di fare.

Una sorta di anti-statalismo senza un'identità politica diretta, ma con un'identità sociale: l'essere cattolico, appartenere ad un territorio, ad un'identità locale molto forte, un'appartenenza territoriale, ma non alla comunità politica, questo fa scattare una serie di reazioni nel momento in cui il territorio si percepisce come invaso.

In Veneto prevalgono le reti informali chiuse e corte, sono reti informali amicali, fatte fra amici e conoscenti, corte ma anche chiuse, entrare a far parte delle reti amicali in Veneto è molto difficile, sono reti con un capitale sociale di tipo fortemente localistico, centrato sulla comunità locale (parrocchia).

Pensare alle politiche per lo sviluppo locale innovativo nel contesto dell'Unione Europea significa produrre beni e servizi collettivi, investire sulla qualità sociale, formazione, servizi alle persone. Le politiche integrate sono politiche per lo sviluppo locale, non nel senso settoriale ma nel senso generale, in una dimensione multilivello della governance, ricordandoci di essere in Europa.

Il problema è la cultura del coordinamento: l'attore politico deve imparare a coordinare, bisogna decidere, assumersi delle responsabilità, superare le divisioni settoriali delle politiche, i conflitti localistici, le divisioni che sono espressione di un'identità, ma non di un progetto di sviluppo e molto spesso preconditionano negativamente il successo dei progetti di tipo innovativo.

Una delle ragioni per cui in Veneto non si riesce a fare sistema non è dato soltanto dalla classe politica e dalla classe amministrativa, ma proprio dal fatto che il linguaggio e gli stili di azione che adottano gli attori economici e gli attori pubblici sono molto distanti tra loro. C'è una mancanza di fiducia, di capacità di interazione.

Alla luce di tutto questo nel contesto dell'Alta Padovana, che come abbiamo visto vuol dire molte cose, diocesi, distretti sanitari, Unioni, consorzi, convenzioni, il federalismo funzionale, inteso sia

come associazionismo intercomunale, che come progetto per uno sviluppo sostenibile, condiviso nel territorio e dal territorio, nel Cittadellese e nel Camposampierese, è interpretato in modo diverso.

Nel Camposampierese abbiamo l'Unione dei Comuni che è nata come un'istituzione di tipo aggregativo, per esigenze di contenimento della spesa, passando poi allo sviluppo di progetti strategici, creando una rete di relazione tra i diversi attori, un rapporto di fiducia, creando capitale sociale, trasformandosi in un'istituzione di tipo integrativo per il conseguimento del bene comune, indipendentemente dal colore politico degli amministratori chiamati a fare delle scelte.

Il territorio del Cittadellese invece è strutturato in modo aggregativo, i Comuni aderiscono a progetti definiti, quando lo ritengano conveniente, un sistema meno vincolante, dal quale è possibile ritirarsi qualora la partecipazione non si ritenga più soddisfacente.

Le motivazioni di questa scelta sono legate ad una logica campanilistica e di appartenenza ideologica che non è ancora stata superata. I servizi offerti alla cittadinanza sono meno strutturati, perchè non c'è un progetto comune.

In questo territorio molto frammentato, manca una visione strategica, un'azione politica a lungo termine, si rischia quindi di fare ordinaria amministrazione anziché governance.

Come abbiamo potuto vedere in questo lavoro, dipende dagli attori, è un problema di volontà politica ma, anche di competenze. In un contesto di governance senza formazione, senza aggiornamento

costante non può esserci un futuro, si rimane fermi e la politica sparisce.

Devono essere gli attori strategici che decidono insieme, se manca la capacità di dialogare tra attore pubblico e l'attore privato, si finisce per agire solo in termini di regolamentazione amministrativa, ma i problemi veri non si affrontano e quindi non si risolvono. Si ragiona solo in termini di sopravvivenza.

Allegato 1 - INTERVISTE REALIZZATE

Periodo interviste: Settembre/Ottobre 2009

N.	Data dell'intervista	Ruolo ricoperto	Luogo
1	19.09.2009	Sindaco del Comune di Villa del Conte Unione dei Comuni del Camposampierese	Comune di Villa del Conte
2	21.09.2009	Sindaco del Comune di Santa Giustina in Colle Unione dei Comuni del Camposampierese	Comune di Santa Giustina in Colle
3	23.09.2009	Sindaco del Comune di San Giorgio delle Pertiche Unione dei Comuni del Camposampierese	Comune di San Giorgio delle Pertiche
4	30.09.2009	Sindaco del Comune di Galliera Veneta	Comune di Galliera Veneta
5	05.10.2009	Vice Sindaco del Comune di Cittadella	Comune di Cittadella
6	08.10.2009	Sindaco del Comune di San Giorgio in Bosco	Comune di San Giorgio in Bosco

Allegato 2 - TESTO UNICO DEGLI ENTI LOCALI D.Lgs 267/2000

CAPO V

Forme Associative

Articolo 30 - Convenzioni

1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.

2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.

4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

Articolo 31 - Consorzi

1. Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili. Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti.

2. A tal fine i rispettivi consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione ai sensi dell'articolo 30, unitamente allo statuto del consorzio.

3. In particolare la convenzione deve disciplinare le nomine e le competenze degli organi consortili coerentemente a quanto disposto dai commi 8, 9 e 10 dell'articolo 50 e dell'articolo 42, comma 2 lettera m), e prevedere la trasmissione, agli enti aderenti, degli atti fondamentali del consorzio; lo statuto, in conformità alla convenzione, deve disciplinare l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli organi consortili.

4. Salvo quanto previsto dalla convenzione e dallo statuto per i consorzi, ai quali partecipano a mezzo dei rispettivi rappresentanti legali anche enti diversi dagli enti locali, l'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto.

5. L'assemblea elegge il consiglio di amministrazione e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto.

6. Tra gli stessi enti locali non può essere costituito più di un consorzio.

7. In caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi. La stessa legge ne demanda l'attuazione alle leggi regionali.

8. Ai consorzi che gestiscono attività di cui all'articolo 113-bis si applicano le norme previste per le aziende speciali.

Articolo 32 - Unioni di comuni

1. Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.

2. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua gli organi dell'unione e le modalità per la loro costituzione e individua altresì le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.

3. Lo statuto deve comunque prevedere il presidente dell'unione scelto tra i sindaci dei comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze.

4. L'unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni.

5. 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. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

Articolo 33 - Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni

1. Le regioni, nell'emanazione delle leggi di conferimento delle funzioni ai comuni, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni.

2. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'articolo 4. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa.

3. Le regioni predispongono, concordandolo con i comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle unioni di

comuni regolarmente costituite.

4. Al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale di cui al comma 3, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. A tale fine, oltre a quanto stabilito dal comma 3 e dagli articoli 30 e 32, le regioni si attengono ai seguenti principi fondamentali:

a) nella disciplina delle incentivazioni:

1) favoriscono il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;

2) prevedono in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale;

b) promuovono le unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione.

BIBLIOGRAFIA

Marini D. e Oliva S. (2009) (a cura di) *Nord Est 2009 X Rapporto sulla Società e l'Economia*, Ricerche Marsilio – Fondazione Nord Est, Marsilio, Venezia.

Messina P. (2005) (a cura di) *Una policy regionale per lo sviluppo locale*, "Quaderni dell'Associazione M.A.S.T.E.R.", 1 CLEUP, Padova.

Messina P. e Salvato M. (2007) (a cura di) *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, CLEUP, Padova

Messina P. (2009) (a cura di) *L'Associazionismo Intercomunale Politiche ed interventi delle Regioni italiane: il caso Veneto*, CLEUP, Padova.

Rebba V. (1994) *Giurisdizioni locali, club e federalismo funzionale*, CLEUP, Padova.

Grafici tratti da: Messina P. (2009) *L'Associazionismo Intercomunale Politiche ed interventi delle Regioni italiane: il caso Veneto*, CLEUP, Padova.

Dati ISTAT tratti da: <http://www.portaleabruzzo.com>