



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**

**FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE**

*Corso di Laurea in Relazioni Internazionali e Diritti Umani*

**GOVERNANCE EUROPEA: ESPERIENZA  
DELL'UNIONE DEI COMUNI DEL  
CAMPOSAMPIERESE**

**Laureando Zara Stefano**  
**Matricola: 478860-SPR**

**Relatore Chiar.mo Professor Mascia Marco**

*Anno accademico 2006/2007*

*a mia mamma*

*In conclusione di questo mio lavoro, vorrei esprimere la mia gratitudine a tutti coloro che mi hanno aiutato nella sua stesura e a tutti coloro che mi sono stati vicini e mi hanno supportato aiutandomi ad arrivare fin qui..*

*Vorrei ringraziare anzitutto il professor Mascia che, oltre ad essere mio relatore, durante i corsi da lui tenuti mi ha fatto appassionare alla materia facendome apprezzare soprattutto la “visione umanitaria”.*

*Vorrei inoltre ringraziare il dottor Luciano Gallo, Direttore Generale dell’Unione dei Comuni del Camposampierese, per il supporto tecnico assicuratomì, per il materiale concessomì e soprattutto per i preziosi consigli sullo sviluppo di questo mio lavoro.*

*Vorrei poi ringraziare la mia bellissima famiglia: mio papà che attraverso il suo esempio mi ha sempre guidato e mi ha insegnato cosa vuol dire essere un Uomo; mia mamma che mi ha costantemente seguito, consigliato, incoraggiato, spronato e mi ha testimoniato il significato della parola “impegno”; Cecilia che da quando è arrivata, ha portato una gioia così grande nella mia vita che difficilmente riesco a trasmetterla.*

*Vorrei infine,ma “infine” solo perché a mio modo di vedere assume un particolare significato, ringraziare Diana: “Grazie perchè hai pazientemente sopportato le mie fatiche e mi sei stata vicina sempre; Scusa se ti ho in parte trascurata; Grazie, semplicemente, perchè riempi il Senso della mia vita e me ne fai apprezzare ogni giorno il Sapore”.*

# GOVERNANCE EUROPEA: ESPERIENZA DELL'UNIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE

<i>Introduzione</i>	3
<i>Capitolo Primo</i>	7
1.1 <i>Breve excursus storico dell'integrazione europea</i>	7
1.2 <i>Quadro teorico di riferimento (Multi-level governance)</i>	12
1.3 <i>Nuova governance europea</i>	16
1.4 <i>Le Regioni nel sistema di governance europea a più livelli all'interno dell'UE</i>	19
<i>Capitolo Secondo</i>	31
2.1 <i>Europeizzazione delle città</i>	31
2.2 <i>Sviluppo locale</i>	40
<i>Capitolo Terzo</i>	51
3.1 <i>Un nuovo ruolo per gli enti locali alla luce del principio di sussidiarietà</i>	51
3.2 <i>Evoluzione normativa delle Unioni di Comuni</i>	54
3.3 <i>Nascita dell'Unione dei Comuni del Camposampierese</i>	57
3.4 <i>Breve analisi di contesto</i>	59
3.5 <i>La "Mission" dell'Unione dei Comuni del Camposampierese</i>	65
3.6 <i>Il Progetto Alleanza per lo Sviluppo del Camposampierese</i>	69
<i>Conclusioni</i>	81
<i>Bibliografia</i>	89

## Introduzione

Il presente lavoro si basa sulla considerazione secondo la quale il “vecchio” modello di regolazione del sistema politico locale, caratterizzato da uno stile amministrativo non interventista (Triglia 1986; Riccamboni 1992; Messina 2001), è diventato sempre meno sostenibile per ragioni sia interne sia esterne al modello stesso. Analizzando quelle che sono le cause esogene, le sfide che giungono al modello locale di sviluppo dai processi di globalizzazione dei mercati e di europeizzazione aumentano la competizione tra i sistemi locali nel mercato europeo e globale, modificando il rapporto centro/periferia, introducendo la dimensione della rete di governance multilivello, e richiedendo una cultura di governo del territorio, in grado di coordinare interventi diretti. Il modo di regolazione tradizionale, faceva scarso uso della programmazione come strumento di regolazione, privilegiando, da una parte, politiche di tipo distributivo e producendo di conseguenza un modello di istituzione politica di tipo aggregativo, orientato alla difesa di interessi locali particolaristici, mentre dall'altra, un sistema locale di tipo tendenzialmente policentrico, ovvero privo di coordinamento politico. La crisi di questo modello ha fatto emergere un aumento dei localismi e della frammentazione dei sistemi locali, insieme alle difficoltà delle Regioni di coordinare e regolare un “sistema regionale” che va facendosi sempre più frammentato e conflittuale.

Alla luce di ciò si può sostenere che le possibilità di rilanciare davvero il modello di sviluppo locale siano strettamente legate alle capacità degli attori strategici dello sviluppo locale di definire un nuovo “patto sociale” in grado di dare forma a un modo di regolazione innovativo. Un nuovo patto sociale che tenga conto, da un lato, dei cambiamenti intervenuti nel tessuto sociale e produttivo del paese reale (immigrazione, secolarizzazione culturale, trasformazioni della famiglia, sfide della globalizzazione ai sistemi locali di PMI...) e, dall'altro, della necessità di riscoprire il ruolo fondamentale svolto dalla politica come progetto di sviluppo, integrato e condiviso, nella prospettiva europea. Un progetto che deve essere ridefinito anche a partire dal nuovo ruolo gradualmente acquisito dai governi locali, dal potenziamento delle loro competenze in materia di politiche per lo sviluppo locale, e dal loro riposizionamento entro la rete di governance europea multilivello.

L'Unione Europea ha introdotto una dimensione multilivello (la cosiddetta multi-level governance) nelle reti di governance e di implementazione delle politiche pubbliche che affida al livello regionale un ruolo inedito di coordinamento delle politiche per lo sviluppo locale, facendo rilevare l'urgenza di adeguare i diversi modelli istituzionali, stili amministrativi e modelli cognitivi ai modelli europei. Il ruolo intermediario assegnato alle Regioni, tra i livelli locali e

quello europeo, nelle reti di governance multilivello fa rilevare infatti un'inedita e crescente domanda politica di coordinamento regionale, insieme alla evidente difficoltà delle regioni di assicurare un'efficace azione di governo della governance a sostegno dello sviluppo locale. L'attore politico è chiamato ora a svolgere l'inedita funzione di "governo della governance", cioè di coordinatore delle reti di cooperazione con gli attori regionali o locali e con i livelli nazionale ed europeo. Ed è proprio nella dimensione multilivello delle reti di governance introdotte dall'UE che il ruolo delle Regioni diventa centrale. L'UE può essere vista, in questa prospettiva, come fattore esterno di innovazione.

Parole chiave in questo contesto diventano Addizionalità, Valutazione, Partenariato, Programmazione e Concertazione, parole che sono ricorrenti in tutta la trattazione.

*Addizionalità:* Il principio della complementarietà dell'azione comunitaria induce necessariamente una modifica dello stile di policy making regionale, in primo luogo perché richiede di lavorare per progetti condivisi (evitando la distribuzione a pioggia dei contributi), in secondo luogo perché, nella fase dell'implementazione dei progetti, il cofinanziamento è condizionato al buon esito del progetto e delle sue diverse fasi operative. Pertanto se un progetto già finanziato non viene attuato, la Regione rischia di sprecare anche i fondi già impiegati.

*Valutazione:* Solo in seguito alla prassi comunitaria, le Regioni hanno iniziato a sperimentare, non senza difficoltà, una cultura della valutazione (ex ante, in itinere ed ex-post) che richiede, tuttavia, un adeguamento dello stile amministrativo da operare con costanza e precisa volontà politica.

*Partenariato:* Le dinamiche della regolazione locale, orientate dal "localismo antistatalista", hanno riprodotto in Veneto, come nelle altre Regioni, una sostanziale difficoltà di dialogo tra attore pubblico istituzionale e attori privati, una debolezza strutturale dell'attore politico e un ruolo strategico di intermediazione affidato alle associazioni collaterali. L'UE con le sue politiche sta invece cercando di promuovere una cultura della concertazione e del lavoro di rete (networking), nel quale il ruolo di coordinamento deve essere svolto dalla Regione. L'introduzione di una cultura della concertazione e della programmazione negoziata richiede, tuttavia, anche un adeguamento della burocrazia locale e regionale che deve attrezzarsi a svolgere funzioni di coordinamento e di messa in rete tra enti pubblici della stessa regione, passando da un approccio di regolamentazione amministrativa a un approccio di vera e propria regolazione politica dello sviluppo locale, nell'ottica di una maggiore legittimazione dell'ente Regione.

*Programmazione:* E' questa una vera e propria rivoluzione introdotta dall'UE nel policy making regionale. In Veneto, ad esempio, non vi è mai stata una cultura della programmazione degli

interventi, che avevano una funzione meramente simbolica, poiché le politiche distributive “a pioggia”, a favore delle associazioni collaterali, male si conciliavano con una programmazione selettiva degli interventi. Oggi l’attività di programmazione è stata, con fatica, riavviata ed è indicativo che i principali documenti operanti nell’ambito dello sviluppo locale siano costituiti dai documenti richiesti dall’UE per le politiche dei Fondi Strutturali. Proprio le attività di programmazione, di valutazione e monitoraggio delle policies regionali multilivello costituiscono, nel caso Veneto, uno dei principali terreni su cui si può rilevare in modo più netto l’impatto dell’europeizzazione, europeizzazione che induce la Pubblica Amministrazione a lavorare per progetti anziché per procedure (è in questa prospettiva che va letta la Legge Regionale 35 del 29 novembre 2001).

*Concentrazione* e definizione degli obiettivi: Prima dell’impatto dell’europeizzazione non venivano fissati specifici obiettivi, se non in modo generico, ed era impensabile una concentrazione su campi di intervento che favorissero una visione integrata e non settoriale dello sviluppo (Messina 2006: pp. 14 e 15).

L’avvio della programmazione negoziata, largamente ispirata all’approccio della competitività territoriale, si propone di creare un contesto sperimentale composto da un insieme di procedure in grado di indurre, tramite gli incentivi, e di imporre, attraverso le norme di legge, precise modalità di comportamento ai promotori in direzione del potenziamento dell’azione collettiva e della produzione di beni pubblici locali. In altri termini, sono disponibili per gli enti locali fondi pubblici a condizione che gli stakeholder giochino un ruolo cooperativo, basato sulla condivisione delle conoscenze, sulla reciproca legittimazione, su obiettivi condivisi, su azioni di sistema. L’aspettativa è che gli attori locali riescano ad apprezzare i benefici netti del contesto sperimentale di concertazione e reiterare le modalità d’azione cooperative in tutti i contesti di governance.

L’efficacia dell’azione locale dipende quindi da società locali che siano articolate, complesse, desiderose di protagonismo e interessate al cambiamento, ma dipende anche dal sistema di regole, dalla stabilità e dagli incoraggiamenti centrali; è infatti impensabile perseguire esiti soddisfacenti di sviluppo a livello locale senza buone norme e competenza centrali, in assenza di congrue e integrate politiche settoriali europee, nazionali e regionali. La politica per lo sviluppo locale non è una politica degli attori locali quanto piuttosto è una politica che in nome della governance multilivello presuppone un’interazione dinamica tra politiche di scala differente.

C’è quindi la convinzione che nel territorio sia importante continuare ad investire energie istituzionali e politiche per incoraggiare, irrobustire, estendere economie dal basso, anche, forse soprattutto, nello scenario odierno. Nei processi di globalizzazione e di europeizzazione si

ampliano gli spazi per beni e servizi che si alimentano di conoscenze locali, si accrescono le necessità di riunificazione di poteri frammentati, diventa impellente la produzione di nuove esternalità di contesto a supporto dei processi di innovazione.

L'importanza delle politiche per lo sviluppo travalica però le ragioni prettamente economiche. Queste politiche sono infatti altrettanto importanti perché coinvolgono nelle decisioni pubbliche platee ampie di soggetti, allargando così l'arena democratica. Sono politiche che uniscono, che forzano il confronto tra diversi all'interno di un quadro di visioni e obiettivi condivisi da tutti gli attori, che abitua i singoli portatori di interessi a preoccuparsi delle conseguenze delle loro azioni sui beni comuni, che favoriscono l'accrescimento del capitale sociale e la coesione istituzionale. Sono politiche, infine, che alimentano un patrimonio di valori democratici che il territorio del Camposampierese, come del resto l'Italia, non può colpevolmente dissipare.

Questa mia trattazione è stata organizzata, alla luce di quanto detto, in tre Capitoli nei quali cerco di articolare un percorso coerente che, partendo dal quadro teorico della multi-level governance, arrivi ad abbracciare la nascita e lo sviluppo dell'Unione dei Comuni del Camposampierese, esperienza innovativa di sviluppo territoriale alla luce dei cambiamenti ai quali gli enti locali sono stati sottoposti a partire dagli anni '90.

Nel *Capitolo I* analizzo, dopo un breve excursus storico dell'integrazione europea, come nell'alveo della multi-level governance si sviluppi una nuova concezione teorica, ma anche e soprattutto pratica, della governance europea per poi evidenziare l'importanza rivestita in questo contesto dalle Regioni come ponte tra l'UE e il locale. Nel *Capitolo II* tratto invece di come lo sviluppo locale abbia dovuto confrontarsi, talvolta non in modo armonico, con il nuovo contesto europeo e come gli enti locali siano stati condizionati dal processo di europeizzazione delle città e dal principio di sussidiarietà. Il *Capitolo III* verte invece sull'esperienza dell'Unione dei Comuni del Camposampierese, otto Comuni dell'Alta Padovana che hanno accettato la sfida, hanno capito che è solo attraverso l'*unione* che si può pensare ad un territorio maggiormente competitivo e che attraverso un progetto chiamato "Alleanza per lo Sviluppo Locale" cercano di essere polo significativo della governance multilivello. Di particolare interesse è l'Intesa Programmatica d'Area che utilizza il canale della Concertazione per rendere tutti gli attori del territorio, dai singoli enti comunali, alle Associazioni di Categoria, alle Associazioni Sindacali, compartecipi e corresponsabili di quello che vuole essere uno sviluppo sostenibile.

## Capitolo Primo

### *1.1 Breve excursus storico dell'integrazione europea*

L'attuale assetto dell'Unione Europea rappresenta lo sviluppo delle tre Comunità sorte nel corso degli anni '50: la Comunità Europea del Carbone e dell'acciaio (CECA) istituita il 18 Aprile 1951 con il Trattato di Parigi, ed esauritasi poi dopo 50 anni, come previsto dal Trattato istitutivo, il 23 Luglio 2002, la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEa o EURATOM) nate con il trattato di Roma firmato il 25 Marzo 1957.

La prima organizzazione comunitaria (CECA) è nata dunque all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, si trattava di un'organizzazione "settoriale" fondata sul modello classico della cooperazione intergovernativa. Nasce ispirandosi all'approccio funzionalista di Jean Monnet in quanto intendeva, così come fu presentata da Robert Schuman, Ministro degli Esteri francese, creare una solidarietà di fatto tra Stati membri, solidarietà che si sarebbe poi estesa progressivamente, in modo quasi inevitabile, ad altri settori (*L'Europa non si farà d'un tratto, né di una costruzione globale: essa si farà con delle relazioni concrete – creando anzitutto una solidarietà di fatto. Dichiarazione Schuman del 9 Maggio 1950*). La CECA, primo passo dell'integrazione, intendeva quindi rimuovere una delle principali cause del secolare conflitto tra Germania e Francia: il controllo delle risorse carbo-siderurgiche della Ruhr e della Saar, regioni al confine dei due Paesi. La CECA, così come poi sarà per la CEE e l'EURATOM, nasce quindi non tanto per assecondare un particolare interesse economico, quanto piuttosto con lo scopo di evitare possibili altri conflitti e imporre al contrario quella pace positiva, imperativo etico e unica occasione per scongiurare una nuova guerra nella falciata Europa della prima metà del secolo (*"La pace mondiale non potrà essere salvaguardata senza sforzi creatori che siano all'altezza dei pericoli che la minacciano.[...] L'Unione delle nazioni europee esige che l'opposizione secolare fra la Francia e la Germania sia eliminata". Dichiarazione Schuman*). A questo riguardo, già Immanuel Kant nella "Per la pace perpetua. Progetto filosofico" asseriva che il passaggio dallo "stato di guerra", che egli intendeva come "possibilità di trovare pretesti per una nuova guerra", allo "stato di pace" che esclude in modo assoluto la "guerra come procedimento giuridico", è possibile soltanto attraverso una "convenzione dei popoli", uno "Stato dei popoli" (nell'opera: *civitas gentium*) che si avvarrebbe di un diritto cosmopolitico e si estenderebbe gradualmente fino ad abbracciare tutti i popoli della terra. Per raggiungere questo scopo era necessario creare delle strutture indipendenti, svincolate il più possibile dagli interessi particolari

degli Stati e dei loro governi, e capaci di rappresentarli nel loro momento unitario in modo istituzionalizzato. Per questa ragione furono create un'Alta Autorità indipendente, associata a un Consiglio dei Ministri speciale, composto da rappresentanti degli Stati membri, una Corte di Giustizia e un'Assemblea Parlamentare, composta dai rappresentanti dei parlamenti nazionali. Seppur in un settore limitato, gli Stati membri accettarono di trasferire le loro competenze nazionali a delle istituzioni comuni dal carattere sopranazionale, che potevano prendere delle decisioni vincolanti per i loro membri.

La Conferenza di Messina del 1955, dopo il fallimento del progetto di creare una Comunità Europea per la Difesa (CED), riuscì a rilanciare il processo di integrazione incaricando un gruppo, presieduto dal belga Paul Henry Spaak di preparare un rapporto che costituirà la base per la creazione di due nuove Comunità: una che avrebbe dovuto coprire l'intero settore economico, la CEE, e una settoriale, la CECA, sorte entrambe con il Trattato di Roma del 1957.

L'obiettivo primario della CEE era la creazione di un mercato interno senza frontiere, caratterizzato dalla libera circolazione delle persone, merci, servizi e capitali. Questo obiettivo essenziale doveva essere completato dalla messa in atto di certe politiche comuni, tra cui la più importante era la politica agricola, e questo elemento, così come era stato previsto da Monnet, avrebbe creato un "effetto a catena" (*spill over effect*) che avrebbe portato lentamente ad estendere il metodo comunitario a sempre più politiche e settori, così come poi effettivamente avvenne.

I primi anni della Comunità furono marcati dalla realizzazione del mercato comune e di alcune politiche comuni, ma furono anche segnati da a volte aspri dibattiti politici sulla natura dell'integrazione europea. L'ascesa al potere in Francia del Generale de Gaulle, pur senza mettere in discussione la Comunità, vide affermarsi, da parte del Presidente francese, di una forte opposizione ad un'evoluzione verso un'Europa federale, sostenendo egli che l'Europa non poteva costruirsi che nel rispetto delle nazioni che la costituiscono. Ma ciò nondimeno impedì alla Francia di accettare l'idea di un'Europa politica dal momento che la sovranità degli Stati membri era garantita.

Un altro episodio notevole nelle prime tappe della Comunità fu la "crisi della sedia vuota" provocata dalla Francia nel 1965 (quando la Francia si assentò dai lavori del Consiglio), in ragione della proposta della Commissione, giudicata inaccettabile, di legare la realizzazione della politica agricola comune, di interesse estremo per la Francia, alla creazione di risorse proprie per la Comunità e alla concessione di un potere di bilancio all'Assemblea. La crisi venne risolta dal "Compromesso di Lussemburgo" del 1966 che comportò un elemento essenziale riguardo al sistema di voto. Esso stabiliva che quando, nel caso di decisioni suscettibili di essere prese a

maggioranza su proposta della Commissione, gli interessi fondamentali di uno o più Stati membri venivano messi in gioco, i membri del Consiglio si sarebbero dovuti impegnare a giungere ad una soluzione che potesse essere adottata da tutti i membri del Consiglio, nel rispetto dei loro interessi reciproci e di quelli della Comunità.

Il Trattato cosiddetto di fusione, firmato a Bruxelles l'8 Aprile 1965, in vigore dal 1 Luglio 1967, istituì un Consiglio e una Commissione unici per le allora tre Comunità europee.

Nel 1973 avvenne il primo allargamento della Comunità con l'adesione del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca. Seguirono poi l'adesione della Grecia del 1981, della Spagna e del Portogallo nel 1986, e dell'Austria, della Svezia e della Finlandia nel 1995.

Il Summit di Parigi del 1974, in seguito al Rapporto Davignon, che suggeriva la necessità di assicurare una maggior coerenza tra la cooperazione politica in materia di politica estera e l'azione della Comunità, decise la creazione del Consiglio europeo che riuniva i Capi di Stato e di Governo, e come contropartita democratica, l'elezione diretta a suffragio universale del Parlamento europeo, da allora non più costituito da rappresentanti dei parlamenti nazionali.

La prima revisione dei Trattati istitutivi ebbe luogo con l'Atto Unico Europeo, firmato il 28 Febbraio 1986 a Lussemburgo e all'Aia, che stabilì la data del 1 gennaio 1993 come termine per la realizzazione del mercato interno. L'Atto Unico, inoltre, estese l'utilizzo del voto a maggioranza qualificata al Consiglio, dove fino ad allora la norma era il voto all'unanimità, e rafforzò il ruolo del Parlamento introducendo la procedura di cooperazione che prevedeva una consultazione del Parlamento nel processo legislativo. L'Atto Unico comportò anche un'estensione delle competenze comunitarie, introducendo per la prima volta la politica dell'ambiente e della ricerca tra gli obiettivi della Comunità, oltre a decretare la nascita di una nuova politica regionale, dopo aver inserito nel Trattato l'obiettivo della coesione sociale ed economica (*Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali.* art.158 ).

L'Unione Europea, dopo il Trattato di Maastricht firmato il 7 febbraio 1992, ed entrato in vigore il 1 Novembre 1993, ha lanciato per la prima volta, dopo tanti anni di integrazione economica, un'integrazione politica dei paesi membri. Innanzi tutto il Trattato riunì in un unico insieme che qualifica l'Unione Europea, le Comunità, la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione nel settore della giustizia e affari interni (GAI). Se l'insieme delle questioni rilevanti dell'Unione è trattata in un quadro costituzionale comune, la PESC (Titolo V del

Trattato) e la GAI (Titolo VI del Trattato) rilevano un regime particolare con un processo di decisione che fa largo ricorso all'unanimità. Da allora l'Unione Europea si fonda sui cosiddetti "tre pilastri", con diverse competenze e procedure di voto: il pilastro comunitario, dove il monopolio della proposta legislativa è della Commissione e il Consiglio vota a maggioranza qualificata, il secondo pilastro della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e il terzo pilastro Giustizia e Affari Interni (GAI) dove invece il potere di iniziativa è condiviso da Stati membri e Commissione, il Consiglio vota all'unanimità, il ruolo del Parlamento è modesto e la Corte di Giustizia non ha competenza.

In campo comunitario le principali novità apportate dal Trattato di Maastricht sono la creazione dell'Unione monetaria che si concretizza con la decisione presa nel Maggio 1998 di introdurre una nuova moneta unica, l'euro, e poi la creazione di nuove competenze comunitarie attraverso l'introduzione delle seguenti politiche: educazione, cultura, cooperazione allo sviluppo, e coesione. Con il protocollo a parte, al quale inizialmente non partecipano tutti i Paesi membri, si estende la competenza comunitaria anche alla cooperazione nel settore sociale. A Maastricht viene inoltre introdotta la procedura di codecisione che rafforza notevolmente il ruolo del Parlamento europeo al processo decisionale dell'Unione, trasformandolo in un vero e proprio colegislatore al fianco del Consiglio.

Il Trattato di Amsterdam, firmato il 2 Ottobre 1997, si prefisse lo scopo di riformare la struttura istituzionale e il processo decisionale di una Comunità che aveva ormai raggiunto dimensioni diverse con la partecipazione di 15 Stati, e che doveva essere oggetto di una riforma profonda al fine di preservare il carattere democratico e l'efficacia di una struttura che presto avrebbe contato più di venti membri, con l'allargamento ai paesi dell'Est già previsto. Alla fine il Trattato non raggiungerà questo obiettivo, rimandando ad una nuova conferenza intergovernativa, quella di Nizza del 2000, la soluzione dell'insieme dei problemi istituzionali legati all'allargamento.

Per quanto riguarda le modifiche al primo pilastro, il trattato introduce un titolo sulla politica comunitaria dell'occupazione; altre modifiche riguardano il rafforzamento della politica ambientale, la sanità pubblica e la tutela dei consumatori. Inoltre viene introdotta una più ampia e generalizzata applicazione della procedura di codecisione (tranne che per le questioni legate all'unione economica e monetaria), un'estensione del voto a maggioranza qualificata al Consiglio (occupazione, sanità pubblica, ricerca e sviluppo tecnologico) e un rafforzamento del ruolo del Presidente della Commissione.

Per quanto riguarda il secondo pilastro della PESC, il Trattato di Amsterdam dotò l'Unione di nuovi strumenti per rafforzare la sua azione nell'arena internazionale: le strategie comuni per stabilire obiettivi, durata e mezzi per le azioni di politica estera; l'introduzione del principio di

astensione costruttiva, per permettere un'azione più efficace; la creazione di una cellula di programmazione politica e di tempestivo allarme sotto il controllo del Segretario Generale del Consiglio nonché incaricato della PESC.

Nel terzo pilastro la “comunitarizzazione” (monopolio della proposta legislativa alla Commissione e voto al Consiglio a maggioranza qualificata) di una parte delle materie previste dalla cooperazione nel settore di Giustizia e Affari Interni, in particolare per quanto riguarda: rilascio visti, concessione di asilo, azione comune in materia d'immigrazione, cooperazione doganale, cooperazione giudiziaria in materia civile, e più in generale tutte le questioni riguardanti la libera circolazione di persone.

La conferenza intergovernativa di Nizza nel Dicembre 2000 dovette affrontare tre questioni lasciate in sospeso dal Trattato di Amsterdam: la composizione della Commissione, la ponderazione dei voti in seno al Consiglio, e l'estensione dei settori con voto a maggioranza qualificata. Il Trattato di Nizza, firmato il 26 Febbraio 2001, ha stabilito la composizione della futura Commissione sulla base di un rappresentante per Stato membro fino ad un massimo di 27 membri, e di un sistema a rotazione con più di 27 Stati membri. Il Trattato ha fissato anche il numero dei membri del Parlamento europeo a 732, ripartendo in modo proporzionale alla grandezza e al numero di cittadini il numero dei parlamentari europei eletti da i cittadini di ciascuno Stato membro. E'fallito, invece, il tentativo di riformare il sistema di ponderazione dei voti al Consiglio. La conferenza di Nizza adottò anche una dichiarazione sul futuro dell'Unione, nella quale si prevedeva il lancio di un dibattito ampio e approfondito nel 2001 in vista della nuova conferenza intergovernamentale prevista nel 2004. A Nizza è stata inoltre firmata, con lo status di accordo interistituzionale, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione. Il Consiglio europeo di Laeken del Dicembre 2001, tenutosi in Belgio, incaricò la Convenzione europea, inaugurata il 28 febbraio 2002, di studiare le possibili riforme dell'Unione Europea del futuro e di presentare entro il giugno 2003 una bozza di documento sulla quale la conferenza intergovernativa si sarebbe pronunciata. La bozza del testo costituzionale è stata presentata ufficialmente dal Presidente della Convenzione Valéry Giscard d'Estaing al Consiglio Europeo di Salonico il 19 e 20 giugno 2003, e la conferenza intergovernativa è stata poi convocata dalla Presidenza italiana nell'ottobre 2003, senza però riuscire a trovare un accordo al vertice di Bruxelles del 12 e 13 dicembre 2003. Il 1 maggio 2004 otto Paesi dell'Europa centrale e orientale — Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria — entrano a far parte dell'UE, ponendo fine alla divisione dell'Europa decisa dalle grandi potenze sessant'anni prima alla conferenza di Yalta. Anche Cipro e Malta aderiscono all'UE. Il passo successivo si è verificato il 29 Ottobre 2004 quando gli ormai 25 Paesi dell'UE

firmano il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. L'obiettivo che ci si prefiggeva era quello di semplificare il processo democratico decisionale e la gestione in un'Unione di 25 e più Paesi. Viene inoltre istituita la figura del Ministro degli Affari Esteri dell'Unione Europea.

Prima di entrare in vigore il Trattato dovrà essere ratificato da ciascun Paese.

Il 1 Gennaio 2007, infine, altri due paesi dell'Europa dell'Est, la Bulgaria e la Romania, entrano a far parte dell'UE, facendo salire così il numero degli Stati membri a 27. I paesi candidati all'adesione sono ora la Croazia, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e la Turchia.

## *1.2 Quadro teorico di riferimento (Multi-level governance)*

La teorizzazione dell'integrazione europea si è articolata all'interno di tre filoni principali di analisi, che sono ispirati da altrettanti paradigmi quali il sopranazionale, che comprende gli approcci funzionalista, transnazionalista e neofunzionalista; il paradigma statocentrico al quale possiamo ricondurre gli approcci della domestic politics, dell'istituzionalismo intergovernativo e dell'intergovernativismo liberale; infine il paradigma della supranational governance e della multi-level governance, che è l'apporto più recente nonché il più interessante per quanto riguarda questa trattazione in quanto costituisce un tentativo degno di attenzione di mettere insieme le parti migliori del funzionalismo e del federalismo, onde descrivere più adeguatamente la realtà evolutiva del sistema internazionale nell'era dell'interdipendenza mondiale, mettendo tra l'altro l'accento sui rapporti che intercorrono tra le istituzioni dell'UE e i livelli regionale e locale.

Stone Sweet e Sandholtz (1997, 1998, 1999) intendono il concetto di "supranational governance", come il modo in cui "strutture di governo centralizzate (a livello internazionale) hanno giurisdizione su specifici settori politici all'interno degli Stati membri"; in questa prospettiva l'integrazione è definita come "il processo attraverso il quale legami orizzontali e verticali tra attori sociali, economici e politici emergono ed evolvono" (Stone Sweet e Sandholtz 1997: 303 ss.). I legami orizzontali sono quelli che intercorrono in maniera stabile tra i vari attori non statali che operano all'interno degli Stati membri dell'UE e che ne formano il sistema transnazionale; per legami verticali, invece, si fa riferimento a quelli che relazionano le istituzioni dell'UE con i governi nazionali e subnazionali degli Stati membri. Quella della governance sopranazionale è una teoria che "privilegia l'espansione degli scambi transnazionali, le capacità delle organizzazioni sopranazionali di rispondere ai bisogni che emergono da quegli stessi scambi, e il ruolo delle regole sopranazionali nel determinare ulteriore integrazione" (Stone Sweet e Sandholtz 1997: 299). I diversi e singoli interessi trovano infatti nella governance

sopranazionale, ovvero nelle istituzioni di governo dell'UE, un più alto livello di ricettività e soddisfacimento rispetto a quello che troverebbero a livello nazionale. Pertanto l'attività transnazionale è da considerarsi il vero "catalizzatore" dell'integrazione europea tanto che un aumento di tale attività, in una o più politiche comunitarie, ha come conseguenza immediata quella di aumentare i costi che derivano dal mantenimento di un elevato numero di normative nazionali, spesso differenti una dall'altra, rendendo di conseguenza necessario, per i governi nazionali, il trasferimento alle istituzioni comunitarie di nuovi poteri e competenze, per cercare il contenimento dei suddetti costi. Appare in questo senso evidente l'analogia con il meccanismo funzionalista dello spillover, secondo il quale i governi non solo vanno a rimorchio del processo di integrazione, ma si trovano immersi all'interno di processi provocati e sostenuti da attori non statali e regolamentati da entità sopranazionali. Ma Stone Sweet e Sandholtz (1997: 301) tengono a sottolineare ciò che distingue la loro analisi dal neofunzionalismo classico, ovvero l'idea che la governance sopranazionale ha uno "spazio" nel sistema politico dell'UE indipendentemente dalla volontà degli attori politici nazionali di trasferire, verso la comunità politica sopranazionale, fedeltà, aspettative e attività politica. I costi che i governi nazionali, all'interno dei loro territori, sarebbero costretti a pagare per sostenere una politica di contenimento degli attori e delle regole sopranazionali, sarebbero talmente alti da provocare forti resistenze nella società civile. In questo senso ancora Stone Sweet e Sandholtz (1997: 306) sostengono che i governi sono "reattivi", costantemente impegnati ad "aggiustare" il processo integrativo che procede quasi inesorabilmente intorno a loro.

L'approccio della *supranational governance* può essere inserito nel più ampio filone teorico della *multi-level governance*. L'elaborazione di un "nuovo concetto di policy-making", chiamato appunto *multi-level governance*, in riferimento alla distribuzione su più livelli dei processi politici e delle funzioni di governo, parte dalla consapevolezza della rilevanza assunta, sempre in misura maggiore, nel sistema politico dell'UE dalle autorità di governo locale e regionale e, più in generale, dalla dimensione regionale del processo di integrazione. Hooghe (1996: 18) individua una pluralità di sistemi di governo lungo un *continuum* di ruoli che collegano tra loro tre livelli ovvero quello subnazionale, quello nazionale e infine quello sopranazionale europeo. Per Jorgensen (1997) la *multi-level governance* prende contestualmente in considerazione due processi simultanei, quello della "centralizzazione", in capo alle istituzioni europee, e quello della "regionalizzazione", a livello di istituzioni subnazionali. A questi due processi si può aggiungere anche quello della "transnazionalizzazione" dei rapporti e delle strutture, i cui attori appartengono sia al settore privato sia al mondo delle organizzazioni non-governative. Il contenuto complessivo della *multi-level governance* si condensa in un triplice ordine di elementi

che Hooghe e Marks riassumono in questo modo: le competenze decisionali sono condivise da una pluralità di attori che agiscono a vari livelli; si sviluppa un “processo decisionale collettivo” che provoca una significativa riduzione della capacità di controllo e di rappresentanza da parte dei governi nazionali; entra in crisi la tradizionale distinzione tra politica interna e politica internazionale, soprattutto in virtù dello sviluppo quantitativo e qualitativo degli attori transnazionali (Hooghe e Marks 2001: 3 e 4). Aalberts (2004: 28) parla contestualmente di una “fuga tripartita d’autorità” dai governi nazionali: verso l’alto, quale conseguenza dello sviluppo del processo di integrazione europea; verso il basso, a seguito dell’ empowerment degli enti di governo locale e regionale e, attorno, in ragione della nascita di networks per così dire misti in funzione di governance pubblica/privata.

Per alcuni autori (Marks e altri 1996), la multi-level governance si contrapporrebbe decisamente agli approcci statocentrici, per altri (Grande 1996; Scharpf 1994) si collocherebbe a cavallo dei due maggiori filoni teorici dell’integrazione, quello dell’intergovernativismo liberale e quello neofunzionalista-sopranazionale. Vista in questa luce, la multi-level governance non esclude in via di principio l’opzione della negoziazione interstatale, ciò che invece non ammette è che quest’ultima sia il solo e inviolabile metodo di policy-making.

Per quanto riguarda più specificamente il sistema di integrazione europea, la multi-level governance rileva, in particolare, l’influenza che ha l’ europeizzazione sulla governance regionale e locale, i modi in cui le entità subnazionali si adattano alle sfide della europeizzazione, come le regioni mobilitano a livello locale una gamma variegata di attori sociali, politici ed economici, come a loro volta le istituzioni e le politiche regionali influenzano la governance europea e come, infine, questa e la governance regionale si integrano reciprocamente nel sistema europeo di presa delle decisioni. Le esperienze attestano che le risposte della Commissione europea e soprattutto del Comitato delle regioni tendono a favorire lo sviluppo di nuove forme partnership con gli enti subnazionali (*“Attraverso l’adozione di nuove leggi, a livello nazionale ed europeo, i comuni e le regioni acquistano una crescente responsabilità nella gestione dei servizi di base e nella promozione della pianificazione strategica e di uno sviluppo comunale sostenibile. Strutture sempre più decentralizzate favoriscono la vicinanza ai cittadini e contribuiscono così a meglio utilizzare le potenzialità per aumentare l’efficienza e la responsabilità democratica.”* Parere del Comitato delle regioni sul tema <<La cooperazione transfrontaliera e transnazionale tra gli enti locali>>, 19 Novembre 1998), chiedendo a questi stessi enti un più attivo supporto per la realizzazione delle politiche territoriali, in particolare della politica regionale.

Le analisi rilevano che l'uropeizzazione delle politiche regionali coinvolge gli enti pubblici e insieme a questi una pluralità di attori privati, non statali, quali le PMI, le cooperative, i sindacati, le banche, le associazioni di consumatori, le organizzazioni non-governative, il volontariato sociale. Questa "rete" di nuovi attori politici sfida l'approccio della multi-level governance a confrontarsi con un duplice ordine di problemi: il primo riguarda la partecipazione e l'aggregazione degli interessi a livello infra-regionale, mentre il secondo attiene alla "complessità" del processo decisionale il quale, infatti, deve tener conto sia dell'alto numero degli attori in gioco sia della pluralità dei centri di decisione politica. Inoltre sussiste il più generale problema della "diversità istituzionale", ovvero della presenza di sistemi legislativi e decisionali fra loro diversi che, nella realtà di un sistema a più livelli, possono provocare incomprensioni e talvolta anche incompatibilità, come verrà analizzato nel successivo capitolo nell'analisi del ruolo esercitato dal Comitato delle Regioni.

Secondo Benz e Eberlein (1999. 342) la differenziazione delle arene riduce il problema della complessità che inerisce ad un sistema multilivellato. I due autori distinguono a riguardo tra differenziazione relativa alle "funzioni" e differenziazione "territoriale". La prima consiste nello scomporre i problemi in tanti compiti parziali da trattare in arene separate. Per esempio, nel caso della politica dei fondi strutturali – per la quale gli autori reputano "semplicemente impossibile" una coordinazione realizzata per via trasversale rispetto alle molteplici arene -, l'UE stabilisce le linee guida e i principi generali per la distribuzione delle risorse, mentre i programmi per ciascuna regione vengono elaborati nell'ambito di diversi ma collegati partenariati, ciascuno comprendente la Commissione europea, il governo nazionale e la regione interessata. La differenziazione territoriale riguarda invece le "relazioni intergovernative", un ambito in cui i conflitti possono essere ridotti tramite la loro "suddivisione" (si potrebbe anche chiamare disarticolazione pilotata) in processi negoziali bi o tri-laterali.

L'approccio della governance a più livelli risente della lezione cibernetica dei sistemi omeostatici, caratterizzati dalla costante ricerca dell'equilibrio nella complessità delle variabili e delle interazioni. La considerazione conclusiva di Mascia (Mascia: 2005 48 e ss.) parte dal dato che, quanto più si rafforza la condizione di interdipendenza mondiale tanto più risultano "esposte" e vulnerabili le realtà subnazionali. Ma questo effetto, considerato negativo, indotto dalla europeizzazione/globalizzazione dell'economia stimola, d'altro canto, comportamenti di adattamento attivo: quanto più aumenta la vulnerabilità esterna degli enti territoriali locali e regionali, tanto più cresce la loro volontà di giocare, direttamente in sede internazionale, un ruolo politico. Il sistema d'integrazione europea va incontro a questa volontà, favorendo l'incremento di potere dell'ente subnazionale al di fuori dello stato-nazione e offrendogli proficui canali di

accesso istituzionale. Gli stati sono consapevoli che la rappresentanza esercitata in sede europea dagli enti di governo locale e regionale, per la loro propria dimensione “territoriale” e soprattutto per essere conseguentemente polo primario di sussidiarietà, è una rappresentanza “forte”; il territorio diventa in questa prospettiva parte costitutiva dello stato insieme al popolo e al governo. La novità sta dunque nella nuova consapevolezza che nel sistema dell’UE si è inserita una componente appunto territoriale i cui attributi non sono però quelli tipici della “territorialità statale”. Città e regioni si qualificano, al pari degli stati, come entità territoriali, ma diversamente dagli stati la loro territorialità è sinonimo di autonomia e di governo dei servizi, non di sovranità e confine: territorio, né sovrano né confinario (Papisca 2004: 53). Questi presupposti stanno pertanto devitalizzando l’antico monopolio della gestione della realtà territoriale detenuto dagli stati in sede internazionale. Introducendo nell’UE il governo del territorio come fattore non di separazione e limite ma di incentivazione per l’integrazione e per l’esercizio di funzioni di governo sopranazionale, le istituzioni subnazionali si candidano a svolgere, giova ribadirlo, un ruolo fondamentale nel gioco della sussidiarietà, anche perché alleate naturali del polo funzionale (società civile) della sussidiarietà. Questo non è un ragionamento astratto poiché, mentre già storicamente l’ente territoriale subnazionale tendeva comunque ad accentuare la sua autonomia all’interno dello stato di appartenenza, in questo momento, la tendenza è in forte aumento, supportata grazie soprattutto al processo di europeizzazione in atto e al riconoscimento istituzionale dell’ente locale e regionale nel sistema dell’UE. In conclusione, le regioni e le città svolgono un ruolo funzionale per una più accentuata integrazione sopranazionale e la qualificano in senso democratico. In contemporanea l’UE serve alle regioni e alle città perché ne agevola l’autonomizzazione in un contesto meno allarmante di altri per gli stati (Mascia 1996).

### *1.3 Nuova governance europea*

L’Unione Europea è in questo momento storico in una fase di transizione: il primo problema che ci si trova ad affrontare è quello della mancata ratifica della Costituzione europea, che apre tristi scenari per il futuro di un’Europa che sempre più necessitava di darsi una struttura stabile che le permettesse di accrescere in campo internazionale il suo potere sia economico sia politico, e che ora si trova al contrario a dover affrontare nuove correnti euroscettiche provenienti sia dai Governi nazionali sia dagli stessi cittadini europei.

Fase di transizione anche perché: lo “Stato Europeo” viene messo in discussione “dall’alto”, dall’insieme dei processi catturati dal termine globalizzazione in quanto si ritiene che siano

necessarie forme di *governance* al di sopra dello Stato per affrontare l'interdipendenza economica e i problemi che essa porta con sé; viene messo in discussione “dal basso”, dalla crescente rilevanza dei governi subnazionali; e viene infine messo in discussione “lateralmente” dall'avanzare della società civile e del mercato (Keating 2004). I problemi che i governi devono affrontare e la natura della società stessa si presentano ora in modo più complesso. Le singole risposte a questi problemi e gli approcci centralizzati alle politiche non sono più convincenti in quanto il contesto sociale, economico ed internazionale non offrono più punti di riferimento certi alla risposta dei singoli governi. Sia l'approccio gerarchico (regole formali, centralità, imperativi di controllo e di comando), sia l'approccio liberista, che affida la regolazione sociale al mercato, sono minacciati da queste tendenze. La nuova *governance* viene percepita come una “condivisione dei compiti e delle responsabilità tra attori pubblici e privati in un processo di interazione più o meno continuo” (Sidenius 1999: pp 173 -188). Essa viene anche descritta come un sistema o meccanismo di gestione di “una vasta gamma di problemi/conflitti in cui gli attori giungono a decisioni vincolanti capaci di soddisfare tutte le parti attraverso la negoziazione e la deliberazione comune e la cooperazione nell'attuazione delle decisioni prese [...]” (Schmitter 2001). Si può quindi definire *governance* una complessa rete di relazioni orizzontali e verticali, ma anche un'idea normativa il cui scopo è il miglioramento del sempre più contestato funzionamento della democrazia negli Stati dell'Europa occidentale. In quanto strategia di ricerca, la *governance* mira inoltre ad analizzare le prospettive di sviluppo di criteri normativi quali efficacia, partecipazione, trasparenza e legittimità, nonché la loro razionalità in campo politico e di formazione delle politiche (Parlamento europeo, 2002). La trasformazione istituzionale coinvolge anche il livello sub-statale. All'interno della UE esistono alcuni Stati decentrati, regionali e federali in cui le unità regionali godono di una autonomia effettiva nel portare avanti le proprie strategie di *policy*. La necessità di rimediare alle deficienze dello Stato centrale, nonché l'insorgere di rivendicazioni territoriali, hanno portato alla frammentazione della sovranità territoriale in unità dotate di alcune caratteristiche tipiche dello Stato nazionale: istituzioni autonome, sistema partitico, funzioni legislative ed esecutive, riscossione dei tributi, politiche pubbliche, identità culturale, fiducia del cittadino e, perfino, prominenza internazionale (Morata 2001). Un ulteriore elemento di complessità nella gestione dei problemi intergovernativi è stato introdotto dalle tensioni politiche e dai conflitti territoriali.

Oltre a ciò, molte funzioni di *policy* sono state trasferite del tutto (moneta, concorrenza, politica agricola) o in gran parte (ambiente, sviluppo regionale, politiche di ricerca, ecc.) alla UE, oppure vengono svolte su base intergovernativa (PESC, giustizia e affari interni) o attraverso forme specifiche di coordinamento (immigrazione, disoccupazione, politiche economiche).

L'integrazione europea ha portato all'europeizzazione del *policy-making* e delle procedure amministrative negli Stati membri. Molte politiche pubbliche vengono condivise dai vari livelli di governo. Si è verificato uno spostamento dalle politiche pubbliche basate sullo Stato verso un sistema maggiormente pluralistico e policentrico, in cui gli attori pubblici e privati prendono parte al processo delle politiche: “[...] in ciascuna area di *policy* ci sono più attori in gioco. A volte sono gli attori pubblici (lo Stato e le Regioni politiche) ad avere il ruolo chiave, a volte è l'industria, altre volte sono molto importanti anche le associazioni non governative” (Wallace 1999: pp 523 – 542). In altre parole, la UE è ben lontana dalla struttura concettuale dello Stato sovrano. Non è uno Stato, ma un nuovo tipo di ente politico. Tale ente è “caratterizzato da una specializzazione funzionale ed istituzionale e dalla frammentazione delle politiche e della politica” (Rhodes 1997: 51). Ci sono vari attori specifici in ciascuna area di *policy*, interdipendenza fra gli attori, obiettivi condivisi, separazione poco netta fra il settore pubblico ed il privato, nonché nuove e diverse forme d'azione, intervento e controllo. La *governance* è il risultato di forme di governo socio-politico interattivo (Rhodes 1997) che rendono possibile l'insorgere di un sistema policentrico in cui le unità sub-nazionali, facendo affidamento sulle procedure nazionali e della Comunità, giocano un ruolo chiave in quanto rappresentanti di interessi territoriali diversi e responsabili dell'attuazione di un numero sempre maggiore di politiche comunitarie.

La letteratura ( Rosamond 2001) che di recente ha affrontato il tema della *governance* a più livelli sostiene che la UE sia diventata un ordinamento la cui autorità è sparsa fra i livelli di governo e fra gli attori, ed in cui i modelli di *governance* si differenziano notevolmente in base ai settori d'intervento. Secondo Hooghe e Marks (2001:4), la UE oggi si caratterizza principalmente per tre caratteristiche: “Primo, [...] le competenze nel processo decisionale sono condivise tra attori di livelli diversi e non sono più monopolio dei governi nazionali. Secondo, un processo decisionale collettivo tra Stati comporta una significativa perdita di controllo da parte dei singoli governi nazionali. [...] Terzo, le arene politiche sono interconnesse a forma di rete e non inserite l'una nell'altra. Se da una parte le arene nazionali rimangono importanti nella formazione delle preferenze dei governi nazionali, il modello della multi-level governance rigetta l'idea che gli attori subnazionali siano inseriti solamente in esse”.

La *governance* a più livelli pone l'accento sul fatto che non esiste un singolo attore capace di fornire risposte uniche ed universali ai problemi politico - sociali di diversa entità. Questo spiega anche perché l'europeizzazione delle politiche pubbliche non porta ad una maggiore uniformità, ma piuttosto ad una specie di “*patchwork*” (Héritier 1996), una complessa mescolanza di diversi stili, strumenti ed istituzioni. Questa metafora della rete sembra particolarmente adatta per

afferrare l'essenza di *governance* a più livelli: “[...] l’approccio della rete suggerisce che *governance* dovrebbe essere basata su modelli di relazione fra le autorità pubbliche a vari livelli, associazioni e cittadini meno ristretti” (Jachtenfuchs 2001: pp 245-264). Le reti si creano sulla base di vantaggi reciproci e scopi condivisi, pur mantenendo la capacità di adattarsi al cambiamento dei problemi ed all’apprendimento di nuove risposte. Ciò non implica soltanto il decentramento amministrativo, ma anche un’espansione dei legami orizzontali nel sistema di governo. Richiede inoltre una maggiore comunicazione e presuppone un maggiore grado di fiducia e reciprocità tale da consentire di elevare la capacità di risoluzione dei problemi. Il miglioramento della capacità di apprendimento collettivo è un punto fondamentale del sistema di *governance* multilivello.

Una pluralità di soggetti che configura un’arena allargata nell’approccio alle questioni che tradizionalmente venivano affrontate esclusivamente dalle competenti autorità di governo potrebbe consentire una più efficiente gestione dei problemi, soprattutto di quelli che riguardano competenze o funzioni che scavalcano i confini orizzontali e verticali tra le diverse amministrazioni (sviluppo sostenibile, ambiente, immigrazione, integrazione sociale, ecc.).

#### *1.4 Le Regioni nel sistema di governance a più livelli all’interno dell’UE*

L’UE starebbe così evolvendo nel senso di uno “spazio europeo”, in cui istituzioni comunitarie, governi nazionali e istituzioni subnazionali (regionali e locali) prendono parte ai processi decisionali. Ora, se questo è del tutto naturale per i governi nazionali (la UE, nonostante tutto, si è sviluppata nei suoi momenti essenziali principalmente grazie ad accordi intergovernativi) ed è intuibile per le istituzioni comunitarie (e principalmente la Commissione, che è venuta ad assumere un ruolo sempre più centrale nell’ambito di alcune politiche, come quella della concorrenza), un grande punto di domanda riguarda il ruolo delle Regioni. Anche perché, negli ultimi anni, il facile

ottimismo che aveva portato a coniare lo slogan di “Europa delle Regioni” (Loughlin 1996: pp 141 – 162) secondo cui queste ultime avrebbero necessariamente dovuto esercitare un ruolo centrale sembra venire meno. Per queste ragioni l’integrazione europea ha aperto la via a innovazioni istituzionali come risposta alle trasformazioni politiche e socioeconomiche. Il trasferimento della sovranità di alcune policy dal livello nazionale a quello più alto della UE ed il progressivo abbattimento dei confini nazionali hanno contribuito alla trasformazione del territorio, nonché alla ridefinizione di funzioni tradizionalmente attribuite ai governi sub-

nazionali di governo. In un contesto nel quale, a causa della *deregulation* dell'economia e dell'interdipendenza dei settori pubblico-privato, le decisioni non vengono più prese da una singola autorità centrale, gli attori territoriali possono maggiormente agire al di sopra e al di sotto dello Stato. Questo è soprattutto il caso di Regioni dotate di risorse di vario tipo quali ad esempio l'autonomia politica, l'identità culturale, la coesione sociale e la competitività economica.

I cambiamenti istituzionali nazionali e sovranazionali hanno determinato tre strategie convergenti a livello regionale: la promozione di nuove attività attraverso la valorizzazione delle risorse e capacità interne; l'istituzione di legami fra Regioni accomunate dagli stessi interessi; l'influenza sulle istituzioni centrali e sulla UE (Morata 2000). In conseguenza dell'integrazione europea e del decentramento politico, i problemi legati a temi quali la protezione dell'ambiente, lo sviluppo economico, la pianificazione territoriale, le comunicazioni, i trasporti, le nuove tecnologie, e la coesione sociale, nonché gli incentivi politici e finanziari provenienti alla UE, accrescono il ruolo dei governi regionali che fungono da interfaccia tra l'Unione, lo Stato ed il livello locale. Oltre a politiche proprie, le Regioni sono spesso responsabili dell'attuazione di leggi e di politiche comunitarie, nonché della gestione diretta di specifici programmi in tema di politiche agricole, sviluppo regionale ed ambiente. Si può ad esempio considerare quanto i Fondi strutturali prestino grande attenzione all'integrazione fra interessi territoriali e politiche di sviluppo socioeconomico, mentre il Fondo di coesione offre, ad esempio, notevoli risorse per il miglioramento delle infrastrutture economiche ed ambientali ad impatto sulle Regioni. Le autorità regionali cercano spesso di rafforzare la propria legittimità promuovendo la formazione di reti di cooperazione e di accordi di partenariato con attori economici e sociali. Per raccogliere la sfida lanciata dalla globalizzazione, i sistemi territoriali tentano inoltre di rafforzarsi vicendevolmente tramite progetti di cooperazione orizzontale o sfruttando opportunità offerte dalla UE.

Tramite iniziative della Comunità quali INTERREG, Leader o Urban, la Commissione ha promosso la creazione di reti transnazionali a livello UE, permettendo così la definizione di interessi comuni e

migliorando la cooperazione tra attori di livello non centrale provenienti dai diversi Stati membri (Kohler – Koch 1997).

I canali di accesso di cui le Regioni europee (e quelle italiane, in particolare) dispongono all'arena decisionale comunitaria sono molteplici (Ansell, Parsons, Darden 1997: pp 347 – 357; Keating, Hooghe in Richardson 1996: pp. 216 – 229). Essi variano principalmente in ragione della loro fonte di legittimazione. Vi sono canali stabiliti dalla legislazione comunitaria (per esempio, dai trattati) e che, quindi, accomunano tutti gli Stati membri e le loro istituzioni

territoriali sub-nazionali; e vi sono canali promossi tramite l'adozione di atti normativi nazionali, e che, in quanto tali, caratterizzano i singoli Paesi membri. Questa distinzione è solamente utile dal punto di vista teorico, perché nella realtà anche i canali di accesso offerti dalla UE sono in un qualche modo soggetti alla volontà dello Stato nazionale: non solo al momento dell'approvazione dei trattati, naturalmente, ma anche al momento della loro integrazione nella legislazione nazionale, che, il più delle volte, richiede l'adozione di specifiche normative. Ciò discende anche dal fatto che la normativa comunitaria deve a sua volta essere adattabile ai diversi ordinamenti territoriali degli Stati membri e, di conseguenza, deve essere flessibile. I canali regionali di accesso alle istituzioni comunitarie variano anche a seconda dei rapporti che vengono instaurati tra le Regioni di un singolo Paese e le istituzioni europee. Essi, infatti, possono essere canali diretti, nel caso pongano le Regioni direttamente in contatto con le istituzioni comunitarie, e indiretti, nel caso questo rapporto sia in qualche modo mediato dal Governo nazionale.

Il 25 luglio del 2001 la Commissione pubblica il Libro bianco sulla *governance* europea. Le molteplici chiavi di lettura di questo testo e i cambiamenti che esso porta con sé sono racchiusi nel concetto stesso di *governance*, che presuppone un nuovo modo di concepire il processo di formazione delle decisioni all'interno dell'Unione Europea e dunque un nuovo modo di governare.

La grande svolta consiste nel fatto di considerare questo processo come aperto, sia in termini temporali – e dunque suscettibile di essere progressivamente definito ed arricchito dai successivi sviluppi che contribuiranno a chiarirne il concetto – sia in termini di partecipazione, relativamente agli attori che tale processo coinvolge. È l'Unione Europea stessa a percepire questa nuova realtà e a farsi carico della responsabilità di lanciare un dibattito sulla nuova *governance*, ed è dunque la stessa Unione Europea a rendersi conto del fatto che il nuovo concetto di *governance* implica che le decisioni si formino sempre più con il concorrere di diversi attori interni all'Unione, che non identificano più semplicemente le sue istituzioni, ma comprendono anche una serie di soggetti che rispetto alle istituzioni europee sono diventati degli interlocutori, e non soltanto dei destinatari delle loro decisioni. Ridefinendosi il ruolo degli attori che fanno parte della *governance* europea, dal livello dei cittadini, al livello intermedio della rappresentanza politica e civile, fino ad arrivare al livello delle istituzioni formali, si ridefinisce automaticamente il ruolo di quell'organo, il Comitato delle Regioni, che si colloca proprio a metà tra le varie forme di rappresentanza istituzionale a carattere territoriale (e le relative associazioni), al livello infranazionale (Caravita 2004: pp. 179 – 185), e le istituzioni comunitarie. Il Comitato delle Regioni non è assimilabile a un'istituzione europea; si tratta,

infatti, di un organo consultivo, che, tuttavia, svolge o può svolgere un ruolo importante per garantire il rispetto del principio di sussidiarietà (Il principio di sussidiarietà, introdotto per la prima volta formalmente nei Trattati all'articolo 5 del Trattato di Maastricht, è volto a garantire che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino, verificando costantemente che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall'azione a livello nazionale, regionale o locale). Esso, infatti, costituisce la sede in cui tutte le componenti che esprimono la voce dei poteri territoriali in Europa sono racchiuse in un unico organo che la Commissione europea (o anche il Consiglio dell'Unione, per quel che riguarda i processi legislativi) ha l'obbligo di consultare. Nato con il Trattato di Maastricht nel 1992, il Comitato delle Regioni è un "Comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali" (art. 263, *ex art.* 198A del TCE). Esso raccoglie l'esperienza del Consiglio consultivo delle autorità regionali e locali avviato a partire dal 1988 su pressione congiunta della Commissione Europea, del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa e dell'Associazione delle Regioni d'Europa (Piattoni in Fabbrini 2003: pp. 227 – 248). È formato di 317 membri (e da altrettanti supplenti) che restano in carica per quattro anni con mandato rinnovabile e non vincolante, nel senso che, come dice l'art. 263 del Trattato della CE, "non devono essere vincolati da alcun mandato operativo e devono agire nell'interesse della Comunità" (art. 263; TCE). Il numero dei rappresentanti varia da Paese a Paese in un modo tendenzialmente proporzionale (più grande il Paese, maggiore il numero dei rappresentanti), così come varia da Paese a Paese il tipo di rappresentanti nominati: nei Paesi federali, la preferenza viene accordata ai rappresentanti degli Stati federali, nei Paesi regionali si registra un bilanciamento tra rappresentanti regionali e locali, nei Paesi unitari viene nominata una maggioranza di rappresentanti comunali. I poteri del Comitato delle Regioni non vanno in linea generale sopravvalutati. Intanto, come detto in precedenza, essi sono solo consultivi: il Comitato può esprimere un parere nei confronti degli atti della Commissione, del Consiglio dei ministri e, a seguito del Trattato di Amsterdam, del Parlamento europeo solamente nelle materie di interesse regionale prescritte nel Trattato, che comunque sono tutt' altro che insignificanti: istruzione (art. 149.4 del TCE), cultura (art. 151.5 del TCE), sanità pubblica (art. 152.4 del TCE), reti transeuropee di infrastrutturazione dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia (artt. 156.1 e 156.3 del TCE), politica di coesione economica e sociale (artt. 159, ultimo comma, e 161 e 162 del TCE), cui vanno aggiunti i trasporti, la protezione dell'ambiente, la formazione professionale, l'applicazione del Fondo sociale europeo, la tutela e la sicurezza del lavoro e la promozione dell'occupazione. In generale, però, il ruolo del Comitato delle Regioni resta debole a causa delle molteplici divisioni che lo attraversano: la prima riguarda quella tra i membri dotati

di mandato elettivo e quelli che non lo sono; se anche il Trattato di Nizza ha auspicato una preferenza per i primi, esso non si è comunque spinto oltre una formulazione generica. La seconda divisione di tipo istituzionale è quella tra Regioni con poteri legislativi e non. La stessa espressione usata nel Trattato per definire i territori di appartenenza dei rappresentanti, “collettività regionali”, rimane inevitabilmente vaga, date le differenze delle organizzazioni territoriali nazionali. La terza frattura che divide i membri del Comitato è di tipo territoriale, e rimanda segnatamente al fatto che il Comitato delle Regioni è formato da rappresentanti di istituzioni diverse, regionali, provinciali e comunali. La quarta divisione è politica. I rappresentanti sono organizzati in gruppi politici (i principali sono: Partito popolare europeo, Partito socialista europeo, Partito europeo dei liberal-democratici e Alleanza europea), ma votano anche in base alla loro appartenenza geografica (spesso gli interessi dei paesi dell’Europa settentrionale divergono da quelli dell’Europa mediterranea) e alla loro appartenenza nazionale. Ciononostante, il semplice fatto che a Bruxelles vi siano rappresentanti dei territori nazionali, permette a questi ultimi di essere informati su quanto si sta discutendo nelle istituzioni europee e di organizzare una rete di contatti con istituzioni regionali di altri paesi e con altri attori italiani presenti nelle altre istituzioni che possono favorire il formarsi di coalizioni e di vere e proprie *lobbies* (Mazzoleni 2004: pp. 149 – 176).

Tornando al Libro bianco sulla governance, se è vero che attraverso esso la Commissione europea ha espresso la consapevolezza che il governo dell’Unione Europea stava cambiando e che il relativo dibattito doveva essere aperto al pubblico, è anche vero che il pubblico stesso aveva trasmesso l’esigenza di riformare la *governance* europea, essendosi fatto sentire un senso di distacco dei cittadini dall’Europa, dalle sue istituzioni e dalle sue politiche (Gozi 2003).

Per quel che concerne la tematica affrontata in questo lavoro, dobbiamo dunque notare il rafforzamento dell’apertura al ruolo delle autorità territoriali (per la prima volta francamente riconosciute come interlocutori politici delle istituzioni; Giuliano Amato davanti alla Convenzione costituzionale : “*la Commissione non può ignorare l’esistenza delle Regioni*”) ed alla partecipazione del Comitato delle Regioni, che viene chiamato in causa con le associazioni degli enti regionali e locali.

Il testo menziona espressamente la necessità di una più stretta interazione con le autorità regionali e locali al fine di aumentare l’informazione *on-line* sulle politiche comunitarie durante la loro elaborazione; di instaurare un dialogo più sistematico con i rappresentanti delle autorità regionali e locali anche attraverso le associazioni nazionali ed europee, a partire dalla fase iniziale di elaborazione delle politiche stesse; di accrescere il grado di flessibilità nell’esecuzione e nell’applicazione delle normative comunitarie, proprio per tenere in considerazione le

specificità regionali e locali; di definire, e di rendere pubblici degli standard minimi per il rispetto di criteri e regole ben precise alle quali attenersi nelle consultazioni sulle politiche dell'Unione.

La Commissione domanda espressamente al Comitato delle Regioni di svolgere un ruolo proattivo nell'elaborazione delle politiche attraverso strumenti quali: la preparazione di relazioni preliminari che anticipino le proposte della Commissione; l'organizzazione di scambi sulle buone prassi sperimentate a livello delle autorità regionali e locali dei singoli Stati membri quanto alle loro modalità di partecipazione alla fase della predisposizione delle decisioni europee a livello nazionale; l'esame dell'impatto di determinate direttive a livello territoriale esprimendo alla Commissione le proprie considerazioni circa l'eventualità e le modalità di rendere le norme più flessibili. Gli Stati, dal canto loro, sono anch'essi chiamati a portare a termine delle azioni concrete di potenziamento della partecipazione degli attori regionali e locali nella formazione delle politiche in materia europea e di promuovere gli strumenti contrattuali che vedono coinvolte le Regioni e le autorità locali. Se, da un lato, c'è quindi una valorizzazione del ruolo del Comitato e delle sue componenti, c'è allo stesso tempo una volontà di dare agli attori territoriali nuove regole, nuovi stimoli, nuovi criteri. Questi soggetti non potranno dunque più esimersi dallo svolgere una funzione di iniziativa, che sicuramente ne accentua il carattere politico, ma che soprattutto rivitalizza e ridefinisce l'intera funzione consultiva. Si tratta certamente di un nuovo modo di affrontare i principi di proporzionalità e di sussidiarietà, che permette di far valere già in fase di elaborazione delle politiche le esigenze delle autorità territoriali. È dunque necessario concepire nuove modalità di dialogo e nuove relazioni tra tutti i soggetti dell'Unione Europea e, in particolare, le istituzioni territoriali.

In questo quadro si colloca anche il valore che viene attribuito alla politica di comunicazione e di informazione, e alla funzione che il Comitato delle Regioni è chiamato a svolgere all'interno di questa politica, rivestendo quest'ultima un ruolo chiave nel rafforzamento della democrazia regionale e locale.

Fin dall'inizio, e di pari passo con l'elaborazione e la pubblicazione del Libro bianco, tra le preoccupazioni del Comitato delle Regioni vi è stata quella di concentrarsi sul tema della sussidiarietà e conseguentemente sulla ricerca di una maggiore prossimità dell'Europa ai cittadini.

Dal 1998, numerosi pareri del Comitato hanno racchiuso, tra le rivendicazioni principali, quella di una revisione del principio di sussidiarietà per associarvi gli organi infra-nazionali e, inoltre, hanno iniziato ad affermare la necessità di una revisione dei Trattati con particolare riferimento

alla relazione tra l'Unione e le Regioni in tema di elaborazione e applicazione delle norme comunitarie.

Coerentemente con questi aspetti, ne deriva un altro punto critico su cui si sofferma il parere in merito al Libro bianco sulla governance, adottato dal Comitato delle Regioni il 13 Marzo 2002: il Comitato delle Regioni si interroga sulla metodologia con cui la Commissione intende organizzare il dialogo con le associazioni nazionali ed europee delle collettività locali assicurando al contempo una posizione privilegiata del Comitato.

Nel parere vengono poi declinate tre aree strategiche principali su cui intervenire e su cui il Comitato esprime le maggiori rivendicazioni concrete. Innanzitutto quella della politica di comunicazione, in cui si sottolinea e si deplora l'assenza, nel Libro bianco, di una menzione esplicita degli strumenti e delle risorse finanziarie adeguate per mettere in atto la nuova politica di comunicazione a cui si fa riferimento anche nel protocollo di cooperazione con la Commissione. In secondo luogo, si rimprovera alla Commissione di aver delineato la necessità di aumentare il coinvolgimento del Comitato e delle collettività locali nella legislazione dell'Unione senza però proporre strumenti adeguati che accrescano la responsabilità del Comitato nel tessere relazioni con le collettività locali e tra esse, per aumentare il loro grado di partecipazione. Infine, riguardo l'area della semplificazione delle istituzioni e delle norme, il Comitato chiede la partecipazione di rappresentanti delle Regioni alle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione Europea in qualità di membri delle delegazioni nazionali (effettivamente questo è già possibile ed alcuni Stati inviano ministri regionali alle riunioni, in rappresentanza dello Stato); il rinnovamento della procedura di consultazione e l'introduzione della coregolazione su determinate materie; l'estensione della procedura di codecisione ad un più grande numero di materie. Tali rivendicazioni non potevano che culminare con la richiesta ultima del riconoscimento, al Comitato delle Regioni, dello *status* di istituzione dell'Unione in senso formale, con il diritto, tra le altre cose, di adire la Corte di giustizia, con la conseguenza di poter garantire pienamente il rispetto del principio di sussidiarietà. Dal punto di vista del Comitato delle Regioni, infatti, questo avanzamento dovrebbe rappresentare il superamento della funzione consultiva per arrivare a svolgere una effettiva funzione politica.

È proprio il Parlamento europeo, in pieno dibattito costituzionale, a dare un contributo fondamentale alla richiesta degli enti regionali e locali, e dunque del Comitato delle Regioni, di dare nuovo slancio al riconoscimento e alla valorizzazione della dimensione territoriale nella costruzione europea. Già con la relazione di Alain Lamassoure del 24 aprile 2002 (<http://european-convention.eu.int/docs/relateddoc/518.pdf>), sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, la Commissione affari costituzionali del Parlamento

europeo si era pronunciata in favore di un rafforzamento degli enti territoriali nel sistema dell'Unione Europea. Dedicando un capitolo specifico al ruolo degli enti territoriali, la relazione di Lamassoure rappresenta, oltre che un contributo politico, anche un contributo teorico importante; essa infatti evidenziava come l'Europa stesse ormai assistendo al crescere del ruolo che le Regioni e gli altri enti territoriali svolgono nell'applicazione delle politiche dell'Unione, facendo, tra l'altro, un riferimento particolare alle Regioni dotate di competenze legislative. L'Unione doveva dunque sollecitare gli Stati membri ad associare meglio i loro enti territoriali alla preparazione e anche al recepimento delle regole europee, nel rispetto delle diverse Costituzioni nazionali. Di qui, la richiesta di un parere del Comitato delle Regioni. Non si poteva, perciò, più prescindere da un'evidente constatazione: l'emergere di attori regionali e locali nel funzionamento quotidiano dell'Unione, al punto che, solo per fare un esempio, ad oggi una quantità che oscilla tra il 70% e l'80% dei programmi comunitari è gestita dalle amministrazioni degli enti locali degli Stati membri. La relazione di Giorgio Napolitano, presidente della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo, approvata in seduta plenaria il 14 gennaio 2003 a Strasburgo (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:038E:SOM:it:HTML.>), aveva sottolineato tre elementi fondamentali di cui aveva voluto tenere conto nel suo rapporto, a partire dalla constatazione degli ormai diffusi fenomeni di decentramento, regionalismo e crescita delle autonomie locali nei Paesi dell'Unione. Il primo riguarda le identità regionali e locali nel nuovo quadro costituzionale dell'Unione Europea e la conseguente applicazione della sussidiarietà non solo ai rapporti tra l'Unione e gli Stati ma anche nei confronti delle autonomie. Il secondo concerne il coinvolgimento delle rappresentanze regionali e locali nell'elaborazione delle proposte e dei programmi comunitari. Il terzo elemento riguarda la partecipazione dei poteri regionali e locali al processo nazionale di definizione delle decisioni dell'Unione, secondo i propri ordinamenti costituzionali. L'affermarsi di un tale orientamento è particolarmente importante se si considera poi la scelta di valorizzare in modo equo, ponendo cioè sullo stesso piano tutte le autonomie territoriali indipendentemente dalla loro dimensione e natura, in nome del criterio della prossimità. Entrando nell'ambito delle modifiche e soluzioni proposte nella relazione del Parlamento, tra gli elementi principali bisogna ricordare l'attribuzione alle Regioni di una maggiore flessibilità nella scelta dei metodi per la trasposizione delle normative comunitarie, quando sono esse stesse ad avere competenza nelle materie in questione; la definizione delle Regioni e delle municipalità come intermediari tra le istituzioni europee e i cittadini; l'estensione del diritto, seppur indirettamente, attraverso lo Stato membro, di adire la Corte di giustizia, per le Regioni e le altre entità territoriali quando siano stati lesi i loro interessi;

la doppia legittimità dell'Unione che deve fondarsi su quella degli Stati e dei cittadini (anziché degli Stati e dei popoli come era stato previsto nella versione precedente del testo).

È contemporaneo il parere elaborato da Lord Tope, membro della Commissione affari istituzionali del Comitato delle Regioni, adottato il 13 Dicembre 2002(<http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Documentazione-ed-elaborati/Convenzione-europea/Documenti/Napolitano%20definitivo.pdf>). I due testi convengono pienamente sul tema della ridefinizione del principio di sussidiarietà e sulla sua estensione al rispetto delle identità territoriali interne agli Stati membri. Il parere del Comitato delle Regioni insiste sul fatto che il Trattato dovrebbe fare menzione esplicita alle autorità regionali in funzione delle competenze che sono loro attribuite dai singoli ordinamenti dagli Stati (dunque una vera differenza dal documento Napolitano). Il Comitato propone inoltre un meccanismo comunitario di controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà, andando oltre le proposte del Parlamento europeo anche per quanto riguarda i principi cui dovrebbe ispirarsi l'Unione Europea in tema di presenza delle autorità territoriali nel Trattato. Infatti, a differenza del Parlamento che si limita a considerare semplicemente la menzione esplicita delle identità regionali e locali, il parere del Comitato fa riferimento ad un inserimento ben più significativo del rispetto della *governance* locale nel futuro Trattato. Si vorrebbe infatti, all'articolo 6, che l'Unione garantisca il rispetto dei diritti legati alla *governance* locale come garantiti nella Carta delle autonomie locali del Consiglio d'Europa del 1985 (<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ITA>) Infine, l'elemento chiave del parere del Comitato resta la richiesta di vedersi riconosciuto esplicitamente nel Trattato lo statuto di istituzione e, conseguentemente, di vedersi attribuiti più adeguati strumenti di carattere finanziario e tecnico per essere maggiormente in condizione di valorizzare la responsabilità delle autorità regionali e locali nella preparazione e nell'applicazione delle norme europee. Da questo cambiamento di *status* deriverebbe, di conseguenza, una riorganizzazione delle norme del Trattato che attribuiscono al Comitato una funzione consultiva. Sebbene ormai ci si renda sempre più conto della necessità di affinare la *governance* europea attraverso una riforma dell'impalcatura istituzionale e la definizione di una più chiara attribuzione di competenze tra la UE e gli Stati membri, l'interesse verso i problemi di gestione dei legami tra i vari livelli è ancora piuttosto scarso. È evidente che, se da un lato si è convinti che migliorare i modelli esistenti di *governance* europea significa tenere in maggior conto il ruolo delle Regioni, d'altro lato le Regioni stesse devono creare un adeguato insieme di strumenti che le renda capaci di affrontare tale impegno. Mentre è indiscutibile e scontato che molte delle politiche europee non possono essere realizzate o contenute nell'ambito di una

singola giurisdizione, perché l'azione politica richiede l'intervento dei vari livelli – Comuni, governi regionali e nazionali e la UE –, è altrettanto evidente che sono le capacità istituzionali a determinare quello che succederà con le nuove forme di *governance* democratica. Tuttavia, le capacità istituzionali dipendono anche dalle relazioni che le istituzioni di ciascun livello mantengono con gli altri attori a vari livelli di aggregazione sociale in quanto rappresentanti di comunità politiche diverse ma sovrapposte.

In questo senso, il cammino verso una *governance* più democratica sarà il prodotto di un'azione collettiva congiunta a più livelli. Ciascuno dei livelli d'azione considerati dipende sia dagli sforzi congiunti degli attori che agiscono a quel livello, sia da azioni intraprese dai decisori che operano ad altri livelli. Ciascun livello di azione possiede soltanto una limitata capacità di affrontare i problemi. Quelli più elevati dipendono dagli *input* provenienti dal basso (sia da attori pubblici che privati) per definire i problemi e formularne le risposte, oppure dipendono dalle decisioni e dai poteri di attuazione propri dei livelli più bassi. A loro volta essi non possono né dipendere solo da se stessi per gestire problemi che, per le notevoli dimensioni, oltrepassano le proprie capacità di internazionalizzazione, né mobilitare l'insieme delle risorse necessarie a gestire tali problemi. Se, per essere efficaci e influenti, le Regioni devono migliorare le proprie capacità di gestione, è anche essenziale che si instauri un rapporto di cooperazione con gli altri attori istituzionali, dal livello locale a quello europeo. Alcuni progetti europei hanno sottolineato il fatto che la capacità degli attori regionali di stabilire legami con i diversi livelli, nonché l'esistenza di politiche europee di supporto, sono fattori chiave per il successo di ogni azione innovativa. Altri progetti hanno dimostrato l'importanza di poter agire simultaneamente a diversi livelli.

Da tutte queste esperienze nasce un nuovo modo di considerare le interrelazioni verticali. Pur essendo chiaro che le competenze locali e regionali sono importanti per risolvere i problemi che coinvolgono più livelli, è altrettanto importante considerare la dimensione multi-livello e le interrelazioni che essa comporta. Quello che conta, infatti, in un contesto in cui gli attori politici, sociali ed economici devono negoziare all'interno di complesse reti, è la qualità delle relazioni tra i livelli e le competenze. I legami diretti tra i livelli europei e quelli locali e regionali si sono dimostrati molto utili nella promozione di soluzioni innovative. Perseguendo tale approccio, la UE può contribuire efficacemente a rinforzare gli attori dei livelli regionali e locali. L'idea che la sussidiarietà vada oltre la semplice distribuzione delle competenze fino a comprendere rapporti tra le autorità e i diversi livelli sta effettivamente alla base di un numero sempre maggiore di politiche comunitarie. La sussidiarietà viene troppo spesso usata come meccanismo per dividere e tagliare fuori diversi livelli di governo, mentre oggi, in un mondo di interdipendenze, le varie

sfere di governo hanno bisogno di interagire e lavorare insieme. Sussidiarietà moderna significa che gli attori del *network* quali associazioni, istituzioni pubbliche, agenzie non governative e gli stessi cittadini a vari livelli possono avere un atteggiamento proattivo e dare il proprio contributo al generale processo di *policy*. Più i cittadini ed i loro rappresentanti diretti sono coinvolti nel processo di definizione delle politiche europee, maggiori saranno la consapevolezza, la comprensione e l'accettazione delle scelte politiche. Tuttavia, il tentativo di sviluppare approcci generali in Europa deve fare i conti con la varietà culturale e territoriale, che l'allargamento renderà ancora più evidente. In questo contesto, la sussidiarietà intesa in un senso dinamico, diventa un principio essenziale. Al fine di affrontare le diversità culturali ed il cambiamento socio-economico, la definizione delle politiche europee ha bisogno di un approccio flessibile. Sono inoltre necessari nuovi modi di apprendimento reciproco che consentano di utilizzare meglio la ricca varietà di esperienze regionali/locali e di favorire le innovazioni creative. Si potrebbe migliorare infine l'attuazione delle politiche europee enfatizzando maggiormente gli obiettivi che esse mirano a raggiungere e lasciando che siano le autorità regionali a trovare gli strumenti più adeguati in linea con il principio di sussidiarietà. Poiché il dibattito sull'Europa del futuro sottolinea l'importanza della trasparenza e dell'*accountability*, si dovrebbe anche considerare maggiormente il ruolo dei parlamenti regionali, che portano con sé rappresentanza democratica dei vari interessi regionali. Uno degli aspetti essenziali del dibattito attuale sulla nuova Europa è, precisamente, il miglioramento della legittimazione democratica attraverso l'introduzione di nuove forme di *governance*, più vicine ai cittadini e, quindi, capaci di rispondere efficacemente alle loro domande. La riforma della *governance* europea dovrebbe comportare l'adozione di nuovi meccanismi per garantire la pluralità, la flessibilità e l'interazione necessarie per gestire la complessità caratteristica delle nostre società. L'esperienza dimostra che il processo di integrazione può avanzare solo sulla base della condivisione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo e tra questi e gli attori sociali. L'interdipendenza degli attori pubblici e privati e la trasversalità dei problemi sottolineano la convenienza di istituzionalizzare un sistema che articoli i distinti livelli di rappresentanza democratica: la UE, gli Stati, le Regioni e gli enti locali. D'altra parte, l'ampliamento dell'Unione pone la necessità di garantire i diritti delle minoranze nazionali e di potenziare la diversità culturale che caratterizza il mosaico europeo. In questo contesto, il principio di sussidiarietà rappresenta senza dubbio uno strumento essenziale, non solo per affrontare la diversità, ma anche per innovare il processo di elaborazione delle politiche pubbliche a partire dalle varie esperienze regionali e locali.



## Capitolo Secondo

### 2.1 Europeizzazione delle città

Il recente dibattito sull'europeizzazione ha introdotto una interessante chiave di lettura dei processi di trasformazione istituzionale e delle pratiche di governance regionali e locali, analizzati in relazione alla pressione politica esercitata dall'Unione Europea (Messina e Buratto 2006). L'europeizzazione viene definita, in tal senso, come un processo di adattamento e di apprendimento istituzionale che tende a proporre una convergenza verso un modello comune e condiviso di reti di *governance* multilivello.

Il concetto di "europeizzazione" è uno dei concetti che possono essere considerati maggiormente rilevanti nell'attuale dibattito teorico - politologico alla luce del processo d'integrazione europea e di quella che può essere considerata la "*nuova governance*" dell'Unione Europea. Secondo Radaelli "Il concetto di europeizzazione si riferisce a: un processo di (a) costruzione, (b) diffusione e (c) istituzionalizzazione di regole formali e informali, di procedure, paradigmi di *policy*, stili, modi di fare, nonché di credenze condivise e norme che sono inizialmente definite e consolidate nella formazione delle politiche e della *politics* dell'Unione Europea, e successivamente incorporate a livello nazionale nella logica del discorso, nelle identità, nelle strutture politiche e nelle politiche pubbliche". (Radaelli 2003: 30) Nell'opera di Radaelli il termine centrale della definizione è quello di "istituzionalizzazione" ed è alla luce di questa considerazione che Mörth ha definito l'europeizzazione come "il processo di istituzionalizzazione dell'Unione Europea" (Mörth 2003: pp. 159 – 178). Dietro il concetto di istituzionalizzazione si riconoscono principalmente le dimensioni della differenziazione, della validazione autoreferenziale e della autonomizzazione rispetto alle preferenze delle unità componenti (Lanzalco 1995). Nel primo caso si vuole significare che si può parlare di europeizzazione quando si assiste a una sorta di estesa specializzazione non puramente formale delle competenze dell'Unione: le sentenze della Corte di Giustizia Europea, il rilancio comunitario dopo la metà degli anni '80, direttive con sempre minori margini interpretativi e applicativi, lo sviluppo di nuove agenzie europee e la specificazione di nuove procedure decisionali sono il risultato più evidente di questa differenziazione (a ciò si accompagna un versante maggiormente informale, ma non per questo meno istituzionalizzato, quale il ruolo della comitatologia, il consolidarsi di compiti di *broker* svolti dalla Commissione, l'intensificarsi dei contatti tra istituzioni comunitarie e gruppi di interesse). Premettendo che siamo in un contesto

multilivello, questa prima dimensione dell'istituzionalizzazione richiama la definizione di Risse, Cowles e Caporaso: "emergere e svilupparsi a livello europeo di distinte strutture di governance" (Risse, Cowles e Caporaso 2001: 3). In secondo luogo, parlando quindi di validazione autoreferenziale, c'è europeizzazione quando queste strutture di governance europea non devono continuamente legittimarsi di fronte agli interlocutori nazionali o privati, ma assumono un valore intrinseco, costituiscono un qualcosa con cui è comunque necessario fare i conti. Infine, la terza dimensione dell'istituzionalizzazione fa riferimento nel caso dell'Unione Europea all'indipendenza rispetto alle preferenze dei Paesi membri; risulta ovvio che questa autonomizzazione è lontana dall'essere completata, in parte per le caratteristiche istituzionali dell'Unione stessa, in parte per il permanere di ambiti di sovranità assai delicati, soggetti a rigide prassi intergovernative, in parte, infine, per l'opposizione di determinati gruppi di matrice euroscettica. Nonostante ciò rimane comunque da ritenersi assodato il fatto che la costruzione dell'Europa non è più l'iniziale patrimonio dell'asse franco – tedesco, né l'ostaggio di singole personalità politiche; sempre più, e il processo di continuo allargamento inevitabilmente rafforzerà il processo, non sarà l'Unione Europea a dover fare i conti con gli specifici interessi dei singoli Stati membri, quanto saranno piuttosto questi ultimi a dover dare per scontato il ruolo dell'UE e "adattarsi".

Definire l'europeizzazione in termini di istituzionalizzazione, come un processo attraverso il quale le strutture, procedure e politiche dell'Unione si specializzano e autonomizzano dal livello nazionale fino a risultare *taken for granted*, ha degli indubbi vantaggi dal punto di vista teorico in quanto prescinde da qualsiasi controversia tra approcci bottom-up, interessati all'evoluzione del livello europeo, e approcci top-down, più attenti all'impatto di quest'ultimo sul piano nazionale: solo in quanto autonomo, differenziato e auto-referenziale il trasferimento di competenze dal livello nazionale a quello comunitario può imporsi autoritativamente sugli Stati membri, o essere da questi riconosciuto come interlocutore legittimo e come canalizzatore di policy per confronti orizzontali tra Paesi.

Sottolineare la dimensione dell'europeizzazione significa, quindi, non più analizzare solo la fase ascendente dell'integrazione europea (il momento della formulazione delle politiche e della connessa negoziazione intergovernativa), ma anche quella discendente, cioè, le modalità di recepimento delle decisioni comunitarie nel modello istituzionale degli Stati membri. Per questo l'europeizzazione deve essere vista sia come quel processo di costruzione, a livello europeo, di istituzioni sovranazionali, di regole formali e informali e di politiche pubbliche, sia come la loro diffusione nei sistemi politici nazionali e sub-nazionali (Messina 2006).

L'uropeizzazione rimanda, quindi, alle pressioni adattive che le strutture europee esercitano su quelle nazionali e subnazionali. Queste pressioni dipendono dal grado di *congruenza* e *compatibilità* dei modelli istituzionali e delle pratiche di governance nazionali e subnazionali nei confronti di quelli europei. Come hanno mostrato le ricerche sul tema (Graziano 2005), le spinte adattive esercitate dal livello europeo su quello nazionale saranno tanto maggiori quanto maggiore sarà l'*incongruenza*, cioè, la diversità della *policy* nazionale rispetto a quella europea. Nei casi di incongruenza, le spinte adattive saranno, inoltre, tanto più forti quanto maggiore sarà la natura vincolante della fonte normativa della politica pubblica. La pressione adattiva più forte emergerà quindi con i regolamenti europei, essendo questi ultimi la fonte normativa europea più vincolante. In casi di incongruenza di *policy* con una fonte normativa molto vincolante, si dovrebbe arrivare a una trasformazione della *struttura di policy* (l'insieme dei principi, degli obiettivi perseguiti, delle procedure adottate e degli strumenti usati che caratterizzano la politica pubblica), mentre in presenza di una fonte normativa meno vincolante, si può verificare un *assorbimento di policy*, cioè, un parziale adeguamento delle politiche nazionali che riguarda, però, più gli aspetti formali che quelli sostanziali.

L'Unione Europea può esercitare, quindi, pressioni adattive di diverso tipo: a) in caso di regolamenti si avrà una pressione *impositiva*; b) con l'emanazione di direttive europee si avrà una pressione *direttiva*; c) di fronte a fonti normative non vincolanti la pressione sarà di tipo *coordinativo* (con le raccomandazioni o *guidelines* europee non vincolanti sul piano giuridico, ma con un coordinamento strutturato); d) o di tipo *non formalizzato* (nel caso di raccomandazioni o *guidelines* europee non vincolanti sul piano giuridico e senza un coordinamento strutturato).

L'impatto dell'UE a livello nazionale, come pure ai diversi livelli politico-amministrativi, può avere quindi diversi effetti: oltre alla *trasformazione* (intesa come il mutamento sostanziale delle politiche nazionali che coinvolge tutti gli aspetti) e all'*assorbimento*, può verificarsi anche una vera e propria *resistenza* quando c'è un'opposizione all'adattamento, con il mantenimento delle vecchie politiche nazionali; in quest'ultima eventualità possono addirittura nascere fenomeni di *trinceramento* poiché, per difendere la propria identità, le vecchie politiche nazionali (e regionali), per reazione, tendono a rafforzarsi.

Dal momento che il processo di europeizzazione, come è stato precedentemente analizzato, può dare luogo a diversi comportamenti adattivi all'UE e alle sue regole e dato che il processo di adeguamento alle caratteristiche e alle dinamiche europee risulta più o meno semplice, a seconda del grado di compatibilità della *policy* nazionale con quella europea, ci saranno Paesi (e regioni)

più facilitati ad adeguarsi prontamente alle sfide derivanti dall'uropeizzazione ed altri che dovranno faticare di più.

Poiché il processo di europeizzazione non riguarda solo il livello nazionale, ma anche i livelli subnazionali, regionale e locale, ciò provoca, inoltre, significativi cambiamenti, oltre che sulle politiche pubbliche, anche dal punto di vista dell'architettura istituzionale nelle relazioni centro-periferia. Come è stato messo in luce dalla letteratura sul tema (Fabbrini 2003; Graziano 2005; Morlino, Fargion e Profeti 2006), le principali trasformazioni indotte dal processo di europeizzazione riguardano i seguenti ambiti:

- Nel caso dei *rapporti fra centro e periferia* si assiste all'acquisizione di un maggior potere decisionale da parte delle Regioni nei confronti del governo centrale. Questo avviene perché l'UE sta inducendo i livelli di governo regionale ad attivarsi per interagire direttamente sia con le istituzioni europee sia con le autorità regionali di altri paesi membri e a svolgere un inedito, quanto strategico, ruolo di coordinamento e mediazione tra il livello locale ed europeo. Ciò ha aumentato, come sarà successivamente analizzato, l'ambizione degli enti subnazionali europei (regioni e città) di assumere un ruolo da protagonisti e ha suggerito, al tempo stesso, l'opportunità di avanzare l'idea di un "terzo livello" di governo nell'architettura europea. L'attivismo regionale è incentivato infatti proprio dalla *governance* "a rete" multilivello delle politiche europee, nelle quali un ruolo fondamentale è attribuito, come evidenziava il Capitolo precedente, alle Regioni.
- In seguito all'introduzione delle politiche comunitarie, si è verificato un rafforzamento del *potere esecutivo* nei confronti del *potere legislativo*, tanto a livello nazionale, quanto subnazionale: a livello regionale, per esempio, il rapporto tra Giunta e Consiglio diventa favorevole alla Giunta, poiché questa è la sola a negoziare con i livelli di governo nazionale ed europeo; nella stessa direzione va considerata l'elezione diretta del Presidente della Regione.
- Dal punto di vista della *rappresentanza degli interessi*, con l'europeizzazione si assiste all'emergere della prevalenza dei gruppi di pressione, che considerano le istituzioni europee un soggetto importante verso cui indirizzare le proprie istanze e rivendicazioni, a scapito dei partiti che hanno sempre meno voce in capitolo
- Il mutamento della capacità amministrativa della burocrazia nazionale e soprattutto regionale di risolvere problemi collettivi verso un *modus operandi* meno incentrato sulla validazione formale degli atti e sempre più rivolto al raggiungimento di specifici obiettivi di attuazione, di risultato (Messina 2006: 5). Il processo di europeizzazione sembra così ridisegnare il ruolo, le funzioni, le responsabilità, le competenze e anche il *frame*

culturale della Pubblica Amministrazione che è costretta a rimettere in discussione il suo modo di operare, attrezzandosi per sviluppare nuove capacità come la pianificazione strategica, il coordinamento, la valutazione e l'*accountability*

L'adattamento all'europeizzazione, tuttavia, non è affatto un processo automatico. Oltre a dipendere dalla specificità del sistema politico in questione, esso può essere favorito dalla presenza o meno di alcuni attori interni che condividono le ragioni delle spinte adattive europee. In questo senso, l'europeizzazione costituisce un processo di apprendimento non solo per le istituzioni, ma anche per gli attori stessi (Graziano 2005). Il processo di apprendimento può essere influenzato, nelle sue modalità, anche dal grado di complessità della policy, variando quindi a seconda della politica in questione: quando gli obiettivi della politica pubblica sono chiari e di facile individuazione, come, per esempio, nel caso della politica di coesione, sicuramente è più facile che ci sia la possibilità di trovare un ampio consenso; diversamente, se gli obiettivi della politica non sono evidenti e chiari, allora, è probabile che ci sia una pluralità di obiettivi e, quindi, di relative fazioni che li sostengono, venendo meno, così, la possibilità di trovare il consenso più ampio e compatto possibile su quella *policy*.

L'intensità e i modi del processo di europeizzazione sono influenzati, inoltre, dalle opportunità, dai vincoli e dalle risorse di cui ogni attore dispone sia dal punto di vista degli assetti istituzionali sia dei caratteri della cultura politica di governo locale. Più numerosi sono gli attori ostacolanti, che impediscono la costruzione di coalizioni a sostegno dell'europeizzazione (perché non condividono le ragioni europee o perché, così facendo, cercano di massimizzare i propri interessi) e più lungo e difficile sarà il processo di adattamento.

Ritornando al punto focale di questa breve trattazione, l'Unione Europea contribuisce quindi alla promozione di modelli e di principi che gradualmente vengono istituzionalizzati, contribuendo di fatto all'organizzazione di complesse forme di governance che, per quanto diversi processi siano in gioco e si combinino, in alcuni casi non senza difficoltà, si intrecciano con i programmi nazionali. Citando ancora Radaelli, l'europeizzazione è definita come un "insieme di processi attraverso i quali le dinamiche politiche, sociali ed economiche dell'Unione Europea divengono parte della logica dei discorsi interni (a ciascun paese), delle identità, delle strutture di governo e delle politiche pubbliche" (Radaelli 2000: 2). L'integrazione europea è uno dei vari processi che, come abbiamo visto nel precedente capitolo, produce un impatto sui governi urbani. Argomenti diffusi riguardo la ristrutturazione delle politiche in Europa tendono ad evidenziare la perdita di rilevanza della regolazione dello Stato (nel senso della gerarchia, essendo l'autorità la forza trainante, e quindi giocando lo Stato un ruolo di coordinamento e di allocazione delle risorse; un nodo questo, centrale di conflittualità), a favore della sovrapposizione tra diversi livelli, tramite

reti di vario genere, e un incremento della quantità di interazioni tra un'ampia serie di attori a vari livelli. La redistribuzione dell'autorità va di pari passo con la moltiplicazione di differenti reti di policy, con la definizione di meccanismi di regolazione di tipo negoziale, o cooperativo, sulla base di interessi ma anche di relazioni basate sulla fiducia, o sui valori, tuttavia assieme con nuove forme di potere e di conflitto.

Contrapponendosi a logiche di frammentazione, gruppi sociali, interessi organizzati ed élite politiche si mobilitano su progetti collettivi, reinventando le identità locali e organizzandosi in regimi di governance, in modo tale da resistere politicamente, culturalmente ed economicamente oltre che adattarsi in rapporto all'Europa e ai processi di globalizzazione. Ma le pressioni che riguardano gli Stati nazionali possono anche interessare regioni, località, dando adito spesso al prevalere della frammentazione. I processi di globalizzazione, europeizzazione e decentramento in atto favoriscono il cambiamento dei governi locali che maturano il bisogno di rapportarsi con altre realtà anche geograficamente distanti ma appartenenti al medesimo spazio europeo. I governi locali in Europa negli ultimi venti anni sono stati interessati da profondi processi di cambiamento, di tipo politico, istituzionale e organizzativo, che li hanno portati ad assumere un nuovo protagonismo, dentro e fuori i confini nazionali. I loro ambiti territoriali e i profili istituzionali (autonomia politica, amministrativa, fiscale) vengono ridefiniti, aumentano il carico di responsabilità e le funzioni di loro competenza, la struttura dei sistemi di governo si fa più variegata e complessa, le relazioni con l'ambiente istituzionale, sociale ed economico abbandonano progressivamente regolazioni di tipo gerarchico e si indirizzano verso forme di cooperazione e competizione nelle politiche pubbliche. Anche le questioni pubbliche, caratterizzate da una spiccata dimensione territoriale, sono elaborate all'interno di arene decisionali multilivello in cui il livello sopranazionale acquista rilevante importanza; ne consegue che al loro interno, la capacità di rispondere ai bisogni e di valorizzare le vocazioni del territorio dipende dalla capacità dei governi locali di rapportarsi con altri attori, istituzionali e non (Sassen, 1997) entro un contesto non solo locale e nazionale, ma anche più ampio. I governi locali, scavalcando il livello statale, hanno la possibilità di dialogare direttamente con l'Unione Europea, aspetto questo che richiama direttamente la sopraccitata questione, largamente argomentata in letteratura, della perdita di centralità da parte dello Stato (Held e McGrew, 2000) in un sistema di regolazione politica nuovo. Patrick Le Galès (2002) ne elenca le cause: lo sviluppo dei flussi transnazionali e il rafforzamento delle interdipendenze economiche, militari, politiche; la proliferazione di attori diversi; lo sviluppo dell'Unione Europea, una "forma politica originale" in cui le relazioni con i governi urbani e i diversi gruppi d'interesse si istituzionalizzano progressivamente; la perdita del monopolio dello Stato sull'insieme di

funzioni importanti quali la sicurezza, il controllo delle frontiere, la regolazione economica; la differenziazione interna crescente dello Stato.

Lo Stato contemporaneo, dunque, è cambiato e non si tratta soltanto di una questione di legittimità ma di relazione tra potere e territorio. La perdita di monopolio da parte dello Stato, avvenuta comunque sotto il suo controllo, ha condotto alla formazione di un sistema politico europeo che si caratterizza per tre elementi principali: “l’implicazione di differenti livelli di governo; la moltiplicazione degli attori e degli interessi organizzati non statali; il fatto che non esiste al livello europeo la delega ad un governo europeo eletto responsabile delle politiche, delle decisioni prese, delle regole imposte a tutti i cittadini” (Le Gales, 2002). La crescita di uno spazio europeo, caratterizzato da opportunità ma anche da obblighi, favorisce delle nuove forme di interazione per la politica locale. Si sviluppano infatti sia rapporti diretti tra Unione Europea e governi sub nazionali che rapporti diretti tra le città europee.

Le città, dunque, in questo nuovo contesto si trovano a confrontarsi e in alcuni casi a competere con altre città non solo per l’acquisizione di risorse, ma anche per ritagliarsi un ruolo importante nell’arena europea. I rapporti di tipo economico, politico e culturale che nascono tra le città vanno quindi parallelamente in due direzioni: verso una crescente concorrenza e verso una crescita di cooperazione.

E’ dunque questo che fa parlare di internazionalizzazione e europeizzazione?

Nelle scienze sociali sono sottolineati due aspetti: quello economico e quello politico-culturale. Borja e Castells affermano che fra essi esiste un rapporto e che l’internazionalizzazione delle città si riflette chiaramente, in termini istituzionali, “nella partecipazione attiva dei governi urbani e dei principali artefici dello sviluppo alla vita internazionale. Questo avviene fondamentalmente attraverso tre meccanismi: adesioni ad associazioni di città, partecipazioni a reti, sviluppo di marketing cittadino e presenza di eventi internazionali” (Borja e Castells, 1997). Queste politiche di internazionalizzazione si accompagnano anche ad un diverso stile di governo, la cosiddetta governance, che coinvolge attori anche non istituzionali nei processi decisionali. I diversi stili di governance che si vengono configurando nelle diverse realtà europee danno luogo a differenti modi attraverso cui gli attori cittadini si relazionano con l’esterno. C’è chi parla, riprendendo gli studi organizzativi, di città che diviene “attore collettivo” (Pichierri, 1997) per la presenza di alcuni elementi caratterizzanti che sono: un sistema di decisione collettiva, un sistema di interessi comuni e perseguiti come tali, un sistema di meccanismi di integrazione, una rappresentazione sia all’interno che all’esterno della città e una capacità di innovazione. Si può ipotizzare che un attore collettivo il quale agisce in un contesto cooperativo e competitivo, che fornisce opportunità e vincoli per l’azione, metta a punto e utilizzi delle strategie.

L'europizzazione dei governi urbani può essere analizzata in termini di isomorfismo coercitivo (norme e regole che vengono istituzionalizzate) e mimetismo (attraverso le reti transnazionali). Le politiche urbane e regionali hanno per esempio contribuito a esercitare pressione sui governi infranazionali, affinché portassero avanti forme di partenariato, di contratto. Il cambiamento nelle politiche pubbliche, a livello nazionale ed Europeo (come nel caso dei Fondi Strutturali che includono programmi specifici come Leader, Intereg o Urban) enfatizza la logica del "aiutati che il Ciel ti aiuta", piuttosto che quella dei programmi quasi automaticamente redistributivi.

Nuove norme includono principi come quello del partenariato, che ha assunto un ruolo preminente nell'ambito dei Fondi Strutturali (Hooghe and Keating 2005). Ad esempio facendo una breve rassegna sullo sviluppo di partenariati a livello locale, una ricerca di Benington e Geddes del 2001 ha messo in evidenza come diversi tipi di politiche e di programmi abbiano giocato un ruolo coniugando dimensioni nazionali ed Europee, come ad esempio in vari Paesi programmi nazionali ed europei a supporto di azioni di sviluppo locale integrato e di riqualificazione, in contesti sia urbani che rurali, hanno acquisito una forza trainante (Benington and Geddens 2001).

Goldsmith e Klausen nella loro opera sull'integrazione Europea e il governo locale mostrano la diversità delle risposte locali ai processi di europizzazione, in particolare in termini di organizzazione e di cambiamento delle forme di governo (Goldsmith and Klausen 1997). Ad ogni modo le città stanno cercando di uscire dai rapporti diretti con lo Stato, preferendo la complessità delle reti di policy verticali e orizzontali (Bartolini 1998). Le città, o, più precisamente, le coalizioni che le governano, stanno lavorando per conquistarsi un ruolo nel contesto della divisione internazionale dei compiti: in termini di relazioni sociali e di organizzazione della pianificazione del territorio urbano; come centri di consumo, il che significa accrescersi in prestigio, status, cultura, in modo da attrarre visitatori, turismo, aziende e capitali d'investimento; e infine entrando in competizione per essere sede di compagnie transnazionali, di uffici pubblici di prestigio, o per altre forme di investimento pubblico e privato. La competizione tra città ha portato a una rapida reazione di imitazione/distinzione tra le autorità locali urbane; hanno avuto inizio in molte città, ad esempio, grossi progetti, sviluppo di piani strategici, creazione di parchi scientifici, investimenti in eventi prestigiosi da un punto di vista culturale e in spettacoli, politiche di marketing, sistemi di trasporto pubblico più moderni (Harvey 1985 e 1989). Dare supporto alle aziende e soprattutto attrarre capitali esterni è diventato già dagli anni '80 la politica standard nella maggior parte delle città Europee, policy che ha portato quindi al rafforzamento di forme di cooperazione tra interessi privati e governi urbani (Judd and Parkinson 1990). Gli sforzi nel campo dello sviluppo economico sono ad oggi

notevolmente aumentati, acquisendo maggiore legittimazione e venendo associati con nuove, caratterizzanti forme di governance. In tal modo, i funzionari pubblici hanno cominciato a negoziare con i direttori delle compagnie, delle banche e quanti altri si sporgevano nella direzione di interventi pubblici. Hanno sperimentato nuove modalità d'azione, studiando le dinamiche delle economie locali e formando reti con altri attori economici. Infine si sono a poco a poco avventurati in investimenti pubblici che assumono la forma di aiuti indiretti alle compagnie e di concessione di costruzioni e terreni.

Le politiche di sviluppo economico delle città sono andate in quattro direzioni: la difesa dei posti di lavoro e politiche di formazione (per l'occupazione); il contributo all'accrescimento delle compagnie (modernizzazione, messa in rete, supporto finanziario); il miglioramento dell'ambiente per rendere le aree più attraenti per le imprese; la competizione per attrarre investimenti e gruppi sociali privilegiati (Le Galès 2002).

Una dimensione fondamentale delle città è pertanto rappresentata dalla misura in cui i vari tipi di attori, gruppi sociali, interessi più o meno organizzati, sono portati ad agire insieme entro processi di governance. L'organizzazione delle città come attori potrebbe essere intesa anche come una risposta collettiva alla minaccia di un capitalismo che è eccessivamente soggetto alle incertezze del mercato, che potrebbe incoraggiare e dare slancio ad abilità di giocare i mercati, da cui la possibilità di successo, per gli attori che aderiscono ad una coalizione locale e che mobilitano risorse culturali nell'ambito di progetti politici e sociali.

Riassumendo, può essere sostenuto che ai diversi stili di regolazione politica dello sviluppo locale corrispondano sia diversi modelli di rendimento istituzionale, sia diverse modalità di apprendimento del processo di europeizzazione, tanto da poter parlare di una vera e propria varianza interregionale e locale nella capacità di adattamento. Questa varianza, che si manifesta con effetti differenziati dell'europeizzazione sulle strutture di policy making territoriale, può essere considerata come variabile dipendente dello specifico modo di regolazione, dello stile amministrativo e della cultura di governo del territorio tipici del contesto regionale (Messina 2006).

Tuttavia, come accennato in precedenza, se da una parte la diversa capacità di adattamento dei sistemi politici regionali o locali al processo di europeizzazione è legata al modo di regolazione politica e alla specifica cultura di governo, dall'altra l'Unione Europea sta influenzando, essa stessa, sia le strutture formali, inducendo delle innovazioni dal punto di vista istituzionale, sia la dimensione culturale e dei valori, agendo come un fattore esterno di innovazione del modo di regolazione, della cultura di governo e dello stile amministrativo, introducendo degli elementi di cambiamento formali e sostanziali ispirati ai principi di partenariato, addizionalità,

programmazione e valutazione delle politiche. In particolare, attraverso l'implementazione delle politiche regionali europee, l'UE sta contribuendo a produrre una graduale riforma della *governance* regionale e instaurando una nuova forma di regolazione caratterizzata dall'eterogeneità del processo di *decision making*, secondo una logica di azione collettiva che dovrebbe produrre comportamenti di tipo cooperativo, più che competitivo, tra i sistemi locali della medesima regione, coordinati in modo più o meno efficace a livello regionale (Giraudi 2000).

La dimensione multilivello delle reti di *governance* ha portato, quindi, all'affermarsi di meccanismi di *networking*. Come hanno messo in luce recenti ricerche (Bolgherini 2006; Morlino, Fargion, Profeti 2006), maggiore è la propensione delle Regioni alla costruzione di *network* con altri attori, maggiore è il livello di attivazione per interagire con le istituzioni europee e le altre autorità subnazionali, maggiore è anche l'apprendimento di valori tipici di una cultura di governo propriamente europea. L'attività di *networking* in senso cooperativo può, dunque, essere letta come un indicatore del grado di adeguamento della Regione al modello europeo: più la Regione svolge attività di rete e di coordinamento e più, tendenzialmente, essa mostra di aver acquisito le trasformazioni derivanti dal processo di europeizzazione. Questo nuovo stile comunitario di governo coinvolge tanto il livello politico, quanto quello burocratico-amministrativo; tanto gli aspetti organizzativi, quanto quelli cognitivi, perché l'Unione Europea, con le sue politiche, richiede non solo un cambiamento giuridico, ma anche culturale degli attori coinvolti e del sistema concreto di azione entro cui gli attori si muovono (cioè i modelli cognitivi, le norme sociali e il sistema di valori di riferimento).

## 2.2 Sviluppo locale

Da più di un decennio nel sistema politico e amministrativo italiano sono in atto cambiamenti radicali, di architettura, di modelli organizzativi, di strumenti e approcci che interessano in modo diretto il problema del modello di società e di sviluppo all'intero dello spazio europeo.

Le trasformazioni come è stato precedentemente analizzato subiscono la spinta del processo di europeizzazione e si intrecciano con altri cambiamenti che riguardano le politiche europee, in particolare quelle di sviluppo e coesione e quelle per la sostenibilità ambientale.

Le politiche di sviluppo europee si incardinano all'intero della strategia di Lisbona e di Göteborg. Le azioni e le strategie messe in campo non possono non considerare il mutamento di scenario introdotto dal processo di allargamento (Figuera 2006): l'allargamento pone l'UE di

fronte a quattro questioni fondamentali, peculiari del processo di globalizzazione in corso, che possono essere sinteticamente ricondotte all'aumento delle disuguaglianze sociali e territoriali, allo spostamento del baricentro della politica di coesione verso est, all'aggravarsi della situazione occupazionale e alla persistenza di alcuni sistemi economici obsoleti e in forte declino.

A fronte di una crescita di popolazione e superficie pari a un terzo, la media del PIL pro capite dell'UE si riduce di circa il 12,5 %, i divari socioeconomici raddoppiano. Nell'UE dei 25 si delinea un nuovo gruppo di stati: quello dei paesi con reddito inferiore al 40% della media dell'UE.

Occorre ricordare inoltre che nell'UE allargata, 116 milioni di persone, pari circa al 25% della popolazione totale, vivono in regioni con un PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria, rispetto al 18% della popolazione complessiva registrato nell'UE a15. Nei nuovi Stati membri ciò riguarda il 90% della popolazione (ad eccezione delle regioni di Praga, Bratislava, Budapest, nonché di Cipro e della Slovenia), mentre negli stati dell'UE a 15 riguarda soltanto il 13% della popolazione e le regioni a basso reddito si concentravano geograficamente, nella Grecia meridionale, in Portogallo, nel sud della Spagna, nel Mezzogiorno italiano e nei nuovi Länder tedeschi. Il successo dell'Europa e il consenso verso le istituzioni comunitarie passerà sempre di più per il successo delle sue politiche di sviluppo e coesione.

In generale, i tassi di occupazione negli stati membri restano di molto inferiori all'obiettivo del 70% fissato per il 2010 dalla strategia di Lisbona (obiettivo del 67% per il 2005), essendosi attestati in media sul 62,9% nell'UE allargata nel 2003. Il processo di allargamento ha determinato una geografia delle disuguaglianze dei tassi di sviluppo differente rispetto al passato inducendo l'Unione Europea a concentrare i suoi sforzi per la coesione economica e sociale.

L'Unione nel suo insieme deve confrontarsi con sfide legate alla accelerazione della ristrutturazione economica, a seguito della globalizzazione, della liberalizzazione degli scambi, della rivoluzione tecnologica, dello sviluppo dell'economia e della società della conoscenza, dell'invecchiamento della popolazione, della crescita dell'immigrazione, della crisi ambientale, dei cambiamenti climatici e della crisi energetica.

Secondo proposta della Commissione, la politica di coesione, in tutte le sue dimensioni, deve essere vista come un elemento integrante della strategia di Lisbona (l'obiettivo strategico dell'Unione Europea, definito nella Conferenza intergovernativa di Lisbona del 2000, è quello "di rafforzare l'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale nel quadro di un'economia basata sulla conoscenza; la speranza è quella di fare dell'Unione Europea l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare

una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”. [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm)). Il problema messo a fuoco erano gli scarsi risultati ottenuti in termini di crescita e di sviluppo a fronte di un imponente sforzo di armonizzazione dei mercati, anche se il disegno politico su cui poggia tale strategia ha bisogno di essere completato e aggiornato. In altre parole, la politica di coesione dovrà incorporare gli obiettivi di Lisbona e Göteborg e diventare un veicolo chiave della loro realizzazione attraverso i Programmi nazionali e regionali.

Un elemento importante del rilancio della strategia è la revisione della struttura della *governance*, in modo da definire più precisamente le rispettive responsabilità a livello locale, nazionale, e comunitario e i rapporti tra gli stessi. Questa strategia pone una sfida all'organizzazione territoriale del continente che sollecita il ripensamento di reti, centri, strumenti e attrezzature; ancora di più impone di considerare gli effetti combinati delle politiche comunitarie e degli Stati membri e delle ancor più numerose iniziative private. Il raggiungimento di questo obiettivo richiedeva una strategia globale volta da un lato a predisporre il passaggio verso un'economia ed una società basate sulla conoscenza, migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di ricerca e sviluppo, nonché accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e completando il mercato interno; dall'altro, volta a modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale e a sostenere il contesto economico sano e le prospettive di crescita favorevoli applicando un'adeguata combinazione di politiche macroeconomiche.

La strategia di Lisbona si è articolata in una serie di riforme strutturali negli ambiti dell'*occupazione*, dell'*innovazione*, delle *riforme economiche* e della *coesione sociale*.

Con il Consiglio Europeo di Göteborg, nel 2001, si è aggiunto un quinto ambito di intervento: la sostenibilità ambientale. In ambito comunitario, l'impegno in direzione dello sviluppo sostenibile ha oramai trovato un riconoscimento istituzionale, che oltrepassa l'ambito delle politiche per andare ad assumere la funzione di obiettivo esplicito della stessa Unione Europea. All'interno della Costituzione Europea (Documento adottato dal Consiglio europeo di Bruxelles del 17/18 Giugno 2004) al Titolo I, art. 3 si legge “*L'Unione Europea si adopera per un'Europa dello sviluppo sostenibile, basato su una crescita economica equilibrata, sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva e su un elevato livello di tutela e di miglioramento dell'ambiente*”. Gli indirizzi del Consiglio Europeo vertevano principalmente su un nuovo approccio alla definizione delle politiche, sulla definizione di alcune priorità ambientali e di una serie di obiettivi e di misure come orientamento generale per lo sviluppo delle politiche settoriali, sulla lotta ai cambiamenti climatici, sulla sostenibilità dei trasporti, sulle

minacce per la sanità pubblica, su una gestione responsabile delle risorse naturali, sull'integrazione degli aspetti ambientali in tutte le politiche comunitarie, suggerendo alcune modalità di intervento finalizzate a dematerializzare l'economia, a limitare il carico inquinante sugli ecosistemi, a migliorare la qualità di vita delle attuali e delle future generazioni, anche attraverso lo sganciamento dell'uso delle risorse dalla crescita economica.

Nonostante le buone intenzioni, i processi di attuazione delle politiche hanno evidenziato alcune incoerenze suggerendo una migliore integrazione fra i livelli decisionali e fra gli ambiti di intervento.

La Strategia di Lisbona ha subito un processo di valutazione intermedia che ha portato il Consiglio al rilancio della stessa attraverso un approccio differente e maggiormente integrato alle questioni relative allo sviluppo, alla competitività e al miglioramento ambientale. A Bruxelles, il 22 e 23 marzo 2005, nelle conclusioni del Consiglio si propone di dare nuovo impulso alla strategia europea per *“rinnovare le basi della sua competitività oltre che aumentare il suo potenziale di crescita e la sua produttività e rafforzare la coesione sociale puntando principalmente sulla conoscenza, l'innovazione e il potenziamento del capitale umano”*. Nelle conclusioni si sottolinea come, per raggiungere i suoi obiettivi, l'Unione deve per prima cosa mobilitare tutti i mezzi nazionali e comunitari appropriati, compresa la politica di coesione, nelle sue dimensioni economica, sociale e ambientale, per meglio profittare delle sinergie in un contesto generale di sviluppo sostenibile duraturo. Si sottolinea inoltre che al fianco dei governi, nazionali, tutti gli attori coinvolti, parlamenti, istanze regionali e locali, partenariati sociali, società civile, devono appropriarsi della strategia e partecipare attivamente alla realizzazione dei suoi obiettivi. I punti essenziali del rilancio della strategia passano per il nodo strategico della conoscenza e dell'innovazione - motori della crescita sostenibile, per il perseguimento di un migliore quadro regolamentare più favorevole alle imprese e migliore offerta di servizi di interesse generale, per una elevata qualità della vita e per una produzione più sostenibile, attraverso la salvaguardia del modello sociale europeo, puntando sulla competitività delle imprese, anche le PMI (Piccole e Medie Imprese), senza ricorrere alla politica degli aiuti di stato. La strategia dovrà incentivare la crescita dei tassi occupazionali e l'allungamento della durata della vita attiva, riforme dei sistemi di protezione sociale, promozione di misure di conciliazione della vita lavorativa con la vita familiare, strutture e politiche per l'infanzia, pari opportunità, integrazione sociale e lotta al lavoro irregolare, potenziamento dei servizi alla persona e alle imprese, protezione dell'ambiente e promozione dei partenariati locali, investimenti in formazione e apprendimento continuo. Un punto fondamentale sembra essere il miglioramento della governance.

Gli Stati membri sono invitati ad adottare le pratiche migliori che hanno dato risultati palesemente positivi. I governi locali e le pubbliche amministrazioni sono chiamate quindi a svolgere un ruolo fondamentale per la coesione attraverso il rilancio della competitività, la corretta gestione ambientale e la salvaguardia del modello sociale europeo e dovranno impegnarsi ad adeguare il modo di elaborare ed attuare le politiche, le loro strutture e l'organizzazione per far fronte alle nuove sfide (Fighera 2006).

Le azioni più incisive e significative che i governi locali si troveranno a svolgere riguarderanno presumibilmente l'attivazione di un processo di razionalizzazione e di coordinamento tra le amministrazioni finalizzato ad una miglior regolazione, l'accelerazione della velocità delle risposte ai propri interlocutori e il maggior dialogo con i cittadini e le imprese. Grande importanza è riconosciuta alla "dimensione territoriale" della politica di coesione: occorre migliorare l'integrazione territoriale e promuovere la cooperazione tra le regioni e al loro interno, adottando un'impostazione pluridisciplinare o integrata, e individuando i problemi specifici connessi alle diverse situazioni geografiche riferite principalmente ai sistemi urbani, ai sistemi produttivi e ai sistemi rurali.

Alcuni cambiamenti significativi che hanno interessato il sistema politico e amministrativo italiano nel suo complesso sia a livello centrale che locale sono da più parti stati osservati.

La dimensione istituzionale ed organizzativa assume una rilevanza crescente nella definizione ed attuazione delle politiche pubbliche a livello locale. In modo differenziato a seconda dei contesti e dalle logiche assunte dai diversi attori in gioco, i sistemi politici locali, chiamati a rispondere a nuove domande endogene ed esogene, si dotano di nuovi strumenti e metodologie, sperimentano nuove soluzioni normative e procedurali, adottano innovazioni nei processi decisionali e nelle modalità di attuazione delle politiche. Nonostante sia possibile rinvenire alcune esperienze interessanti e significative in termini di innovazione nelle pratiche di *governance*, di migliore coordinamento e regolazione, maggiore trasparenza e partecipazione dei processi decisionali, lo spreco irrazionale di risorse, le incongruenze ed inefficienze persistono, così come resistono le logiche clientelari, la scarsa considerazione dei valori ambientali e delle acquisizioni scientifiche nei processi decisionali.

Se da un lato è vero che, come sottolineano recenti ricerche, "lo sviluppo economico di una regione non è guidato solo dalle imprese ma si produce nei luoghi che si segnalano per tolleranza, diversità e apertura nei confronti della creatività" (Florida e Tinagli 2004 in Fighera 2006: 10) e si rende possibile solo attraverso un forte investimento in innovazione tecnologica, organizzativa e gestionale, è altrettanto vero che queste innovazioni proprio in relazione alle politiche ambientali possono essere più facilmente rilevate ed osservate.

La dimensione delle politiche ambientali diviene un punto di vista privilegiato per l'osservazione delle trasformazioni in corso. Sembra oramai consolidata l'idea che l'ambiente rappresenti uno dei fattori globalizzanti per eccellenza e che la tutela ambientale rappresenti, oltre che un valore ed un obiettivo autonomo da perseguire coerentemente con il resto del mondo, un elemento cruciale per la crescita economica e lo sviluppo dei territori all'interno dell'Unione Europea. La sostenibilità ambientale dello sviluppo non potrà che divenire un campo di azione prioritario anche per i governi e le amministrazioni locali che dovranno rispondere agli indirizzi provenienti dall'alto e alle domande dal basso. Questo sembra essere maggiormente vero soprattutto per quelle aree in ritardo di sviluppo in cui le risorse ambientali naturali e storico-culturali costituiscono l'unico vero capitale su cui costruire i processi di sviluppo e dove il degrado dei sistemi naturali determina costi sociali aggiuntivi e fattori competitivi negativi nei confronti di sistemi locali meno dotati di storia e di natura, ma più attenti alla loro corretta gestione.

A fianco alle pratiche di programmazione inter-istituzionale, di monitoraggio e valutazione introdotte sulla spinta delle indicazioni e dei regolamenti comunitari, nuovi strumenti di regolazione e di *governance*, strumenti che coinvolgono pratiche amministrative, processi decisionali e strategie, sembrano diffondersi, interessando il livello operativo e quello decisionale, le relazioni fra i settori di azione, tra i differenti livelli di governo, tra le amministrazioni e fra queste e le agenzie o gli enti strumentali, le autorità indipendenti e di regolazione e le organizzazioni sociali. L'esigenza di rispondere alle domande crescenti e estremamente complesse e la contemporanea necessità di razionalizzare e migliorare le prestazioni di un sistema pubblico, sempre meno soggetto unitario e gerarchicamente sovraordinato, orientando le azioni in direzione di obiettivi di sostenibilità, costringono a sviluppare nuovi approcci analitici ed interpretativi per leggere la realtà e le dinamiche in corso.

Anche in Italia, sulla spinta delle trasformazioni delle politiche europee cresce il ruolo degli enti locali, sempre più responsabili di politiche attraverso servizi prodotti da altri soggetti, che costretti a ridefinire il modo di operare, sviluppano nuove competenze e capacità. Migliorare la capacità di pianificazione, di coordinamento, controllo e valutazione, ma anche sviluppare le funzioni di ascolto, le strutture di *advocacy* democratica o le funzioni e le capacità di *accountability*, diviene sempre più necessario in particolar modo per i governi locali (Cain 2004).

Si tratta di competenze che si inquadrano all'interno di quattro specifiche aree funzionali: l'area funzionale della valutazione, l'area della comunicazione (integrazione e partecipazione), la rendicontazione (o della responsabilità, *accountability*) e la pianificazione.

Le aree funzionali che interessano tutte le politiche e le attività dell'ente locale, sempre più spesso vengono supportate da alcuni strumenti che, se adattati al contesto, permettono di migliorare la comunicazione interna ed esterna, innescare processi di apprendimento organizzativo ed introdurre logiche incrementalmente di miglioramento continuo nell'operato degli enti e delle organizzazioni.

L'osservazione e la letteratura sulle esperienze definite di successo sembra indicare che l'elaborazione e l'applicazione di strategie, accompagnate da strumenti e sistemi di gestione che pongono le questioni inerenti la sostenibilità ad un livello prioritario, che individuano obiettivi scanditi nel tempo, sistemi di monitoraggio e valutazione aperti ai riscontri delle attività di partecipazione, agevoli l'integrazione della dimensione ambientale favorendo una buona governance locale.

Gli strumenti in questione alimentano e si alimentano di reti formali ed informali e trovano un riconoscimento crescente nei programmi e nelle politiche comunitarie; piani strategici e sistemi di gestione ambientale finalizzati ad affrontare contemporaneamente le questioni relative allo sviluppo economico, alla tutela e al miglioramento ambientale, alla giustizia e inclusione sociale permettono di fornire una lettura sistemica della realtà locale agevolando l'introduzione di logiche incrementalmente nelle scelte di sviluppo dei territori e delle comunità locali e vanno via via diffondendosi in tutta Europa.

Alla base di molti degli strumenti c'è il concetto di *accountability* (De Fabitiis 2004), che indica la realizzazione di un sistema di responsabilità che renda chiare le relazioni esistenti tra decisioni, attività e parametri di controllo degli effetti (indicatori). Nel corso dell'ultimo decennio, in tutta Europa, a livello locale, si sono ideati e sperimentati una pluralità di questi strumenti a supporto dei processi decisionali, nel tentativo di realizzare quella che può definirsi la "modernizzazione burocratica" (Pellizzoni 2003). Ma la realizzazione di processi che siano in primo luogo orientati alla sostenibilità dello sviluppo risulta un'operazione complessa. Richiede oltre ad un impegno politico forte e sostanziale, meccanismi tecnici ed organizzativi ad elevata complessità non sempre rinvenibili nelle realtà considerate. Si tratta molto spesso di modalità operative scarsamente codificate, piuttosto che di veri e propri strumenti, che, attraverso il contributo di competenze multidisciplinari, si prefigurano l'arduo compito di coordinare ed orientare il processo di attuazione in direzione di criteri e obiettivi definiti in modo "inclusivo" (Bobbio 2004). Il ruolo giocato dalle burocrazie pubbliche e dalle organizzazioni tecniche, chiamate a far sì che i principi e gli strumenti trovino una coerente applicazione, non è trascurabile durante la fase della formulazione delle policy, ma assume un'importanza particolare nella fase di implementazione. Come sostiene Lewanski, infatti, molto spesso i

comportamenti seguiti nell'azione amministrativa finiscono per segnare in negativo o in positivo i risultati finali dell'azione pubblica (Lewanski 1997). I sistemi politici ed amministrativi hanno a loro disposizione diverse tipologie di strumenti e metodi innovativi. Alcuni di questi strumenti potrebbero essere definiti come strumenti orizzontali di governance (pianificazione strategica, gli strumenti di e-governance o di e –democracy, la valutazione ambientale strategica, l'Agenda 21 locale, i piani e i sistemi di gestione ambientale per le aree urbane, gli strumenti di accountability sociale), altri si riferiscono invece ai modelli sostenibili di produzione e consumo ed entrano in sfere di competenza che meno direttamente investono i sistemi politici e amministrativi, ma non per questo meno incisive o significative. Ciascuno di questi strumenti nasce per rispondere a una specifica problematica, ma tutti sono accomunati da un unico obiettivo: proprio come i fondi strutturali, anche questi strumenti si pongono la finalità di promuovere, sostenere e diffondere processi di sviluppo locale sostenibile. Alcuni sono “normati” (Fighera 2006) attraverso direttive o regolamenti, altri sono più di tipo informale o volontario e si fondano solo su raccomandazioni, linee guida, manuali che descrivono sperimentazioni o sintetizzano risultati di indagini qualitative e comparazioni.

Le due tipologie di strumenti sono accomunate dal medesimo proposito di fondo: passare da una mera prospettiva di crescita economica ad una concezione più attenta alle caratteristiche dello sviluppo che sia volta ad una seria programmazione che abbia come primo obiettivo lo sviluppo sostenibile. Gli strumenti hanno ricevuto applicazioni più o meno dirette nelle amministrazioni locali e nei sistemi di regolazione locale dello sviluppo dei territori locali. Spesso si sovrappongono e trovano possibilità di dialogo ed integrazione tra di loro; meno facile appare l'integrazione con le pratiche tradizionali, fanno fatica a diventare prassi amministrativa e a sopravvivere, soprattutto al sud, all'esaurirsi del finanziamento che molto spesso ne accompagna la sperimentazione, rischiando di restare esercizi autoreferenziali quando non riescono a trovare un collegamento reale con i processi decisionali e le prassi amministrative tradizionali. In conclusione è, secondo me, necessario evidenziare quelle che possono risultare delle positività per il percorso compiuto fino a questo momento e per le prospettive future delle politiche territoriali. L'ottimismo è però da considerarsi un cauto ottimismo; è solo cauto, per lo scenario preoccupante in cui versa il progetto dell'Unione. Il futuro delle politiche europee si presenta particolarmente difficile all'indomani dell'allargamento che comporta una certa difficoltà politica; e in un momento di divaricazione delle strategie tra le due sponde dell'Atlantico. Difficoltà di rilievo risultano anche dal tortuoso iter al quale è sottoposta la ratifica della Costituzione. La prima ragione a sostegno di questo cauto ottimismo riguarda la maturazione avvenuta negli approcci alle politiche territoriali, e la loro traduzione in modalità di intervento.

L'originaria preoccupazione degli anni Cinquanta per gli squilibri territoriali e il ritardo di sviluppo si spiegava sullo sfondo di economie continentali uscite dall'accidentato percorso - grosso modo coerente in tutti e sei i paesi fondatori- attraverso la modernizzazione industriale, l'inurbamento, le distruzioni belliche e la ricostruzione welfarista. Analogamente, le iniziali politiche di sviluppo e il loro modesto riflesso territoriale erano iscritte interamente entro i confini del paradigma dello sviluppo, della crescita occupazionale e del reddito. Il punto d'arrivo a cinquanta anni di distanza non sovverte interamente la nozione di equilibrio, ma certamente la iscrive su un diverso sfondo: la preoccupazione riposa meno sul versante produttivo e più su quello territoriale e, in un certo senso, sulla qualità e la distribuzione dello sviluppo piuttosto che sulla quantità della crescita. Più recentemente ancora, l'idea di coesione territoriale introduce, accanto alla riduzione degli squilibri, alcuni obiettivi positivi: l'integrazione territoriale, la dotazione di servizi generali, l'accesso a beni collettivi non frazionabili. In questa prospettiva, la maturazione è innegabile come pure la varietà dei riflessi sulle iniziative territoriali. La seconda ragione proviene dalla capacità delle politiche territoriali di dare visibilità ad ambiti e problemi territoriali mal rappresentati dal gioco tra gli stati membri e dalle opposte nozioni di sviluppo e arretratezza. Un'altra ragione di ottimismo proviene dal riscontro di progressive linee di coerenza, nonostante tutte le differenze, nel discorso territoriale comunitario tanto che nell'Europa guidata per decenni da priorità geopolitiche (l'equilibrio tra risorse), orientamenti 'liberisti' (l'integrazione dei mercati) e istituzionali (la negoziazione multilaterale tra gli stati), il territorio ha offerto l'ancoraggio per le politiche ad orientamento sociale, per un approccio 'volontarista' (l'eufemismo francese per statalismo) e keynesiano, per l'integrazione settoriale (Cremaschi 2005). L'Europa dei popoli, delle regioni, delle città sono espressioni che rimandano a progetti politici diversi che hanno in comune però un aspetto: cercano di irrobustire il radicamento locale delle nuove istituzioni. Dunque, si possono indicare tre percorsi di crescita del territorio nelle politiche comunitarie. Il territorio entra a far parte di una piccola 'grande' storia dell'Europa; inoltre, consente di dare rappresentanza e voce politica a soggetti che, entro i paesi membri, esprimono domande più specifiche, di innovazione, sperimentazione e integrazione che "sposta" i confini delle politiche; introduce, infine, 'enzimi' compensativi nel progetto d'integrazione dei mercati, elaborando in particolare nuove forme di azione pubblica. Misure indirette, che forse non prendono di petto la regolazione territoriale, ma, comunque, misure di un certo rilievo degli esiti territoriali delle politiche comunitarie. Un ulteriore elemento di sostegno ad una visione 'ottimista' riguarda, più nello specifico, la formazione di un comune *discorso* europeo sul territorio, dal momento che attraverso le "scale" di governo e le differenti

consuetudini amministrative, si riscontrano processi di progressiva europeizzazione delle politiche, degli stili, della cultura tecnica della pianificazione anche in ambito locale.

Di contro, la prospettiva europea è debole nell'individuare l'aggancio tra il locale e le grandi reti continentali, dove si misurano gli effetti territoriali delle politiche; ed è generica dove dovrebbe essere più strategica, cioè nell'esplicitare le poste, i prezzi, i rischi dei percorsi di sviluppo territoriale alternativi alla concentrazione nel 'pentagono' delle capitali.

Nell'avventura europea sono stati spesso gli esiti indiretti a rivelarsi i più fertili; nelle politiche territoriali, la loro incidenza si è rivelata ancora maggiore. Nella governance territoriale non sono in vista soluzioni forti, quelle grandi riforme apparentemente risolutive (che di rado si rivelano tali) che dovrebbero dare la scossa ai grandi problemi di assetto e organizzazione del continente; viceversa, crisi istituzionali dell'Unione sono sempre dietro all'angolo e possono condurre a ripiegamenti e bruschi arresti. Un disegno del territorio equo e competitivo richiede ancora consistenti sforzi politici e culturali, in un percorso istituzionale in prospettiva forse meno favorevole, certo più accidentato. Ma le vicende comunitarie del territorio sembrano offrire un insegnamento più generale: nella sequenza di aggiustamenti si intravede un metodo, si rintraccia una logica di cambiamento complessivo. Iniziative locali, approcci integrati, soluzioni di governance innovativa, progetti di territorio non offrono solo soluzioni parziali e incrementalì, talvolta limitate per ambizione o per occasione. Sono componenti del puzzle disegnato dalla mobilitazione progressiva delle località, dalla loro partecipazione al gioco delle politiche e della politica. In questo senso, la novità non è che il disegno aggregato delle politiche territoriali assuma la forma di un nuovo livello di politiche federali del territorio, un pezzo aggiuntivo di ingegneria costituzionale nel corso di un'impresa lunga e sempre in divenire. La vera novità è la dinamica che creano tra ambiti locali e interventi. Laddove i territori si mobilitano, appare con crescente chiarezza come queste iniziative assumano la forma di politiche federative del territorio, pezzi del processo di apprendimento collettivo continuo e fertile che è a fondamento della costruzione dell'Europa delle città.



## Capitolo Terzo

### *3.1 Un nuovo ruolo per gli enti locali alla luce del principio di sussidiarietà*

Alla luce di quanto trattato nei precedenti Capitoli di questo elaborato, è possibile rilevare, dal punto di vista degli elementi di positività per gli enti regionali e locali, e per il Comitato delle Regioni, che la Costituzione europea migliora sensibilmente la loro posizione e il ruolo che sono chiamati a svolgere all'interno dell'Unione Europea tanto che all'art. 5 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è riconosciuta l'autonomia regionale e locale come parte integrante dell'identità nazionale, con l'assunzione da parte delle Istituzioni europee della responsabilità di rispettare tale autonomia. Il principio di sussidiarietà, infatti, è stato ridefinito ed esteso alle autorità regionali e locali, non essendo più concepito soltanto come lo strumento regolatore delle relazioni tra le istituzioni dell'Unione e gli Stati (*"...L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale..."*; Art 1.5 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa). A ciò si aggiunge che il Comitato delle Regioni è chiamato a contribuire al controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà, essendo stato stabilito che potrà adire la Corte di giustizia, come previsto dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, allegato al progetto di Costituzione (*"Prima di proporre un atto legislativo europeo, la Commissione effettua ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella proposta"*; Art. 2 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità . *"La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo europeo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo III-365 della Costituzione da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale. In conformità alle modalità previste dallo stesso articolo, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni avverso atti*

*legislativi europei per l'adozione dei quali la Costituzione richiede la sua consultazione"*; Art. 8 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità).

Di notevole importanza per l'argomento trattato è il Parere rilasciato dal Comitato delle Regioni sul tema <<La cooperazione transfrontaliera e transnazionale tra gli enti locali>> il 12 Marzo 1998 che enuncia al punto 1.2. come *"nel corso degli ultimi anni, con i trattati di Maastricht e di Amsterdam, il processo di integrazione europea in atto si è esteso alle regioni e agli enti locali che svolgono un ruolo determinante nell'applicazione diretta di direttive e regolamenti europei. L'inserimento del principio di sussidiarietà nei trattati europei conferisce nuove responsabilità agli enti locali e regionali. L'«Europa dei cittadini» deve divenire realtà grazie a strutture decentralizzate"*

Per quanto riguarda la politica di coesione, viene iscritta nel progetto di Costituzione la coesione territoriale, accanto a quella economica e sociale, includendola, e questo è ciò che più conta, fra gli obiettivi dell'Unione, attraverso l'articolo 3 (*"...L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri..."* Art. 1.3 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa).

Due elementi hanno causato maggiore insoddisfazione nel mondo delle autonomie. In primo luogo, si tratta del mancato riconoscimento esplicito del ruolo delle città e del contributo che esse forniscono allo sviluppo sostenibile, sia economico che sociale e culturale, dell'Unione Europea, soprattutto nel quadro dell'allargamento ai Paesi dell'Europa centro-orientale e nel contesto dello sviluppo delle politiche europee con i Paesi vicini. In secondo luogo, manca un maggiore avanzamento del ruolo delle autorità territoriali nella partecipazione alla vita democratica dell'Unione, che le autonomie avrebbero voluto vedere meglio evidenziato, in particolare per distinguere la loro funzione rispetto a quella delle organizzazioni che operano nel mondo della società civile.

I governi urbani sono di solito messi in relazione con lo Stato nazionale in termini di democratizzazione e legittimazione delle forme di gestione territoriale. Sono definiti in primo luogo considerando la fornitura dei servizi e la politica pubblica e in secondo luogo come arene politiche e strumenti per promuovere la democrazia, la partecipazione e il governo delle società locali. Come è stato evidenziato nel percorso svolto, molti governi locali e regionali hanno dovuto interagire con o adattarsi ai cambiamenti di natura organizzativa dello Stato. L'assunzione di differenti forme di burocrazie centralizzate sembra essere stata sostituita dalla frammentazione dello Stato; si è spesso evidenziata la prospettiva di uno Stato frammentato (una

realtà di agenzie, reti, singole individualità, differenziazione dell'arena politica e densificazione degli attori) in cui le politiche pubbliche non funzionano in termini di gerarchie ma di negoziazione, flessibilità, arrangiamenti specifici, che suggeriscono piuttosto una dissoluzione dello Stato. Questa frammentazione viene posta in risalto non soltanto perché le frontiere tra attori pubblici e privati non sono nette ma anche perché gli ambiti di politica stanno diventando sempre più difficili da identificare. La formazione di una politica europea ha accresciuto le tendenze centrifughe all'interno dello Stato nazionale, aprendo a nuove prospettive per diversi gruppi, organizzazioni, a differenti livelli (governance multilivello); la costruzione di una governance Europea può essere vista come una sostanziale redistribuzione dell'autorità, in assenza di un centro unico in grado di dominare sul sistema.

In Europa la maggior parte dei governi urbani hanno avviato alcune riforme di carattere amministrativo, inclusa l'introduzione dei consigli di quartiere e la decentralizzazione della gestione dei servizi, come nel caso di nuovi meccanismi di partecipazione alle decisioni pubbliche nonostante la duplice difficoltà di aumentare poteri e budget e di sostenere gli interessi dei cittadini nel perseguire gli affari quotidiani. Domande di partecipazione dei cittadini al governo urbano sono associate con una crescente richiesta di efficienza gestionale nella fornitura dei servizi agli utenti. La ristrutturazione del settore pubblico ha per conseguenza di accrescere la confusione nei settori delle politiche pubbliche e di aggravare la condizione di frammentazione dei governi urbani, da cui l'interesse crescente verso domande di leadership, di gestione, di coordinamento e di governance. Lo sviluppo di nuovi strumenti di politica contribuisce ad evidenziare le ambiguità e le dinamiche interne alle politiche pubbliche: l'enfasi sul partenariato, la forma del contratto, i vari tipi dei processi di negoziazione, rivela lo sforzo di ridefinire la politica pubblica secondo criteri di flessibilità, in modo da affrontare problemi mal definiti e da gestire finalità eterogenee. Come nella maggior parte della ricerca sulle politiche pubbliche (in particolare nel settore della spesa sociale pubblica, della rigenerazione dei quartieri urbani o dello sviluppo economico), l'enfasi sulla frammentazione, la moltiplicazione degli attori, il "territoire" – una città, una località, una regione – tende ad apparire come un possibile fattore di integrazione. Grazie al radicamento territoriale, "le nuove politiche economiche e sociali" possono essere più democratiche, più trasparenti, più efficaci, più di lungo periodo e più coerenti. Lo sviluppo del livello meso del governo in Europa può essere visto nel contesto di cifre di investimento. La condivisione dei governi locali (soprattutto urbani) degli investimenti pubblici nazionali ammonta attualmente al 50% nei paesi centralizzati più piccoli come il Portogallo e la Finlandia, per arrivare a circa il 60% in Paesi come il Regno Unito, l'Italia, la Germania, la Spagna, la Danimarca, o addirittura a quasi il 70% dell'Olanda e della Francia.

### 3.2 Evoluzione normativa delle Unioni di Comuni

È in questo contesto di governance multilivello e di europeizzazione che nasce l'Unione dei Comuni del Camposampierese, la cui esperienza vorrei trattare nel proseguo di questo capitolo, partendo innanzitutto dall'evoluzione normativa che ne è stato l'*humus*. Prima della legge 142/90, nel sistema amministrativo italiano si pensava di affrontare il cosiddetto problema dei "Comuni polvere", cioè di quei Comuni di piccole dimensioni e di esigua dimensione demografica, per queste ragioni sottoposti al problema del non ottimale esercizio delle loro funzioni, per mezzo di due proposte che ponevano l'alternativa tra la fusione coattiva e la fusione incentivata per arrivare ad una soluzione del problema: ispiratore della prima linea di condotta fu Bettino Craxi che proponeva l'accorpamento d'ufficio degli enti con minore dimensione demografica; altre proposte miravano invece a fusioni incentivate con trasferimenti erariali o regionali. Ambedue le soluzioni presupponevano comunque l'eliminazione dei Comuni di più limitata dimensione demografica in nome dell'esercizio a dimensione ottimale delle funzioni. Con l'ex art. 26 della legge 142/90 (*1. In previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5000 abitanti, possono costituire un'unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi. 2. Può anche far parte dell'Unione non più di un comune con popolazione fra i 5000 e i 10000 abitanti. 3. L'atto costitutivo ed il regolamento dell'unione sono approvati con un'unica deliberazione dai singoli consigli comunali, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. 4. Sono organi dell'unione il consiglio, la giunta ed il presidente, che sono eletti secondo le norme di legge relative ai Comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'unione. 5. Entro dieci anni dalla costituzione dell'unione deve procedersi alla fusione, a norma dell'art. 11. Qualora non si pervenga alla fusione, l'Unione è sciolta.*) nasce formalmente l'Unione di Comuni come ente istituito "in previsione di una fusione" con la relativa assunzione di un impegno politico volto a tal fine. Ulteriore sviluppo della materia è dato dalla legge 59/97 con l'affermazione del principio di sussidiarietà e pertanto con il riconoscimento di un ruolo molto più incisivo agli enti locali, ritenuti naturali destinatari non solo dei compiti strettamente attinenti agli interessi della collettività rappresentata, ma di tutte le funzioni il cui livello ottimale di esercizio possa localizzarsi nel rispettivo ambito territoriale. Viene evidenziata sia la dimensione verticale della sussidiarietà in quanto la legge succitata prevede l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province ed alle Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con la sola esclusione delle funzioni incompatibili con tale dimensione; ma è percepibile anche la dimensione

orizzontale della sussidiarietà laddove le responsabilità pubbliche vengono collocate alle autorità territorialmente più vicine ai cittadini, al fine di favorire la partecipazione delle famiglie, delle associazioni e delle comunità, alle attività di rilevanza sociale. Inoltre, riprendendo l'Art. 2 L. 142/90 si sottolinea come i Comuni e le Province svolgano le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali. La sussidiarietà orizzontale risponde anche all'esigenza di ripensare la *mission* dello Stato focalizzandola sul suo core-buisness: cioè abbandonare le funzioni non essenziali; esternalizzare o privatizzare servizi che possono essere meglio svolti dal mercato o da organizzazioni no-profit; liberalizzare le public utilities.

In seguito, con il Decreto Legislativo n. 112/98, il legislatore delegato riconosce agli enti locali un'ampia potestà di "*autonoma individuazione dei soggetti, delle forme e delle metodologie con le quali realizzare modalità di gestione associata sovracomunale*"; in attuazione del principio di adeguatezza, l'autonomia è però condizionata al necessario rispetto da parte dei comuni di minore dimensione demografica degli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni individuati dalle Regioni, ed all'obbligo di esercitare le nuove competenze in forma associata all'interno di tali ambiti (art. 3, comma 2). L'importanza di questo nuovo intervento legislativo è data soprattutto dal cambio di rotta apportato dal legislatore il quale, riguardo il problema delle dimensioni dei piccoli comuni, sottolinea quanto diventi secondaria la creazione di nuovi enti intermedi e la fusione dei piccoli comuni e come al contrario assurga a obiettivo primario l'estensione del ricorso alle forme associative e di cooperazione. Ancora più importante ai fini di questa trattazione è però la Legge 256/99 in quanto quest'ultima in primo luogo accorda all'Unione di Comuni lo status di ente locale, eliminando i limiti di carattere demografico precedentemente contenuti nei commi 1 e 2 dell'art. 26 e disciplinando la scomparsa del comma 5 che disponeva lo scioglimento delle Unione di Comuni qualora, entro il termine di dieci anni dalla sua costituzione, non si fosse pervenuti alla fusione dei comuni aderenti. Strettamente legate al principio che riconosce l'Unione di Comuni come ente locale, vi sono altre previsioni innovative quali il riconoscimento della natura statutaria dell'atto fondamentale dell'ente, l'attribuzione all'Unione dei Comuni della potestà regolamentare per: a) la disciplina della propria organizzazione; b) lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate; c) i rapporti anche finanziari con i comuni; e, in generale, il rinvio ai principi previsti per l'ordinamento dei Comuni in quanto compatibili. Con la Legge 265/99 l'Unione di Comuni, da passaggio intermedio e temporaneo in vista di una futura fusione, diviene strumento "*per esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di competenza comunale*" (ex art. 26 comma 1) nonché terreno di sperimentazione di un modello di integrazione istituzionale ed organizzativa che solo in via

eventuale diverrà permanente. A tale scopo il legislatore ha ritenuto necessario intervenire sia sul sistema di finanziamento e di incentivazione ai processi aggregativi, previsti sia a livello statale sia a livello regionale, sia sul ruolo delle Regioni, con funzioni di disciplina, indirizzo, promozione e definizione degli “ambiti ottimali” . la legge 265/99 inoltre disciplina gli organi che costituiranno le Unioni di Comuni, sancendone la necessaria composizione con membri degli organi politici comunali, opzione che segna ulteriormente l’abbandono della prospettiva dell’Unione di Comuni come forma di aggregazione intermedia, “sostitutiva dei singoli comuni” e afferma la sua concezione in termini di “struttura di supporto”, diretta emanazione degli enti aderenti. Da rilevarsi anche l’abbandono del criterio della rappresentatività diretta in favore, al contrario, di quella indiretta degli organi, evidentemente in considerazione di rischi di conflittualità insiti nella creazione di un nuovo livello elettivo.

Lo Statuto delle Unioni di Comuni deve individuare sia le funzioni svolte dalle stesse sia l’elencazione delle competenze attribuite in via immediata all’ente, eventualmente integrata da un elenco di funzioni trasferibili in via facoltativa e in un momento successivo. Dopo la legge in considerazione, le Unioni di Comuni si presentano come enti locali dotati di tutti i criteri strutturali, quali l’autonomia normativa, organizzativa e finanziaria e di tutti quelli istituzionali, i più importanti dei quali sono l’integrazione del livello politico degli enti aderenti e adeguate garanzie per le minoranze. L’efficacia della nuova disciplina delle Unioni di Comuni dipenderà, in primo luogo, dalla volontà dei comuni di utilizzare gli ampi spazi di autonomia lasciati dalla legge, adattando il modello organizzativo alle peculiari caratteristiche degli enti associati e, in secondo luogo, dalla capacità di selezionare, nel complesso delle attività realizzabili in forma associata, un quadro di competenze delle Unioni di Comuni significativo, ma comprendente solo le funzioni sulle quali si sia già raggiunta un’effettiva omogeneità d’intenti.

Il passo successivo, nonché ultimo, ad oggi, di questo excursus normativo, è il Testo Unico degli Enti Locali previsto dal Decreto Legislativo 267/00. L’art. 32 del D.Lgs. 18/08/2000 n. 267, Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali (T.U.E.L.), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 28 Settembre 2000 n. 227, costituisce l’Unione di Comuni come Ente Locale: *“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.”*

L'art. 32 dispone quindi che “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”. Inoltre prevede che l'atto costitutivo e lo Statuto dell'Unione di Comuni siano approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statuarie; lo Statuto individua sia gli organi dell'Unione di Comuni e le modalità per la loro costituzione, sia le funzioni svolte dalla medesima e le corrispondenti risorse. Lo Statuto deve altresì prevedere che il Presidente dell'Unione di Comuni sia scelto tra i sindaci dei comuni interessati e che gli altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati e che vi sia la garanzia della rappresentanza delle minoranze. Non è prevista una limitazione quantitativa degli organi in quanto non è richiesta necessariamente la riproduzione del modello Consiglio – Giunta – Sindaco e quindi, in piena autonomia dello Statuto, gli organi dell'Unione di Comuni potrebbero quindi essere due, tre o più; al contrario è prevista invece una limitazione quantitativa dei componenti degli organi poiché il loro numero non può comunque eccedere i limiti previsti per i Comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente. L'Unione di Comuni ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per ciò che concerne i rapporti, anche finanziari, con i Comuni.

### *3.3 Nascita dell'Unione dei Comuni del Camposampierese*

L'Unione dei Comuni del Camposampierese nasce formalmente nella Primavera del 2001 quando i Consigli Comunali di Camposampiero, Borgoricco, Santa Giustina in Colle e San Giorgio delle Pertiche, ne deliberano la costituzione e ne approvano lo Statuto; in seguito tra il Novembre 2002 e il Gennaio 2003 anche i Comuni di Loreggia e Villa del Conte e Villanova di Camposampiero hanno deliberato di aderire all'Unione, seguiti infine dai Comuni di

Camposampierese. L'Unione dei Comuni del Camposampierese è quindi, ad oggi, composta di 8 Comuni al nordest della Provincia di Padova, conta 65.595 abitanti e 8.700 imprese ed è operativa dal 01 luglio 2001. Secondo l'art. 1 dello Statuto *“è possibile l'adesione all'Unione di altri Comuni ad essa contermini. In tale caso sull'adesione deve pronunciarsi favorevolmente il Consiglio dell'Unione. Il Comune che intende aderire all'Unione deve approvarne lo Statuto vigente con le maggioranze di cui all'art. 6 del D.Lgs.267/00 e provvedere ad eleggere i propri rappresentanti in seno al Consiglio ai sensi del successivo art. 16.”*.

Accanto all'Unione dei Comuni del Camposampierese nasce l'Unione dei Comuni dell'Alta Padovana che è composta di 3 Comuni, conta 26.333 abitanti e 2.350 imprese. È stata costituita nel novembre del 2000 ed è operativa dal 01 luglio 2001 e i Comuni che la compongono sono Trebaseleghe, Piombino Dese e Massanzago.

L'Unione dei Comuni del Camposampierese è Amministrata da un Presidente (*“La Presidenza dell'Unione, per una durata pari ad un esercizio finanziario, compete a turno, a ciascuno dei Sindaci dei Comuni associati.”* Art. 10 dello Statuto dell'Unione dei comuni del Camposampierese), dalla Giunta, che rappresenta il potere esecutivo ed è composta da tutti i sindaci aderenti all'Unione stessa, e dal Consiglio che è l'organo di indirizzo e controllo ed è composto dal Presidente e da tre componenti di ciascun consiglio comunale degli 8 comuni. Il Presidente dell'Unione, previa deliberazione del Consiglio di Amministrazione nomina il Direttore Generale. Il Direttore Generale dell'Unione provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di Governo dell'Unione, secondo le direttive impartite dal Presidente ed inoltre sovrintende alla gestione perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza rispondendo direttamente dei risultati conseguiti. I servizi trasferiti (per servizi trasferiti si intendono quelli che prima erano prerogativa delle singole amministrazioni comunali e che invece ora sono per l'appunto *“trasferiti”* all'Unione) sono: polizia locale, protezione civile, attività produttive, difesa civica, catasto. Inoltre l'Unione di Comuni del Camposampierese gestisce, in convenzione ai sensi dell'art. 30 del Decreto Legislativo 267/00, come ufficio unico, servizi per la gestione del personale per 17 enti e per il controllo di gestione per 14 enti.

### 3.4 Breve analisi di contesto

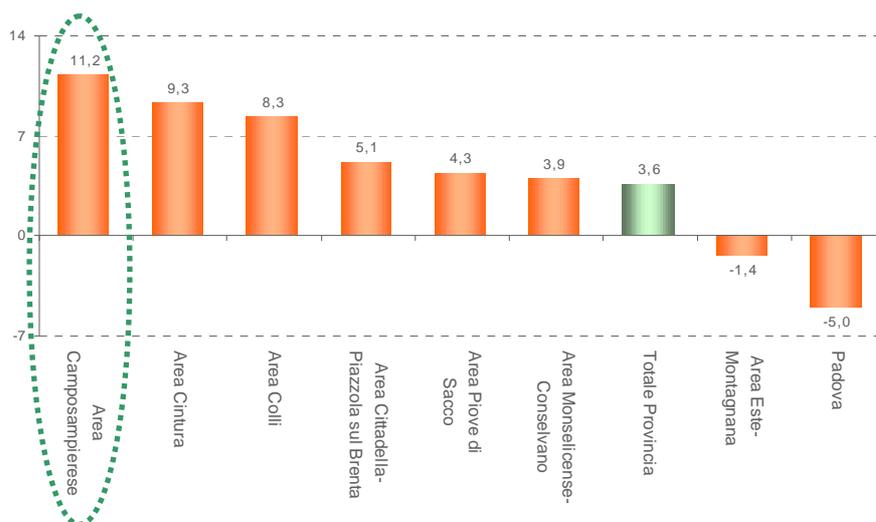
L'area in cui sono inseriti gli 11 Comuni del Camposampierese è un territorio omogeneo, per quanto riguarda le caratteristiche geografiche, situato nella parte nord-est della provincia di Padova; esso si estende per una superficie complessiva di quasi 225 Km<sup>2</sup>, con 95.000 abitanti e 12.084 imprese attive iscritte alla Camera di Commercio.

COMUNE	2003	2004	2005	2006
Borgoricco	7210	7429	7628	7816
Campodarsego	11865	12209	12462	12723
Camposampiero	11160	11392	11499	11622
Piombino Dese	8896	8963	9027	9096
Loreggia	6123	6316	6516	6633
Massanzago	5072	5163	5267	5370
San Giorgio delle Pertiche	8310	8617	8846	9090
Santa Giustina in Colle	6678	6823	6883	6977
Trebaseleghe	11349	11535	11746	11867
Villa del Conte	5178	5249	5263	5328
Villanova di Camposampiero	5036	5127	5223	5406
<b>TOTALE:</b>	<b>86877</b>	<b>88823</b>	<b>90360</b>	<b>91928</b>

*Popolazione residente, Dati ISTAT 2006*

La particolarità di questo territorio è senza dubbio l'urbanizzazione diffusa intendendosi con questa espressione il fenomeno per cui la distribuzione della popolazione e delle attività produttive sul territorio non è raccolta solo nei centri abitati, ma è distribuita sull'intera area senza soluzione di continuità.

Per quanto riguarda la popolazione del territorio, guardando ai dati del Censimento, tra la rilevazione del 1991 e quella del 2001, la popolazione provinciale è cresciuta del 3,6%. Nell'area del Camposampierese sono stati registrati i tassi di crescita più elevati (11,2%).



Fonte Censimento ISTAT 2001

Guardando più in particolare alle realtà dei comuni del nostro territorio, dai dati raccolti dagli uffici Anagrafe e stato civile dei Comuni del territorio è emerso che negli ultimi quindici anni si è assistito ad un fenomeno di aumento demografico crescente che ha caratterizzato tutti i comuni dell'Area del Camposampierese con un tasso medio annuo che supera l'1,5%, con alcune punte che raggiungono il 3% annuo. Ci si trova quindi in un contesto territoriale caratterizzato da una crescita continua, dovuta in prevalenza da due differenti flussi migratori:

- L'immigrazione di stranieri
- Lo spopolamento di molti comuni della bassa padovana e della stessa città di Padova.

COMUNE	% di crescita tra il 1991 e il 2001	Provincia di PD:	Regione Veneto:
Borgoricco	13,4%	3,60%	3,80%
Campodarsego	9,0%	3,60%	3,80%
Camposampiero	12,4%	3,60%	3,80%
Piombino Dese	9,28%	3,60%	3,80%
Loreggia	13,7%	3,60%	3,80%
Massanzago	24,9%	3,60%	3,80%
San Giorgio delle Pertiche	9,2%	3,60%	3,80%
Santa Giustina in Colle	10,4%	3,60%	3,80%
Trebaseleghe	14,1%	3,60%	3,80%
Villa del Conte	3,7%	3,60%	3,80%
Villanova di Camposampiero	7,0%	3,60%	3,80%
<b>AREA CAMPOSAMPIERESE</b>	<b>11,2%</b>	<b>3,60%</b>	<b>3,80%</b>

Andamento demografico nel decennio 1991 – 2001. Dati Ufficio Anagrafe e stato civile. Il dato indica la crescita demografica registrata nell'intervallo di tempo considerato (cifre in %).

Il dato dimostra una crescita eccezionale rispetto sia alla Provincia di Padova, sia alla Regione Veneto. Inoltre, se ci riferiamo alla crescita degli ultimi 15 anni e analizziamo la proiezione per i prossimi quindici anni (2006-2021), i dati descrivono un territorio con una crescita pari al 25%, mai registrata in quest'area.

Comuni	Residenti					Tasso di var %	
	1991	2006	2011	2016	2021	91-06	06-21
Borgoricco	6.019	7.628	8.460	9.265	10.035	+26,7	+31,6
Campodarsego	10.462	12.462	13.424	14.379	15.305	+19,1	+22,8
Camposampiero	9.399	11.499	12.353	13.189	14.010	+22,3	+21,8
Loreggia	4.977	6.516	7.447	8.339	9.191	+30,9	+41,0
Massanzago	3.543	5.267	5.837	6.385	6.912	+48,7	+31,2
Piombino Dese	7.813	9.027	9.418	9.802	10.182	+15,5	+12,8
San Giorgio delle Pertiche	7.115	8.846	9.907	10.935	11.929	+24,3	+34,8
Santa Giustina in Colle	5.804	6.883	7.352	7.809	8.258	+18,6	+20,0
Trebaseleghe	9.454	11.746	12.765	13.778	14.774	+24,2	+25,8
Villa del Conte	4.846	5.263	5.514	5.770	6.025	+8,6	+14,5
Villanova di Camposampiero	4.514	5.223	5.584	5.949	6.309	+15,7	+20,8
<b>Totale PATI</b>	<b>73.946</b>	<b>90.360</b>	<b>98.060</b>	<b>105.598</b>	<b>112.930</b>	<b>+22,2</b>	<b>+25,0</b>
<i>Provincia di Padova</i>	<i>820.318</i>	<i>890.805</i>	<i>926.447</i>	<i>965.557</i>	<i>1.006.467</i>	<i>+8,6</i>	<i>+13,0</i>

*Fonte: ufficio anagrafe e stato civile dei comuni*

Un tale indice di crescita demografica, contestualmente alla realtà in cui versa il territorio, sta producendo e produrrà in maniera sempre più massiccia nei prossimi anni una serie di problematiche importanti. Il tessuto sociale vivrà una fase di forte cambiamento e squilibrio ponendo seri interrogativi sul futuro. In particolare si rende necessaria, fin da ora, una profonda riflessione sulla tematica dell'integrazione sociale e sul problema della sicurezza, nonché, cosa che interessa questa trattazione in modo particolare, sulla necessità di una programmazione negoziata che da un lato permetta uno sviluppo sostenibile del territorio e ,dall'altro, renda tutti gli attori coinvolti corresponsabili di questa crescita.

Comuni	Residenti							Tasso di variazione %		
	1961	1971	1981	1991	2001	2006	2011	2021	91-06	06-21
Verona	667.517	733.595	775.745	788.343	826.582	870.122	914.412	1.008.238	+ 10,6	+ 15,9
Vicenza	615.507	677.884	726.418	747.957	794.317	838.737	879.491	964.853	+ 10,7	+ 15,0
Belluno	234.921	221.155	220.335	212.085	209.550	212.216	213.683	221.036	+ 2,0	+ 4,2
Treviso	607.616	668.620	720.580	744.038	795.264	849.355	906.068	1.018.834	+ 13,9	+ 20,0
Venezia	749.173	807.251	838.794	820.052	809.586	832.326	843.853	878.450	+ 4,2	+ 5,5
Padova	694.017	762.998	809.667	820.318	849.857	890.805	928.009	1.009.359	+ 9,2	+ 13,3
Rovigo	277.811	251.908	253.508	248.004	242.538	244.752	247.693	257.849	+ 2,1	+ 5,4
<b>Totale Veneto</b>	<b>3.846.562</b>	<b>4.123.411</b>	<b>4.345.047</b>	<b>4.380.797</b>	<b>4.527.694</b>	<b>4.738.313</b>	<b>4.933.208</b>	<b>5.358.619</b>	<b>+ 9,0</b>	<b>+ 13,1</b>

*Fonte: ufficio anagrafe e stato civile dei comuni*

Anche confrontando il tasso di crescita demografica del Camposampierese (che negli anni '91-'01 si attestava al 22,2% e nella previsione '06-'21 al 25,0%) con i tassi di crescita delle Province del Veneto, si può notare una situazione ben al di sopra di tutte queste ultime. La crescita prevista supererà anche la popolosa Treviso con tutte le problematiche che vi si connettono.

Come accennato in precedenza il contesto territoriale del Camposampierese è caratterizzato da un crescente processo di immigrazione di stranieri, maggiore rispetto sia alla media dell'Italia, sia alla media del Veneto

<b>Territorio</b>	<b>Percentuale Stranieri Residenti 31/12/2005</b>
Borgoricco	6,33%
Campodarsego	5,67%
Camposampiero	9,88%
Loreggia	9,95%
Massanzago	8,58%
Piombino Dese	7,30%
S. Giorgio delle Pertiche	8,40%
S. Giustina in Colle	8,14%
Trebaseleghe	6,23%
Villa del Conte	5,40%
Villanova di Camposampiero	5,36%
<b>MEDIA</b>	<b>7,39%</b>

*Inclusione Sociale: Stranieri residenti al 31-12-2005. Fonte: ufficio anagrafe e stato civile dei comuni*

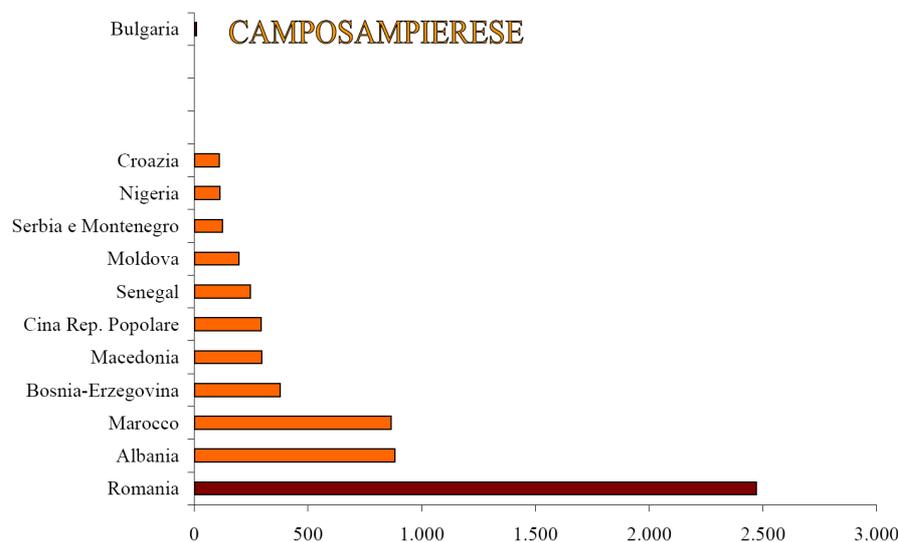
<b>Anno 2005</b>	<b>Popolazione</b>	<b>Popolazione Straniera</b>	<b>%</b>
Italia	58.751.711	2.670.514	4,55%
Regione Veneto	4.738.313	320.793	6,77%
Provincia di Padova	890.805	52.755	5,92%
Cittadellese	105.592	6.975	6,61%
Camposampierese	90.360	6.782	7,39%

*Percentuale di popolazione straniera su popolazione al 31-12-2005. Fonte: ufficio anagrafe e stato civile dei comuni*

Una situazione, va subito sottolineato, che fa per molti versi, del Camposampierese un'area di frontiera, dove la popolazione straniera (7,39%) è sensibilmente maggiore a quella nazionale

(4,55%), regionale (6,77%), provinciale (5,62%) e persino di aree vicine come il cittadellese (6,61%).

Per quanto concerne invece i dati relativi alla composizione della popolazione straniera residente nel territorio del Camposampierese, è possibile evidenziare alcune interessanti considerazioni.



Fonte: ufficio anagrafe e stato civile dei comuni

Il Camposampierese presenta, a differenza delle cifre nazionali e regionali, una composizione che, soprattutto per la quantità, si discosta notevolmente da quella italiana e da quella veneta. Evidente è la presenza di rumeni sul nostro territorio che con un'incidenza del 36% sul totale degli stranieri è in assoluto la popolazione straniera più consistente; in Veneto essi costituiscono poco più del 13%, e a livello

	%	valore assoluto
<b>Romania</b>	<b>36,4%</b>	<b>2471</b>
Albania	13,0%	883
Marocco	12,8%	866
Bosnia-Erzegovina	5,6%	378
Macedonia	4,4%	296
Cina Rep. Popolare	4,3%	293
Senegal	3,6%	246
Moldova	2,9%	197
Serbia e Montenegro	1,8%	125
Nigeria	1,7%	113
Croazia	1,6%	111
.		
.		
.		
Bulgaria	0,2%	11

nazionale solo l'11. Seguono Albania e Marocco, tra l'altro, in linea con le percentuali nazionali. Il divario tra la popolazione rumena e gli altri stranieri (più di venti punti percentuali) non è comunque paragonabile con altri territori dove gli scostamenti, se pur sensibili, non sono così marcati.

Se si guarda al sistema produttivo si nota un territorio caratterizzato da un'elevatissima imprenditorialità distribuita tra tutti i comuni della zona. Si tratta di un'area economicamente forte e socialmente molto dinamica, parte integrante di quell'area centrale veneta che è il motore dell'intera economia regionale. Essa è, quindi, la più tipica espressione di quel "modello veneto" di sviluppo il quale, sfruttando la propensione al lavoro e le reti informali di contatti tra parenti e

vicini, ha dato vita in tempi brevi a un sistema policentrico di piccole imprese, organizzate in distretti industriali e in catene di fornitura, nei quali ogni impresa svolge una parte del processo produttivo in stretta relazione/concorrenza con gli altri.

Aree	Occupati per attività economica %			Mercato del Lavoro							
	% Agricolt.	% Industria	% Altre attività	Tasso occupazione	Tasso occup. Maschi	Tasso occup. Femmine	Tasso occup. Anziani	Tasso disoccupazione	Tasso disoccupazione Femmine	Tasso disoccupazione Maschi	Tasso disoccupazione Giovani
Borghetto	3,0	54,2	42,8	64,8	78,0	51,2	17,6	4,3	6,1	3,0	9,1
Camposarzego	2,4	54,1	43,6	64,5	78,3	50,5	20,6	2,8	4,2	1,8	6,0
Camposampiero	2,9	45,3	51,9	63,6	76,9	50,3	17,7	3,2	5,1	2,0	9,6
Loreggia	4,2	54,7	41,1	64,4	80,2	47,4	18,3	3,2	6,1	1,6	7,2
Massanzago	3,9	55,4	40,8	67,9	82,6	52,2	18,3	3,2	5,8	1,6	10,0
Piombino Dese	3,9	58,8	37,3	65,4	79,1	51,1	18,1	2,8	4,5	1,7	5,9
San Giorgio Pertiche	3,1	54,0	42,8	65,5	78,1	52,4	20,9	3,0	4,1	2,3	9,4
Santa Giustina in Colle	4,4	54,9	40,6	65,7	78,9	51,7	19,9	2,3	3,7	1,3	4,9
Trebaseleghe	3,9	54,3	41,8	64,6	79,3	49,4	18,7	3,4	5,2	2,2	7,2
Villa del Conte	4,0	61,2	34,9	67,0	81,6	51,8	21,0	2,4	4,1	1,3	5,7
Villanova di C.	3,2	59,5	37,3	65,8	80,3	50,2	23,3	2,8	4,0	2,2	7,6
<b>Composampierese</b>	<b>3,4</b>	<b>54,5</b>	<b>42,1</b>	<b>65,1</b>	<b>79,1</b>	<b>50,7</b>	<b>19,4</b>	<b>3,1</b>	<b>4,8</b>	<b>1,5</b>	<b>7,5</b>
Padova	3,5	38,5	58,0	63,9	76,7	50,9	21,8	4,2	6,0	3,0	11,4

Fonte: Elaborazione Euris srl su dati ISTAT 2001

Veneto	4,0	40,2	55,7	63,2	75,4	50,7	28,1	3,4	5,2	2,2	7,6
Nord Est	4,4	37,2	58,4	63,4	75,2	51,4	27,4	3,3	5,1	2,2	7,5
Italia	5,0	31,8	63,2	55,5	69,1	42,0	28,9	9,0	12,2	7,0	27,2
UE (25)	5,4	26,8	65,8	62,8	71,1	54,6	38,5	9,0	10,0	8,1	18,1
UE (15)	4,0	28,2	67,7	64,2	72,9	55,6	40,0	7,8	8,8	7,0	15,2

Fonte ISTAT 2001, Mercato del lavoro nel territorio del Camposampierese

Tuttavia, quelli che sono stati fino a ieri i punti di forza dell'area, oggi, in un'economia sempre più aperta e globalizzata e fondata sulla conoscenza, rischiano di divenire i punti di debolezza e di trasformare un'area produttiva dinamica e competitiva in una zona in declino industriale o in fase di riconversione.

Nel Camposampierese, infatti, si registra ancora oggi il forte peso del settore manifatturiero che occupa il 54% della popolazione in età lavorativa, percentuale superiore alla media provinciale pari al 38%, a quella regionale di poco superiore al 41%, ma soprattutto quasi doppia rispetto a quella europea pari, nell'UE a 15 Stati membri, al 28%.

Il sistema produttivo è fortemente sbilanciato in attività tradizionali a scarso contenuto di innovazione, con una modesta capacità di interagire con il sistema della ricerca e dell'innovazione tecnologica: la maggior parte della produzione locale si colloca nel medesimo segmento di mercato in cui si collocano i prodotti dei Paesi emergenti del sud-est asiatico, con i quali, quindi, la competizione avviene soprattutto sul versante del prezzo e non sulle caratteristiche qualitative e tecnologiche.

La prima priorità del sistema produttivo del Camposampierese è, dunque, quella di passare da una concorrenza basata sul costo ad una concorrenza basata sulla qualità, ossia sulla differenziazione del prodotto o servizio offerto, soprattutto nell'ambito di una logica di distretto

e/o di filiera, incentivando, nelle imprese che dimostrano buone prospettive di mercato, l'aumento della produttività e del valore aggiunto di prodotti e servizi.

Tuttavia gli interventi di sostegno al tessuto produttivo esistente sono necessari, ma non sono più sufficienti ad assicurare un futuro di crescita e di occupazione di fronte alle nuove sfide poste dalla globalizzazione, dalla divisione internazionale del lavoro, dalla nuova economia della conoscenza.

Anche per il Camposampierese è valido ciò che si afferma con riferimento all'intero continente europeo: l'area non può competere basandosi sulle risorse naturali o su una manodopera a buon mercato a danno dell'ambiente.

La chiave di volta per assicurare il futuro del Camposampierese è la realizzazione di una società fondata sulla conoscenza, che faccia leva sul capitale umano, l'istruzione, la ricerca e l'innovazione: si tratta di riscrivere un patto tra economia e società, tra imprese e territorio.

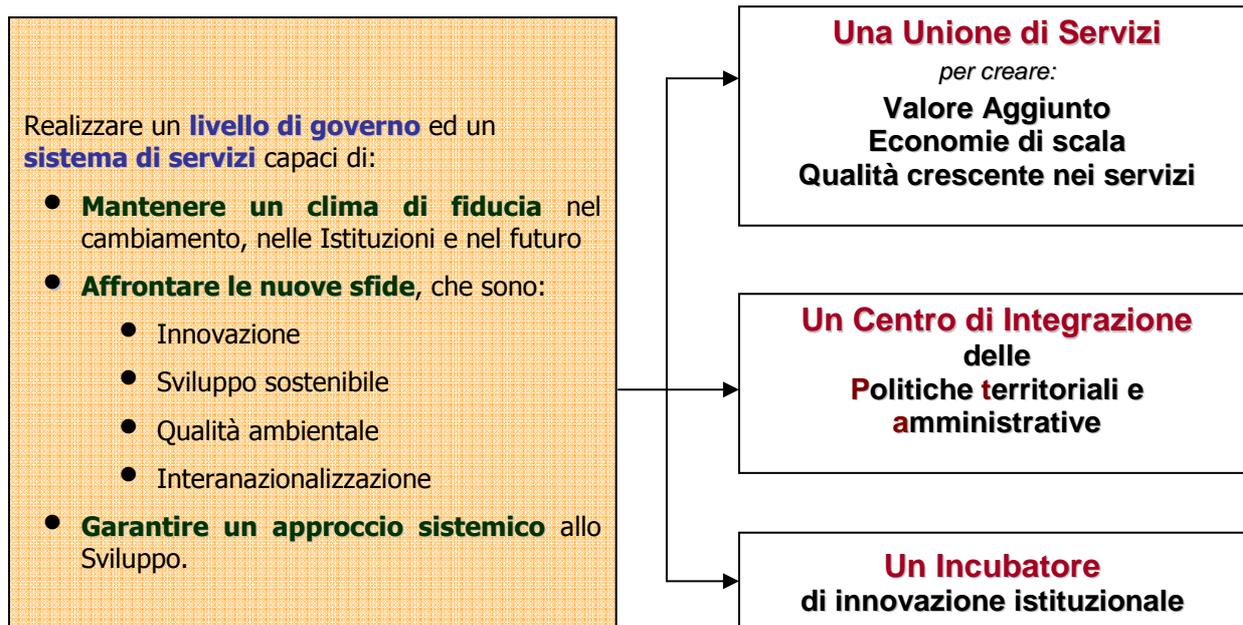
Quindi, accanto all'esigenza di continuare a valorizzare le specificità del sistema produttivo del Camposampierese, è altresì prioritario e urgente iniziare a promuovere politiche e azioni capaci di innescare un riorientamento strutturale dell'economia locale verso attività basate sulla conoscenza, al fine di anticipare i cambiamenti in atto e di prevenire le possibili situazioni di crisi dovute alle conseguenze della globalizzazione.

Occorre mettere a disposizione della competitività, della qualità della vita e dell'ambiente, tutte le risorse disponibili, per giungere a diventare una "meta-città" capace di mettere in rete le eccellenze di ciascuno. Si tratta di un disegno ambizioso e di ampio respiro il cui obiettivo è quello di accrescere la competitività e l'attrattività del territorio di fronte alle sfide della globalizzazione.

### *3.5 La "Mission" dell'Unione dei Comuni del Camposampierese*

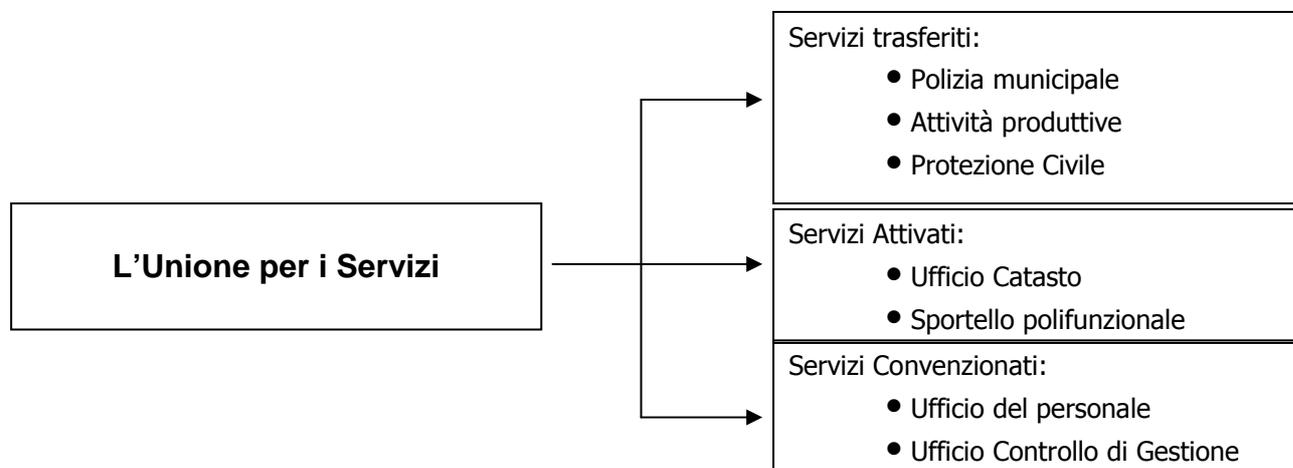
Le funzioni per lo svolgimento delle quali è stata istituita l'Unione dei Comuni del Camposampierese sono enunciate all'Art. 2 del suo stesso Statuto: *"E' compito dell'Unione dei Comuni del Camposampierese esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di competenza dei Comuni che la costituiscono al fine di gestire con efficienza ed efficacia l'intero territorio e mantenendo in capo ai singoli Comuni la competenza all'esercizio delle funzioni amministrative che più da vicino ne caratterizzano le specifiche peculiarità. L'Unione dei Comuni persegue l'autogoverno e promuove lo sviluppo delle comunità che la costituiscono. L'Unione concorre alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi*

*comunali, della Provincia di Padova, della Regione Veneto, dello Stato e dell'Unione Europea e provvede, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione.” (Art. 2, Finalità dell'Unione, dello Statuto dell'Unione dei Comuni del Camposampierese). Gli obiettivi prioritari dell'Unione dei Comuni del Camposampierese sono invece annunciati all'art. 3 dello Statuto: “1. Promuovere e concorrere allo sviluppo socio-economico dei Comuni, favorendo la partecipazione dell'iniziativa economica dei soggetti pubblici e privati alla realizzazione di strutture di interesse generale; a tal fine, essa tutela l'equilibrato assetto del territorio nel rispetto e nella salvaguardia dell'ambiente e della salute dei cittadini; valorizza, inoltre, il patrimonio storico ed artistico e le tradizioni culturali; 2. Favorire lo sviluppo del sistema produttivo locale, creando e valorizzando reti di servizi ed infrastrutture a supporto delle imprese, predisponendo ed attuando progetti nell'ambito della ricerca e dell'innovazione tecnologica, partecipando a programmi per attività terziarie tecnologicamente avanzate, e qualificando la comunità ed il territorio sotto il profilo della ricerca scientifica nazionale ed internazionale; 3. Favorire iniziative di ricerca e collegate alla ricerca di formazione e cooperazione, e sostenere analoghi interventi da parte di istituzioni universitarie, centri di ricerca, programmi di sviluppo promossi e finanziati dall'Unione Europea e da istituzioni nazionali regionali; 4. Favorire lo sviluppo della cooperazione come forma di impresa; nell'ambito della legge e delle proprie funzioni in sinergia con gli Enti competenti, l'Unione dei Comuni si attiva per creare ed offrire opportunità di lavoro e progetti formativi ai cittadini in cerca di occupazione; favorisce e supporta esperienze di formazione, inserimento dei giovani nel mondo del lavoro e reinserimento professionale delle “fasce deboli” nel mercato del lavoro; 5. Potenziare le funzioni ed i servizi con criteri di efficienza, efficacia ed economicità; 6. Favorire la qualità della vita per meglio rispondere alle esigenze occorrenti al completo sviluppo della persona; 7. Armonizza l'esercizio delle funzioni e dei servizi con le esigenze generali, assicurando un uso equo delle risorse; 8. Concordare con gli organismi sovracomunali che gestiscono i servizi di competenza dell'Unione e/o dei Comuni le linee di condotta programmatiche e di esecuzione dei servizi stessi.”.*



Partendo da quelli che sono i presupposti statuari, quella che viene definita la Mission dell'Unione dei Comuni del Camposampierese consta quindi, in primo luogo, nel realizzare un livello di governo e un sistema di servizi capaci di mantenere un clima di fiducia da parte dei cittadini nel cambiamento, nelle Istituzioni e nel futuro; in secondo luogo punta ad affrontare le nuove sfide poste dall'evoluzione degli strumenti politico-istituzionali, che sono in particolar luogo l'innovazione, lo sviluppo sostenibile e la qualità ambientale (*“Come dimostrato dai risultati del programma Habitat II, i crescenti problemi economici, ambientali e sociali dello sviluppo urbano nella seconda metà degli anni '90, esigono risposte nuove, finalizzate non soltanto ad un ulteriore rafforzamento delle autonomie comunali e ad un aumento delle risorse finanziarie, amministrative e tecniche, ma anche all'elaborazione di nuovi orientamenti per uno sviluppo sostenibile e ad una cooperazione transnazionale tra i comuni, che possa configurarsi come un processo di soluzione dei problemi e di apprendimento”*. Parere del Comitato delle regioni sul tema << La cooperazione transfrontaliera e transnazionale tra gli enti locali >>, 19 Novembre 1998). Infine cerca di garantire un approccio sistemico allo Sviluppo. Proprio per affrontare queste sfide l'Unione dei Comuni del Camposampierese si è data due “anime”, ovvero una “Unione di Servizi”, ed è questa la prima, volta a creare valore aggiunto attraverso economie di scala e qualità crescente dei servizi; la seconda anima è invece una “Unione per lo sviluppo del territorio del Camposampierese”. Per ciò che concerne “l'Unione di Servizi” essa fa riferimento a quei servizi che sono stati trasferiti dai singoli Comuni all'Unione stessa e che abbiamo già visto in precedenza essere la Polizia Municipale, il Commercio, la Protezione Civile

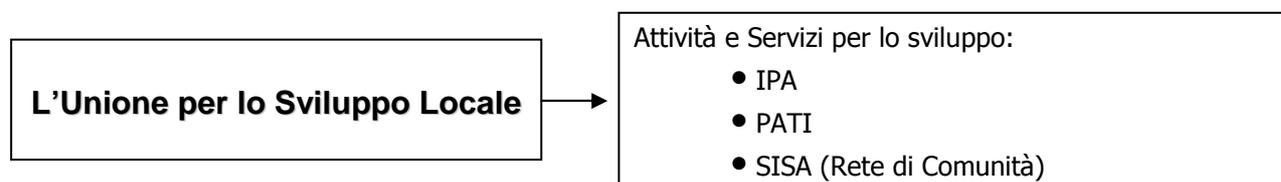
e la Difesa Civica; ai servizi attivati quali uno sportello multiservizi che rende accessibile in un unico luogo fisico la trattazione di acqua, gas, fognature, rifiuti, Enel, Catasto; infine fa riferimento ai servizi convenzionati quali l'Ufficio unico del personale e l'Ufficio di controllo di gestione.



L'Unione dei Comuni del Camposampierese nei servizi si muove in due direzioni: a) alleggerire la sfera burocratica, non creando sovrastrutture e doppioni, ma piuttosto rendendo i servizi sopraccitati più veloci ed efficaci rendendo possibile la crescente competenza attraverso azioni strategiche negli ambiti dell'innovazione normativa, tecnologica, organizzativa e formativa; b) darsi regole finanziarie nella gestione dei medesimi servizi in modo che sappiano creare economie di scala, non assorbendo quelle che sono le già scarse risorse dei Comuni e che sappiano creare benefici finanziari diretti per i Comuni associati, anche attraverso il blocco della spesa dei servizi trasferiti per dare maggiore competitività ai bilanci comunali. Solo una Pubblica Amministrazione Locale più efficace, efficiente ed economica può accrescere la produttività del sistema territoriale nella quale è inserita e permettere una duratura crescita economica.

L'Unione dei Comuni del Camposampierese ha affrontato quindi negli ultimi anni prevalentemente problematiche di razionalizzazione dei servizi, di miglioramento degli stessi e di riduzione dei costi, tutti aspetti necessari, ma non sufficienti da soli per rispondere alle nuove esigenze della Comunità soprattutto in relazione agli aspetti analizzati nei precedenti capitoli riguardo alla cosiddetta "nuova governance". Guardando al futuro, in questa prospettiva, servono nuove vie, occorre ripensare al nuovo ruolo del pubblico; si è evidenziato come fosse assolutamente imprescindibile un nuovo modello di sviluppo per il territorio in quanto è assolutamente strategico mantenere e migliorare il grado di competitività del territorio. Diventa essenziale mettere in campo una strategia che, attraverso azioni di sistema, che agiscano sulle risorse territoriali, permetta di creare le condizioni d'ambiente necessarie per rendere stabile e durevole il processo di crescita del territorio. È in questo contesto, cioè la seconda anima

dell'Unione dei comuni del Camposampierese, "l'Unione per lo Sviluppo Locale", che nasce il Progetto Alleanza per lo Sviluppo del Camposampierese che verrà analizzato nel successivo paragrafo.



### *3.6 Il Progetto Alleanza per lo Sviluppo del Camposampierese*

In questi ultimi anni, l'economia ha cambiato il modo di rapportarsi al territorio, imponendo un adattamento a chi abita, lavora, governa. Il mondo sta cambiando così in fretta che diventa impossibile governare lo sviluppo di un territorio se non si cambiano profondamente: in primo luogo gli schemi descrittivi ed interpretativi della realtà, combinando gli elementi che caratterizzano il contesto globale e quello locale in un unico modello concettuale; in secondo luogo i modelli d'intervento, per un'azione sistemica e stabilmente efficace; infine, l'approccio della politica per lo sviluppo, partendo dal basso e considerando il territorio come tessuto e luogo d'integrazione delle politiche locali. Il territorio del Camposampierese ha iniziato a identificare e offrire le proprie differenze, le specializzazioni, la qualità, la flessibilità, la capacità di adattamento. Gli operatori comunali hanno imparato a sviluppare beni e servizi che vengono proposti sul mercato globale. Il processo di globalizzazione, però, è sempre più veloce nello scavalcare il territorio, riducendo a zero le distanze ed i tempi necessari per le interazioni delle persone. Alla base del paradigma "Spazio Zero" e "Tempo Zero", c'è l'incessante contributo della tecnologia che abbatte le barriere tra il nostro territorio e il resto del mondo. Le tecnologie informatiche e della telecomunicazione, infatti, ci mostrano che il nostro territorio non ha più barriere, ma è immerso nel mercato globale. Nella ricerca di rapporto positivo tra Globale e locale ("Glocalizzazione"), si deve prendere atto che:

- a. lo sviluppo deve essere pensato con la consapevolezza che un sistema territoriale chiuso nei propri confini amministrativi, limita a priori le proprie possibilità e opportunità di crescita;
- b. l'economia sta passando da un modello fordista, fondato sull'accentramento della conoscenza e delle decisioni, ad un modello funzionale, dove la conoscenza e le decisioni sono distribuite nel sistema. L'economia diventa forza motrice per le prime

trasformazioni organizzative verso il modello funzionale, creando strutture basate su legami funzionali e rompendo i confini amministrativi formali. Se la Politica e lo Stato restano confinati nei limiti amministrativi mentre il Mondo sta da un'altra parte, la Politica e lo Stato saranno vissute come una zavorra, un costo, un freno alla crescita;

- c. sono cambiati gli schemi di descrizione e interpretazione della realtà (mappe cognitive). Concetti come riduzione di spazio e tempo, globale e locale, integrazione e inclusione, interazione e interoperatività, entrano a far parte dei processi decisionali per il governo del cambiamento;
- d. serve una nuova dimensione etica, una base valoriale sulla quale fondare le scelte, su cui fondare il lavoro, l'economia, dove competizione (creatività e cooperazione) significa pensare insieme ed accompagnare insieme. I nuovi valori possono attecchire solo evitando il clima di paura derivante dall'abbandono dei valori precedenti. La fiducia di sé e degli altri, la responsabilità condivisa di affrontare le nuove situazioni, sono ingredienti necessari quanto le nuove tecnologie.

Questi pochi elementi sono sufficienti per evidenziare quanto la sfida che abbiamo di fronte sia radicale. Non basta un lieve cambio di rotta, perché lo sviluppo di oggi non può essere letto con i paradigmi di ieri.

Nello scenario sopraindicato, è strategico il ruolo delle istituzioni pubbliche, non solo per la necessità di accrescere la "capacità produttiva" dell'ente pubblico, riducendone il carico burocratico, ma soprattutto per il suo ruolo relazionale, per la responsabilità di fare sistema nel territorio, di concertare con i portatori di interessi le politiche di sviluppo definendo la strategia e le modalità di intervento, per riorganizzare funzionalmente il territorio, per la produzione di quei beni pubblici necessari per il sistema territoriale e per la gestione partecipata e finanziariamente sostenibile dei piani di sviluppo. Ormai da tempo si è maturata la consapevolezza che le proposte progettuali prodotte dai territori, attraverso una programmazione strategica partecipata, sono più efficaci di quelle imposte dall'alto. La grande diffusione di Patti territoriali, GAL (Gruppi di Azione Locale) e iniziative analoghe, ne sono la testimonianza. L'entusiasmo dato dallo spirito concertativo rischia però di spegnersi rapidamente, come hanno dimostrato alcune esperienze, al momento di convertire operativamente le idee con i risultati attesi che non sempre raggiungono lo stesso grado di partecipazione e di coinvolgimento che invece accomunano i diversi portatori di interesse nella fase decisionale strategica. La speranza di risolvere i problemi realizzativi delegandoli alla costituzione di agenzie di sviluppo, resta vana perché si fonda su singole iniziative e progetti, finiti i quali, termina anche la ragion d'essere delle agenzie. Per ottenere risultati convincenti è necessaria di contro un'impostazione differente: bisogna creare

infrastrutturazione a supporto dello sviluppo che sia permanente, non fondata su iniziative progettuali specifiche. Tale struttura deve abilitare i processi di sviluppo in tutti gli ambiti sopra descritti, permettendo l'accumulazione costante e la condivisione degli *stakeholder* della conoscenza a supporto delle strategie, della gestione delle risorse, della promozione e valorizzazione del territorio.

Di fronte al grande cambiamento che c'è stato negli ultimi quindici anni e quello che si prevede nei prossimi quindici, è condivisa la preoccupazione riguardo alle debolezze strutturali del sistema territoriale del Camposampierese, tanto da portare alla creazione del macro-progetto *Alleanza per lo Sviluppo del Camposampierese*. La prima analisi verte sul nome che si è deciso di accordargli in quanto ogni singola parola è stata scelta in quanto portatrice di uno specifico significato.

Per *Alleanza* s'intende un sistema territoriale che nella prospettiva di creare comunità sia in grado di fare squadra per essere in grado di cooperare e competere; il territorio diventa infatti più forte nel momento in cui punta strategicamente sulle alleanze tra tutti gli attori coinvolti in quanto le piccole singole unità sono rilevanti nel momento in cui riescono a specializzarsi, ma è anche vero che non sempre riescono ad affrontare, nella loro "piccolezza", soprattutto se non supportate dall'eccellenza, le sfide del presidio dei mercati esteri.

*Sviluppo* per agganciare la ripresa attraverso un progetto che sia in grado di coniugare la crescita economica con la coesione sociale e la qualità ambientale; un progetto che affronti il tema dello sviluppo sostenibile coniugando al suo interno le tematiche delle infrastrutture, dell'innovazione, della ricerca, del Capitale umano, della coesione sociale e dell'ambiente.

*Camposampierese* in quanto vuole essere un progetto che parte dal locale in quanto è proprio il territorio, con gli attori che lo animano e lo governano, l'artefice della propria crescita.

I 4 capisaldi dello sviluppo in questa prospettiva sono che, in primo luogo, la politica si riconosca nel nuovo ruolo di imprenditore collettivo, decidendo di cogliere la sfida che la governance multilivello sta ponendo alla Pubblica Amministrazione e giocandosi per intero assumendosene rischi e responsabilità; in secondo luogo diventa essenziale l'alleanza intesa come capacità di essere e di fare squadra, rafforzando il livello di partecipazione e condivisione; in terzo luogo, l'identità territoriale ovvero il luogo dove si giocano le politiche per lo sviluppo, politiche che sono a geometria variabile ma che in nome del principio di sussidiarietà vedono al centro il livello locale rappresentato dai Comuni; infine il quarto ed ultimo fattore fondante e fondamentale racchiude in sé l'infrastrutturazione delle strategie sopraenunciate e le competenze, rappresentate dal Capitale umano, che sarà in grado di mettere in campo.

È pertanto condivisa da tutti gli attori attivi nel territorio l'idea di sostenere l'Alleanza per lo Sviluppo del Camposampierese intesa come progetto capace di coniugare sviluppo economico con qualità ambientale e coesione sociale, con l'obiettivo di creare un ambiente che sia favorevole alla crescita, trasformando innanzitutto quella che era la zona di tanti campanili uno contro l'altro in una "metacittà" capace di mettere in rete le risorse di ciascuno e favorendo l'accessibilità da parte della competitività, della qualità della vita e dell'ambiente, di tutte le risorse disponibili nel territorio.

La sfida dello sviluppo è quindi quella di promuovere la crescita e quella contigua di governare i cambiamenti; gli studi sul campo (Domenico Cerosimo e Guglielmo Wolleb 2006) dimostrano infatti che i territori che sono cresciuti di più negli ultimi anni, lo devono sicuramente agli investimenti ricevuti, ma ancora di più alle riforme fatte affinché quegli investimenti arrivassero a destinazione e andassero a buon fine. L'obiettivo per l'Unione dei Comuni del Camposampierese diventa quindi quello di concertare riforme e di attuare politiche che siano utili al territorio sia per la creazione di un ambiente favorevole alla crescita e all'innovazione nell'ambito tecnologico, formativo, normativo-amministrativo, organizzativo, sia per attrarre nuove intelligenze e nuovi investimenti che possano spingere il Camposampierese ad una produzione d'eccellenza.

Nel ruolo di Unione per lo sviluppo l'Ente Locale, non interviene direttamente nel mercato o si trasforma in impresa, ma diventa attivatore di "intrapresa": un Centro di Integrazione delle politiche territoriali ed amministrative. Il suo compito è pertanto quello di creare le condizioni perché il territorio cresca, accompagnandone il cambiamento e monitorandone la direzione. È anche in questo senso che cambia il ruolo dell'amministratore locale: prima il suo ruolo era quello di assecondare movimenti che già andavano naturalmente in una certa direzione, ora il Sindaco assume il ruolo di imprenditore collettivo, ruolo attivo e di grande responsabilità che implica l'aggregare e il coordinare tra loro il territorio, le imprese, le associazioni di categoria e quelle sindacali, il capitale umano e lo sviluppo sostenibile.

Una delle azioni strategiche che l'unione dei Comuni del Camposampierese adotta a riguardo, coerentemente alla sua "anima" di "Unione per lo Sviluppo Locale" è l'Intesa Programmatica d'Area (I.P.A.) del Camposampierese.

Le imprese del territorio faticano singolarmente ad avviare e sostenere processi di sviluppo duraturi. La loro competitività dipende certo dagli incentivi al capitale e al lavoro, ma più ancora dai beni pubblici presenti nel sistema territoriale; meno da interventi puntiformi e più da interventi di rete, meno dalle conoscenze e dalle politiche centrali e più dalle conoscenze locali e dalla cooperazione istituzionale. Le relazioni tra i diversi livelli di governo che ho cercato di

analizzare nei primi due capitoli di questo mio lavoro, in particolare fra il livello regionale e locale, è una delle questioni su cui si gioca l'intera partita del creare nuove capacità di sviluppo a partire dai territori. In questo contesto, imprese, ambiente, reti di infrastrutture, competenze e tessuto sociale costituiscono il sistema che fa da motore allo sviluppo del Camposampierese e rappresenta un punto di riferimento obbligato per il tavolo della pianificazione strategica territoriale in cui si sta costruendo l'intesa Programmatica d'Area e nel quale essa va ad intrecciarsi con il Piano di Assetto del territorio Intercomunale (P.A.T.I.), nella consapevolezza che la qualità della crescita ha bisogno di azioni politiche strategiche, interventi sulle risorse e politiche di valorizzazione e di promozione del sistema territoriale.

L'Intesa Programmatica d'Area costituisce un nuovo modello di definizione dei programmi di sviluppo locale, da attuare in partenariato con la Regione. Essa rappresenta lo strumento di politica economica che intenzionalmente si prefigge la modifica della forma e della sostanza dell'interazione istituzionale locale.

L'I.P.A. dell'area del Camposampierese nasce dalla condivisione di una nuova visione di sviluppo del territorio da parte dell'Unione del Camposampierese e dell'Unione dell'Alta Padovana, ed è attuata attraverso il lavoro del tavolo della concertazione in termini di priorità d'interventi, fonti di finanziamento, modalità di attuazione, soggetti attuatori, monitoraggio e verifica dei risultati.

L'Intesa Programmatica d'Area del Camposampierese è prevista dalla Legge regionale 29 Novembre 2001, n 35: all'Art. 1 della suddetta è evidenziato come in nome del principio di sussidiarietà la Regione assuma la programmazione come metodo d'intervento (*La Regione, in conformità a quanto stabilito dallo Statuto regionale ed in particolare dall'articolo 5, assume la programmazione come metodo di intervento, in concorso con lo Stato e gli Enti locali, definendo obiettivi, criteri e modalità della propria azione, nel rispetto del principio di sussidiarietà.* Art. 1, Legge Regionale n. 35); all'Art. 2 sono invece individuati i soggetti che partecipano al processo di programmazione (*1. La Regione determina gli obiettivi generali della programmazione. 2. Gli enti locali e le parti economiche e sociali partecipano al processo di programmazione attraverso la concertazione quale metodo per la individuazione delle strategie e la condivisione delle forme di intervento nel rispetto delle reciproche competenze.* Art. 2, Legge Regionale n. 35/2001) Questa Legge ha rappresentato l'avvio della programmazione negoziata, ispirata all'approccio della competitività territoriale, con cui si sta realizzando la modifica della forma e della sostanza dell'interazione istituzionale locale: essa infatti è composta da un insieme di procedure in grado di indurre, tramite l'incentivo, e di imporre, attraverso delle

regole, precise modalità di comportamento ai promotori in direzione del potenziamento dell'azione collettiva.

La strategia di sviluppo locale dell'I.P.A. è il punto di partenza di un vero e proprio "processo" di concertazione locale volto a individuare un progetto di crescita sostenibile a lungo termine, ampiamente condiviso, che sia autentica espressione delle volontà, delle capacità e dello spirito di iniziativa degli operatori locali, sia istituzionali che economico – locali. L'I.P.A. è infatti intesa da tutti i partner come uno strumento "permanente" di cooperazione tra enti pubblici e di concertazione con le Parti sociali, nonché di raccordo tra la programmazione locale e la programmazione regionale. Il Camposampierese concerta quindi lo sviluppo con il Territorio nella sua interezza e presenta alla Regione, allo Stato e alla UE, il proprio Piano Territoriale di Sviluppo. A questo proposito è necessario sottolineare come il principio della concertazione sia previsto fin dalla Legge regionale 13 Aprile 2001, n 11 all'Art. 3 - Principio della concertazione *(1. La Regione attua, nelle materie oggetto della presente legge, il principio della concertazione con gli enti locali e con le parti sociali. 2. Le modalità di partecipazione delle parti sociali nel tavolo di concertazione regionale sono individuate dalla Giunta regionale con proprio provvedimento da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Art.11, Legge Regionale 13/2001).*

Nella politica di sviluppo locale del Camposampierese è quindi stato introdotto il processo di concertazione socio-istituzionale come prassi normale per effettuare le scelte pubbliche, applicando quindi i criteri della democrazia deliberativa. Una prima considerazione è conseguentemente da farsi sulla differenza che intercorre fra i modelli di democrazia rappresentativa che venivano adottati in precedenza e la nuova prassi dei modelli di democrazia deliberativa, differenza che risiede nell'ipotesi sulle preferenze: nei modelli di democrazia rappresentativa, infatti, le preferenze dei cittadini sono esogene e si aggregano nel momento del voto; nel caso della democrazia deliberativa, invece, le preferenze sono endogene e si formano nel corso dell'attività di deliberazione.

I processi di concertazione hanno portato benefici in termini di partecipazione e propensione alla concertazione in quanto hanno ampliato la platea dei protagonisti, hanno consentito il confronto di posizioni diverse e il graduale allineamento delle preferenze dei singoli attori, hanno condotto a scelte largamente consensuali. Il loro maggior limite ha riguardato le tipologie degli attori coinvolti in quanto, in genere, le istituzioni locali, i sindacati e le organizzazioni imprenditoriali hanno avuto un peso decisamente maggiore (forse anche perché si sono giocate in misura molto maggiore) rispetto alle associazioni di società civile, alle banche, alle università o anche a singole personalità del mondo della cultura o del lavoro. Al di là di questi limiti, l'esito finale

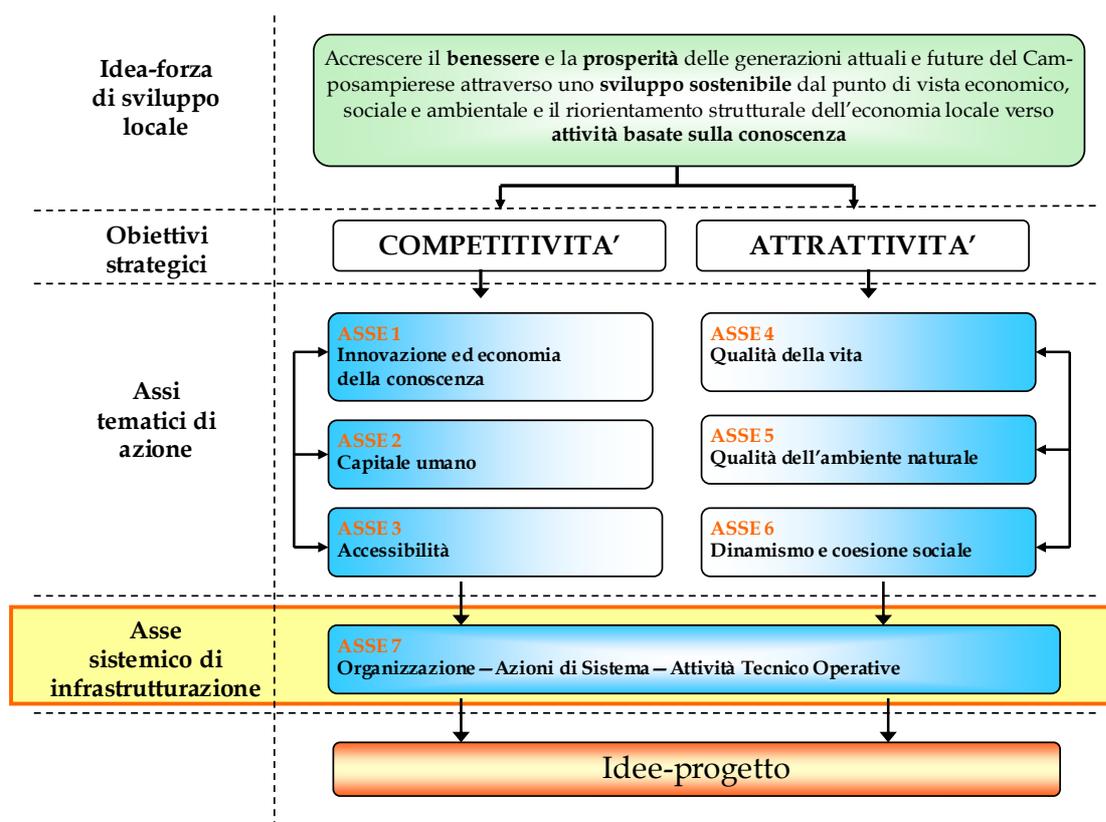
della concertazione, anche se non si può propriamente parlare di finale, è stato comunque un maggior livello di partecipazione nei processi decisionali e di democratizzazione della politica. La concertazione ha prodotto risultati positivi anche in termini di miglioramento della qualità sociale e istituzionale dei contesti territoriali coinvolti e di una maggior propensione alla cooperazione e all'azione collettiva da parte degli attori locali. Essa ha favorito la formazione di reti più dense fra soggetti istituzionali e di rapporti più proficui fra istituzioni e organizzazioni della società civile. Nel contempo, ha indotto la formazione di competenze specifiche nel campo dello sviluppo economico, ha consentito la diffusione di una più ampia rete di agenzie tecniche sul territorio, ha creato le condizioni per una crescita di leadership.

Bisogna poi considerare che una maggior partecipazione alla vita pubblica, una maggior coesione sociale e una migliore qualità istituzionale, rientrano tra i benefici attesi della democrazia deliberativa e come tali rappresentano obiettivi autonomi delle politiche di sviluppo locale perché rappresentano dei valori in sé, in quanto migliorano la qualità della democrazia.

Il Piano Strategico Territoriale del Camposampierese si compone di 7 Assi Tematici risultanti dall'intersezione tra l'I.P.A. (Intesa Programmatica d'Area) e il P.A.T.I. (Piano di Assetto Territoriale Intercomunale):

- Asse Tematico 1: Innovazione ed Economia della conoscenza;
- Asse Tematico 2: Capitale Umano;
- Asse Tematico 3: Accessibilità;
- Asse Tematico 4: Qualità della vita;
- Asse Tematico 5: Qualità dell'ambiente naturale;
- Asse Tematico 6: Dinamismo e Coesione sociale.
- Asse Tematico 7. Asse sistemico di infrastrutturazione

Gli Assi Tematici 1, 2 e 3 sottostanno all'obiettivo strategico I.P.A. della Competitività, mentre gli Assi Tematici 4, 5 e 6 a quello dell'Attrattività secondo lo schema sotto riportato.

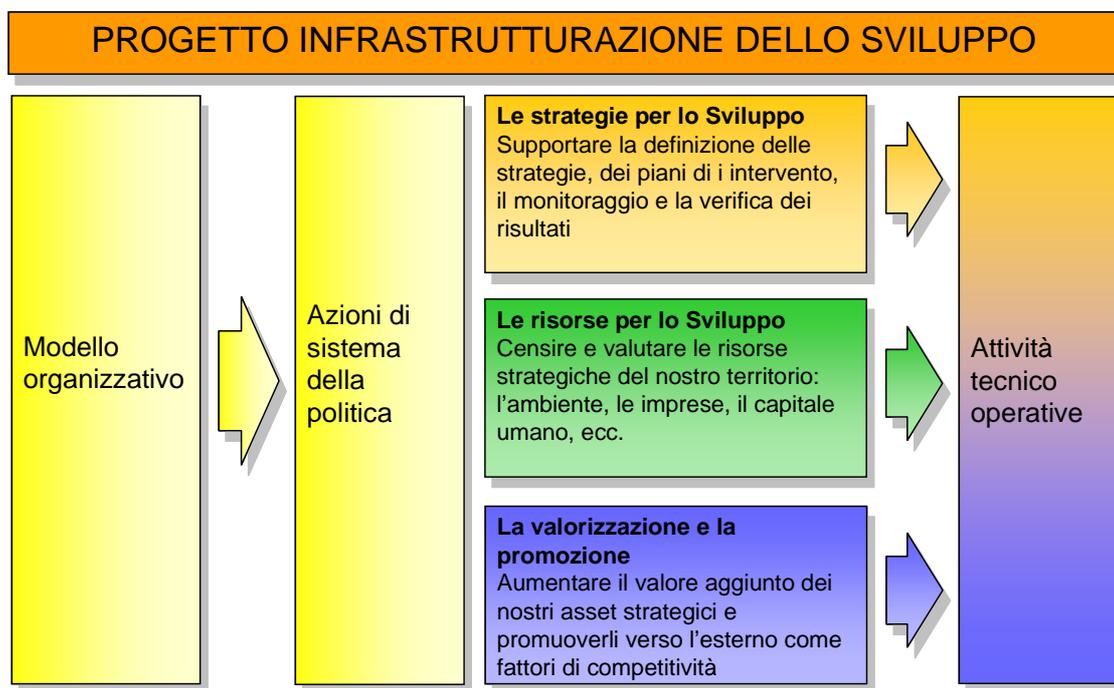


Quella che nello schema viene definita come “Idea-forza di sviluppo locale”, altro non è che l’obiettivo ultimo che si pone il Progetto, cioè quello di *accrescere il benessere e la prosperità delle generazioni attuali e future del Camposampierese attraverso uno sviluppo sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale e il riorientamento strutturale dell’economia locale verso attività basate sulla conoscenza*. Gli Assi tematici di azione corrispondono ad altrettante priorità ritenute essenziali per assicurare un futuro di prosperità all’area, che – in modo distinto ma interdipendente – concorrono a definire la strategia di sviluppo per il Camposampierese e sono rivolte al perseguimento dell’obiettivo generale dello sviluppo sostenibile dell’area, facendo leva, in maniera integrata, su tutte le sue risorse e potenzialità. L’articolazione della strategia in sei aree tematiche prioritarie – nelle quali l’obiettivo di sostenibilità ambientale è trasversale a tutti gli assi, oltre ad essere l’obiettivo specifico di un apposito Asse, il 5 – punta a concentrare gli interventi su quelle aree suscettibili di avere un impatto più rilevante sulla produttività totale dei fattori e, di conseguenza, sulla crescita economica dell’area.

È stato inoltre introdotto un Asse tematico di Infrastrutturazione per rispondere alle esigenze di un supporto generale all'intero processo di governance del territorio e alla realizzazione operativa e alla valorizzazione delle idee-progetto inserite in ogni singolo Asse. All'interno dell'Asse tematico trovano collocazione tutte le attività necessarie per aiutare a definire, sostenere e valorizzare le azioni degli operatori territoriali, secondo le linee concordate nella programmazione negoziata, consentendo di intervenire in tempi brevi a livello strategico, tattico e operativo.

Le azioni dell'Asse Sistemico sono pertanto concretizzate attraverso il progetto "Infrastrutturazione dello Sviluppo del Camposampierese", finalizzato alla realizzazione di una struttura organizzativa ed un sistema di servizi, che siano in grado di creare le necessarie "condizioni d'ambiente" per lo sviluppo e dare una ricaduta immediata e concreta agli obiettivi previsti dagli Assi di Azione dell'IPA.

Il progetto prevede di intervenire attraverso un modello di organizzazione e tre azioni di sistema della politica (azioni di tipo strategico, politiche di intervento sulle risorse del territorio e politiche di valorizzazione e promozione), supportate da opportune attività tecnico-operative (strumenti, competenze e modelli organizzativi).



Per consentire un adeguato svolgimento delle azioni di sistema e delle attività tecnico/operativo del progetto proposto sono necessari due livelli organizzativi: il livello strategico (Cabina di Regia) che avrà il compito di definire gli obiettivi attraverso meccanismi di concertazione, monitorare i risultati e periodicamente decidere i nuovi assetti; il livello operativo (Centro

Servizi Territoriale) che dovrà realizzare le attività pianificate e gestire i servizi previsti per supportare gli operatori territoriali.

E' previsto quindi il coinvolgimento, sui diversi livelli, dei seguenti soggetti:

- a) i decisori politici, in una Cabina di regia politica
- b) le strutture organizzative delle Amministrazioni e dei portatori di interesse territoriali, in una Cabina di regia tecnica
- c) Unioni dei Comuni e ASI (Agenzia per lo Sviluppo e l'Innovazione Territoriale), come sistema integrato erogatore di attività e servizi a supporto delle politiche di sviluppo: il Centro Servizi Territoriale per lo sviluppo

<b>Cabina di regia politica</b>	Tavolo dei Sindaci (i Sindaci degli 11 Comuni)	
	Tavolo del Governo Locale	Sindaci, rappresentanti locali della Provincia; rappresentanti locali della Regione.
	Tavolo dei 27	Sindaci, Provincia, Regione, Portatori di interesse.
<b>Cabina di regia tecnica</b>	Tavolo dei direttori/segretari (Segretari Comunali, Direttori)	
	Tavoli tematici (Posizioni Organizzative)	
	Tavoli tecnici territoriali (Tecnici pubblici ed associativi)	
<b>Centro Servizi Territoriale per lo Sviluppo</b>	Unione dei Comuni, Agenzia per lo Sviluppo e l'Innovazione (ASI srl)	

La prospettiva nell'ambito della quale si colloca il documento programmatico dell'I.P.A. è quella della ricerca di un ambito di sviluppo globale e integrato, nell'ambito del più ampio sistema territoriale in cui è collocata l'area, il cosiddetto "reticolo urbano pedemontano", delineato dai documenti di lavoro del nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC), che si sviluppa nella fascia pedemontana a Nord dell'asse Vicenza – Padova – Venezia – Treviso e che è incentrato su Bassano del Grappa, Cittadella, Castelfranco Veneto e Montebelluna.

Ciascun Asse, poi, ha propri obiettivi specifici, coordinati con gli obiettivi strategici complessivi, attraverso i quali sono individuate le azioni e gli interventi da realizzare.

Il 2007 si è aperto per i membri dell'Alleanza per lo Sviluppo del Camposampierese, con una serie di incontri, appunto denominati Tavoli della Concertazione, nei quali sono state presentate le idee-progetto previste per i vari assi tematici.

L'11 gennaio 2007, presso la Sala Consiliare del Comune di Camposampiero, i sindaci degli 11 comuni facenti parte sia dell'Unione Camposampierese, sia dell'Unione Alta Padovana e i rappresentanti di svariate associazioni di categoria, delle forze sindacali, della Provincia di Padova e della Regione Veneto si sono incontrati per la prima assemblea generale. È stata l'occasione per fare il punto della situazione, ad un anno dalla precedente assemblea istitutiva e di lancio. In questa sede si è voluto descrivere il tratto di strada già compiuto, ma ancor più

tracciare il percorso per i mesi successivi. I vari attori della concertazione hanno così accettato di suddividersi per ambiti di interesse, per specifiche competenze e si sono formati sei gruppi di lavoro, coordinati dai sindaci delle due unioni. La corrispondenza tra gruppi di lavoro e assi tematici dell'IPA ha permesso ai vari stakeholders di confrontarsi in maniera serena e distesa sulle varie idee-progetto inserite. In ogni gruppo di lavoro si è dato spazio alla presentazione dei progetti e alla discussione su questi. L'obiettivo finale, in ogni singolo tavolo della concertazione era riuscire ad individuare delle priorità su cui ci fosse un consenso unanime. All'inizio dei lavori, l'IPA si presentava con un bagaglio di idee-progetto molto ampio, più di sessanta, troppi perché tutti potessero essere finanziati. A conclusione dei sei incontri, raccolti i materiali e le varie riflessioni, si è potuto sintetizzare la quantità di idee-progetto in poco più di venti. Inutile dire che se da un lato si è chiusa una prima fase dell'IPA, dall'altra una strada ancora inesplorata si sta aprendo. Ora si prosegue il cammino in Regione, poi da qui alla stesura delle schede-progetto e quindi la realizzazione dei progetti per lo sviluppo del territorio nei termini della competitività e dell'attrattività.

L'esperienza del Camposampierese, unica nel suo genere in Italia, per strutturazione e qualità fa da apripista nelle nuove pratiche della programmazione negoziata, in cui ad operare per lo sviluppo del territorio non è più solo il soggetto pubblico, ma ciascun rappresentante della società civile, del mondo economico-finanziario, delle attività produttive, commerciali ed agricole operanti sull'area. Lo sviluppo, oggi, impone il coinvolgimento serio ed impegnato di tutti questi soggetti per il rilancio della competitività di un'area da sempre innovativa e qualificata, ma anche per rendere appetibile il territorio dal punto di vista economico ed ambientale-naturalistico.



## Conclusioni

Già dalla fine degli anni '80, l'evolversi dell'Unione Europea verso una complessa rete multilivello e il conseguente svilupparsi delle sue politiche, ha imposto un nuovo approccio alle problematiche dello sviluppo regionale e locale:

- a) Non esistono modelli di sviluppo universalmente validi e soluzioni applicabili uniformemente a tutte le situazioni;
- b) Ogni realtà locale è responsabile del proprio sviluppo e deve individuare i percorsi più idonei per conseguirlo, facendo leva sul proprio potenziale endogeno e sui vantaggi di un'economia aperta e in libera concorrenza;
- c) L'intervento pubblico esterno deve avvenire in una logica di incentivo e non di assistenza.

In questo contesto, sono sorti in ambito comunitario - e si sono sviluppati a livello nazionale - nuovi strumenti di promozione dello sviluppo locale, caratterizzati da un approccio dal basso verso l'alto (bottom up); dal coinvolgimento di un ampio partenariato locale, pubblico-privato; da un piano d'azione basato su una diagnosi della situazione locale, su cui impostare una strategia integrata di sviluppo sostenibile. Esempi di queste nuove metodologie d'azione, ma prima ancora di pensiero, sono stati nel 1989 l'iniziativa comunitaria LEADER e i PPU; nel 1994 l'iniziativa comunitaria URBAN; nel 1996 i Patti territoriali per l'occupazione; nel 2001 l'Intesa Programmatica d'Area con la Legge regionale 29 Novembre 2001 n. 35.

In Italia questi nuovi strumenti hanno comportato: innovazioni istituzionali e modifiche radicali alla tradizionale ripartizione delle competenze tra Europa, Stato, Regioni ed Enti locali, in quell'ottica di rete che è imposta dalla nuova governance europea, e che individua nel decentramento e nel relativo principio di sussidiarietà, il cardine essenziale del suo sviluppo; il superamento di politiche economiche dirigiste come ad esempio l'intervento straordinario nel Mezzogiorno cessato il 31.12.1993, spingendo invece in direzione della programmazione; nuove esigenze di coordinamento e collaborazione tra enti pubblici, che altro non sono che la nuova programmazione negoziata; la condivisione di responsabilità tra tutti i soggetti, pubblici e privati, che possono giocare un ruolo nello sviluppo in nome del principio di concertazione.

Il processo di decentramento istituzionale che ho cercato di analizzare nella mia trattazione ha spostato negli anni '90 in capo alle Regioni e agli enti locali competenze in ambiti che prima erano riservati, a titolo esclusivo o comunque prioritario, a livello nazionale e in parte europeo. È proprio durante questi anni che nei territori comincia a formarsi e successivamente rafforzarsi la

convinzione che la dimensione locale dello sviluppo debba essere valorizzata in contrapposizione alla tradizione centristica degli interventi straordinari. La condizione essenziale perché queste opportunità vengano efficacemente sfruttate è che ci sia qualcuno, nei territori, in grado di mettere in moto un processo di Concertazione fra soggetti istituzionali ed economici interessati che porti un programma organico di azioni per lo sviluppo.

Nell'ambito del processo di riforma istituzionale e amministrativa, il cambiamento nelle procedure di elezione dei sindaci ha un impatto particolare sulla vita delle istituzioni decentrate; i nuovi sindaci, eletti a suffragio diretto, si rivelano infatti più autonomi dalla politica nazionale, più attivi in diversi ambiti di intervento e soprattutto in quello delle politiche di sviluppo, più propensi a intessere rapporti e alleanze a livello locale. I nuovi strumenti si sono pertanto presentati subito ai nuovi sindaci come uno strumento in grado di valorizzare il loro spirito di protagonismo e, non a caso, essi ne sono quasi sempre i promotori.

Il nuovo modello di governo del territorio non si basa solo sullo spostamento dei poteri dal centro alla periferia ma si fonda anche sulla creazione di rapporti stabili di cooperazione sia fra istituzioni della stessa scala, sia fra istituzioni di scala diversa. Inoltre, si auspica che uno spazio adeguato alla partecipazione alle scelte sia lasciato alle forze sociali e alle loro rappresentanze. Il principio di sussidiarietà porta con sé quello del partenariato. Alcuni eventi politici di quegli anni hanno spinto peraltro gli attori locali a cercare nuove e più dense forme di collaborazione all'interno del territorio; la crisi dei grandi partiti politici, legata allo scandalo di tangentopoli, ad esempio, aveva provvisoriamente spezzato i canali di comunicazione fra i livelli istituzionali centralizzati e i livelli periferici; gli attori locali reagiscono allora cercando di riunire le proprie forze, di intensificare rapporti cooperativi di natura orizzontale, di trovare soluzioni in sede locale. I Patti territoriali prima, le Intese Programmatiche d'Area successivamente, offrivano l'opportunità e l'incentivo per perseguire questi obiettivi.

L'Unione Europea, nei principi ispiratori delle sue politiche strutturali e nel sostegno continuo alle istanze periferiche degli Stati nazionali, costituisce un fattore di grande importanza per la valorizzazione della dimensione locale di sviluppo. Le istituzioni locali trovano nell'Unione Europea una sponda politica e istituzionale per acquisire un ruolo meno marginale nell'elaborazione, progettazione e gestione delle politiche di sviluppo.

La concertazione, che abbiamo visto essere elemento essenziale in questi processi, è stata quasi ovunque ampia e sentita. Il processo di costituzione dell'Intesa Programmatica d'Area ha scontato in diversi casi un iniziale atteggiamento di diffidenza legato al sospetto che si trattasse di un'iniziativa di parte destinata a favorire lo schieramento politico di appartenenza dei promotori; ma in generale le fasi iniziali parlano di un clima di entusiasmo, di fiammate

concertative, di pathos territoriale. La platea dei soggetti coinvolti è stata generalmente ampia, anche se molto diverso da caso a caso è stato il contributo di singoli attori partecipanti. In alcuni casi sono i comuni e i loro sindaci a dominare la scena e le parti sociali e le organizzazioni della società civile ad andare a rimorchio, in altri casi sono le organizzazioni imprenditoriali e i sindacati a svolgere il ruolo di traino e le istituzioni locali a seguire. In genere la tendenza nel processo di concertazione è di tipo inclusivo e lo sforzo è di tirare dentro anche i soggetti più diffidenti. I leader più accorti percepiscono che la forza dello sviluppo territoriale sta nell'essere uno strumento di tutti e cercano pertanto di non lasciare nessuno ai margini, di evitare che emergano <<nemici>>. Sono soprattutto i soggetti con minore potere a mostrare una maggiore sensibilità al richiamo della collaborazione, i piccoli comuni in particolare che percepiscono l'inadeguatezza della loro dimensione territoriale e del loro stock di capitale umano.

La concertazione si concretizza in continue riunioni dove si riversano inizialmente idee e proposte di ogni tipo; anche se in molti casi si cerca di organizzare il dibattito per temi, ai tavoli di concertazione arriva di tutto. La tendenza è quella di portare al centro della discussione i problemi specifici del proprio comune o della propria organizzazione o associazione di appartenenza, mentre, con maggiore difficoltà, si ha la capacità di individuare progetti di valenza comprensoriale e di utilità diffusa. Sta allora nell'abilità dei leader fare un'opera di selezione guardando alla compatibilità dei progetti rispetto alle norme dei regolamenti, alla loro fattibilità economica, al loro carattere di bene pubblico e al grado di consenso che ciascuno di essi raccoglie all'interno della platea dei partecipanti.

Ma l'ampiezza della partecipazione ai processi di concertazione non può essere spiegata solo come risposta ad un incentivo finanziario. Il risultato di accedere alle risorse pubbliche poteva infatti essere raggiunto, e così è stato in alcuni casi, con una concertazione solo formale, senza adesione allo spirito cooperativo e senza la volontà di dar vita ad un'azione collettiva. Invece nella maggioranza dei casi c'è stato entusiasmo, voglia di protagonismo, la convinzione che esistano circostanze in cui l'agire collettivo porta a risultati superiori rispetto all'agire individuale, quando non è addirittura l'unica alternativa. Questa atmosfera che ha circondato i piani di sviluppo locale, e tra questi anche quello del Camposampierese, nella fase di concertazione testimonia di una maturità raggiunta dai soggetti locali che operano nel territorio che è sfuggita completamente a chi ha mosso critiche radicali alle esperienze di programmazione negoziata, non cogliendo la novità sostanziale di un processo di cambiamento orientato a una maggiore responsabilizzazione.

Lo spirito concertativo rischia però di attenuarsi nel passaggio alla fase di gestione. Una volta elaborato e approvato il Piano di Sviluppo, e creata la Società o l'agenzia o la struttura preposta

alla sua gestione, è stato in taluni casi difficile mantenere lo stesso grado di mobilitazione e di coinvolgimento. La concertazione residua è stata quella all'interno di una cerchia molto ristretta di persone e di istituzioni con responsabilità gestionali; a proposito si è anche parlato di grande disillusione, di aspettative frustrate, di uno svuotamento di concertazione, della marginalizzazione di attori locali rilevanti.

I succitati sentimenti di delusione e frustrazione, non hanno però vanificato i risultati della Concertazione. Un primo importante elemento di un bilancio positivo è stata l'estensione e l'intensificazione della rete dei rapporti fra soggetti locali. Le molte riunioni che si sono succedute nei mesi di Concertazione hanno messo in contatto diretto persone che non si conoscevano o che, prima di allora, avevano intrattenuto rapporti di natura solo istituzionale. Questa creazione di reti di rapporti è stata evidentemente asimmetrica, interessando in maniera diversa le varie tipologie di soggetti. I Comuni sono stati quelli maggiormente investiti da questo cambiamento nella struttura e nella densità delle relazioni tanto che sono stati i rapporti fra i municipi a essersene maggiormente avvantaggiati. Ma a intensificarsi non sono state solo le relazioni orizzontali fra organismi della stessa tipologia dato che in molti casi la Provincia e la Regione sono diventate un interlocutore privilegiato per i Comuni; gli Enti locali hanno stretto rapporti molto più stretti con i sindacati e con le associazioni imprenditoriali; numerose altre istituzioni intermedie, diverse e con intensità diversa da caso a caso, sono state coinvolte in questo nuovo "gioco" collettivo.

Un secondo elemento del bilancio dell'esperienza svolta fin qui dai piani di sviluppo e dalla Concertazione è l'acquisizione da parte dei soggetti locali della capacità di percepire e sfruttare i vantaggi dell'azione collettiva. Ho già ripetutamente detto di come la Concertazione ha messo in contatto persone tra loro diverse per status, funzione o appartenenza politica; queste persone hanno però trovato un comune denominatore nel territorio in cui operano e hanno scoperto che, al di là delle differenze, c'è spazio e convenienza per un'azione comune. L'Intesa Programmatica d'Area ha offerto un involucro istituzionale al cui interno essi possono cominciare a sperimentare le difficoltà, i vantaggi e i rischi dell'azione collettiva.

Un ulteriore elemento di bilancio è relativo alla crescita di competenza del territorio. È stata probabilmente la prima volta in Italia, e l'Unione dei Comuni del Camposampierese può fregiarsi di essere stata tra i primi ad accettare questa sfida, che tanti soggetti locali sono stati chiamati a formulare ipotesi, ad esprimere pareri, ad elaborare progetti sul tema dello sviluppo. Le istituzioni locali, le organizzazioni imprenditoriali, i sindacati, altre istituzioni intermedie avevano ovviamente, in passato, nell'ambito delle loro funzioni, promosso e gestito iniziative e politiche incidenti sulla crescita del territorio, ma in questo caso è stato lo sviluppo integrato del

territorio ad essere al centro dell'attenzione. Si è trattato infatti di elaborare un Piano di interventi che in qualche modo presupponesse l'idea di quale modello di sviluppo fosse il più adatto all'area a cui era rivolto. Questo nuovo compito ha costretto gli attori locali ad approfondire la conoscenza del proprio territorio e a riflettere sulle sue potenzialità e sulle sue criticità.

In questi ultimi anni abbiamo visto i mutamenti sostanziali del contesto socioeconomico e geopolitico globale hanno portato ad un cambiamento della modalità generale di rapportarsi al territorio, imponendo un adattamento da parte di chi ci abita, lavora e governa.

Soprattutto per chi governa diventa pertanto fondamentale rendersi conto che, per affrontare efficacemente la nuova situazione, occorre porsi in una diversa ottica che permetta di:

- comprendere ed interpretare la realtà che evolve in maniera sempre più veloce;
- impostare e realizzare modelli d'intervento adeguati;
- coordinare e guidare le molteplici iniziative che provengono dal territorio.

C'è una sfida in atto che non può essere ignorata e riguarda la necessità, da una parte di promuovere lo sviluppo in maniera integrata e coordinata sul proprio territorio, e dall'altra di governare i cambiamenti per permettere di sfruttare le opportunità che vengono offerte dal nuovo contesto e nello stesso tempo garantire un miglioramento continuo delle caratteristiche sociali, economiche ed ambientali del territorio.

È in questo contesto che il Camposampierese ha concertato lo sviluppo con il Territorio e ha presentato alla Regione il proprio Piano Territoriale di Sviluppo.

La proposta progettuale dell'Alleanza per lo Sviluppo del Camposampierese, trae infatti origine da queste considerazioni e adotta una strategia per lo sviluppo in grado di intervenire in modo integrato su tutti i capitali territoriali, non in maniera diretta, ma attraverso azioni di sistema che contribuiscano a creare le "condizioni d'ambiente" necessarie per rendere stabile e durevole il processo di sviluppo del territorio. L'obiettivo è quello di aiutare il sistema territorio a fare squadra, a cooperare per competere nel mercato globale.

Per ottenere risultati convincenti, si è resa necessaria una nuova impostazione: bisognava operare per la creazione di una infrastruttura a supporto dello sviluppo che fosse permanente, non fondata su iniziative progettuali specifiche, e permettesse di abilitare i processi di sviluppo attraverso:

- l'accumulazione costante della conoscenza del territorio;
- la condivisione di strategie, progetti e risorse con i portatori d'interesse;
- la valorizzazione dei capitali territoriali in un'ottica di promozione generale del territorio, con tutte le sue specificità ed eccellenze.

I soggetti proponenti il progetto “Alleanza per lo Sviluppo del Camposampierese” sono due Unioni di Comuni situate nella zona a Nord-Est della provincia di Padova: l’Unione dei Comuni del Camposampierese e l’Unione dei Comuni dell’Alta Padovana.

Le due Unioni di Comuni nascono nel novembre dell’anno 2000 per rispondere alla esigenza di gestire in maniera centralizzata ed economicamente più efficiente una serie di servizi per conto dei Comuni associati. Nel corso degli anni i servizi gestiti sono aumentati fino a comprendere polizia locale, protezione civile, mense scolastiche, attività produttive, difesa civica, catasto, gestione del personale e controllo di gestione. In seguito si è sviluppata una “seconda anima”, volta alla promozione dello Sviluppo Territoriale. Per portare a termine questi obiettivi l’Unione dei Comuni del Camposampierese si è data alcune regole: l’Unione serve finchè conviene; i contributi ci siano e si cerchino, ma non siano vitali per la vita ordinaria dell’Unione; le diversità politiche siano una ricchezza non un limite (per questo la gestione dei servizi è depoliticizzata e resa una scelta tecnico-amministrativa); gli obiettivi devono essere misurabili e di sicuro raggiungimento.

Quattro sono invece i punti per la struttura: puntare sull’innovazione (di prodotto, di processo, di organizzazione) tecnologica, organizzativa, formativa e normativa per riorganizzare i servizi su larga scala, ricercare l’adesione con il personale dei Comuni; valorizzare le buone pratiche, promuovere nuove vie di burocratizzazione.

L’Unione dei Comuni del Camposampierese è anche uno strumento per la Ricerca, cioè l’investimento in conoscenza, e per la Formazione, ovvero l’investimento sulle persone.

L’esperienza dell’Unione dei Comuni del Camposampierese è stata fondamentale per il territorio per far crescere la consapevolezza che lo sviluppo di un territorio può essere affrontato in maniera più efficace se le forze presenti in una certa area si mettono insieme e riescono a condividere obiettivi comuni. In tale contesto si è inserita perfettamente la proposta della Regione Veneto della programmazione negoziata tramite Intese Programmatiche d’Area (L.R. n.35 del 29.11.2001) e Piani di Assetto del Territorio Intercomunale (L.R. n.11 del 23.4.2004), rispondendo di fatto ad un’esigenza già fortemente sentita sia a livello istituzionale che fra i portatori d’interesse locali. Il territorio del Camposampierese è stato il primo nella Regione a iniziare un processo che, utilizzando gli strumenti IPA e PATI, permettesse di istituire un tavolo permanente di cooperazione tra enti pubblici e Concertazione con le Parti sociali, non solo a livello di definizione di strategie e progetti ma anche di interventi e azioni operative concrete sul territorio, il cosiddetto Tavolo dei 27. Esso ad oggi comprende gli undici Sindaci delle due Unioni dei Comuni sopracitate, il Direttore Generale delle stesse, la Provincia, le Associazioni di Categoria e le Associazioni Sindacali operanti nel Camposampierese, Etra Spa., il Consorzio

di Bonifica Sinistro Medio Brenta, l'A.T.O. Brenta, il Parco Solidale, infine il Rotary Club Camposampiero e il Lions Club Camposampiero, entrambi in qualità di Uditori. Il Tavolo si è dotato di un suo Regolamento che assegna ad ogni partecipante un voto di uguale peso e che indica come vincolante ogni decisione del Tavolo.

Per supportare sempre meglio la capacità di agire a livello concreto sul territorio, nel 2006 è stata costituita l'Agenzia per lo Sviluppo e l'Innovazione (ASI Srl) come braccio operativo delle Unioni dei Comuni per gestire i servizi avanzati a supporto dello sviluppo del territorio.

Allo stato attuale il territorio del Camposampierese sente l'esigenza che tutto quanto è partito come iniziativa locale di programmazione territoriale abbia la possibilità di strutturarsi in maniera stabile attraverso: una struttura organizzativa che supporti in maniera continua il processo partecipato di governo e promozione dello sviluppo del territorio; strumenti adeguati perché questa struttura possa operare in maniera efficace; competenze indispensabili per l'erogazione dei servizi di supporto allo sviluppo; accordi di collaborazione con soggetti pubblici e privati, necessari per continuare a migliorare le proprie prestazioni e fornire servizi all'avanguardia nel tempo.

In conclusione di questo mio percorso, ritengo di poter affermare che, in un clima politico profondamente in evoluzione, dove vari livelli di governance vanno tra loro intrecciandosi, coinvolgendo un sempre più numeroso numero di attori, l'unica strada percorribile a livello locale sia quella di un piano di sviluppo che passi attraverso la concertazione. È infatti mia convinzione, supportata dalle ricerche anche empiriche che ho affrontato in questo percorso, che sia imprescindibile la sempre maggior corresponsabilità di tutti quei soggetti che operano nel territorio in quanto solo questi ultimi, attraverso un'azione che lasci da parte i loro singoli interessi "di categoria", possano affrontare efficacemente la sfida che coinvolge il territorio alla luce dello suo sviluppo sostenibile.



## Bibliografia

- ANCI (2004) *Più Europa, più idee in Comune* (Roma: IDEALI).
- Aalberts, T.E. (2004) 'The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe. A Constructivist Reading', in *Journal of Common Market Studies*, 42(1).
- Ansell, C.K., Parsons, C.A., Darden, K.A. (1997) 'Dual Networks in European Regional Development Policy', in *Journal of Common Market Studies*, 35(3).
- Barca, F. (2006) *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo* (Roma: Donzelli).
- Baroni, M. (2001) *I comuni e la rete delle istituzioni europee* (Bergamo: C.E.L.).
- Baroni, M. (2002) *L'Europa per tutti: a un anno dal Libro bianco sulla governance* (Bergamo: C.E.L.).
- Bartolini, S. (1998) 'Exit Options, Boundary Building, Political structuring' in EUI working paper, SPS 98/1 (Firenze: European University Institute).
- Benington, J. and Geddes, M. (2001) *Local partnership and social exclusion in the European Union* (Londra: Routledge).
- Benz, A. and Eberlein, B. (1999) 'The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance', in *Journal of European Public Policy*, 6(2).
- Bernard, N. (2002) *Multilevel Governance in the European Union* (The Hague: Kluwer Law).
- Bolgherini, S. (2006) *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea* (Bologna: Il Mulino).
- Borja, J., Castells, M. (1997) *La città globale: sviluppo e contraddizioni delle metropoli nel terzo millennio* (Novara: De Agostani).
- Börzel, T., Risse, T. (2003) *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, in Featherstone, K., Radaelli, C. (a cura di) (2003) *The politics of Europeanization* (Oxford: Oxford University Press).
- Brunazzo, M. (2004) 'Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso all'UE', in *Rivista Le Istituzioni del Federalismo*, 4.
- Caravita, B. (2004) *Le Regioni in Europa* (Roma: Giampiero Casagrande).
- Cassese, S. (1998) *Lo stato introvabile: modernità e arretratezza delle istituzioni italiane* (Roma: Donzelli).
- Cerosimo, D., Wolleb, G. (2006) *Economie dal Basso. Un itinerario nell'Italia Locale* (Roma: Donzelli).

- Cremaschi, M. (2005) *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership, policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio* (Firenze: Alinea).
- De Fabritiis, F. (2004) *Il bilancio sociale per il Comune e la Provincia* (Milano: Franco Angeli).
- Dente, B. (1995) *In un diverso Stato. Come rifare la Pubblica Amministrazione* (Bologna: Il Mulino).
- Einaudi, L. (1984) *La Guerra e l'unità europea* (Firenze: Le Monnier).
- Esposito, M (2004) ' *Dal Libro bianco sulla governance europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*', in Rivista Le Istituzioni del Federalismo, 1.
- Fabbrini, S. (a cura di) (2003) *L'europeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e politiche italiane* (Roma: Laterza).
- Fighera, P. (2006) ' *Sistemi locali e sostenibilità dello sviluppo: politiche e pratiche di governance nel mezzogiorno*', in XX Congresso Nazionale Società Italiana di Scienza Politica (Bologna).
- Flinders, M. (2004) ' *Distributed public governance in the European Union*', in Journal of European Public Policy, 11(3).
- Florida, R. e Tinagli, I. (2004) *Europe in the creative age*, in Fighera, P. 2006.
- Gilbert, M. (2003) *Surpassing Realism. The Politics of European Integration since 1945* (Lanham: Rowman and Littlefield).
- Giraudi, G. (2000) ' *Europeizzazione delle politiche pubbliche e mutamento istituzionale. La politica della concorrenza*', in Rivista italiana di scienza politica, 2.
- Giuliani, M. (2004) ' *Europeizzazione come istituzionalizzazione: questioni definitorie di metodo*', in URGE Working Paper,4.
- Goldsmith, M. and Klausen, K. (1997) *European integration and local government* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Gozi, S. (2003) *Il governo dell'Europa* (Bologna: Il Mulino).
- Grande, E. (1996) ' *The state and interest groups in a framework of multi-level decisionmaking: the case of the European Union*', Journal of European Public Policy, 3(3).
- Graziano, P. (2005) *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto* (Bologna: Il Mulino).
- Harvey, D. (1985) *Consciousness and the urban experience* (Oxford: Blackwell).
- Harvey, D. (1989) *The condition of the postmodernity* (Oxford: Blackwell).
- Held, D., McGrew, A. (2000) *Globalismo e antiglobalismo* (Bologna: Il Mulino).

- Heritier, A. (1996) *'The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes: regulatory policy as a patchwork'*, in *Journal of European Integration* (Oxford: Rowman and Littlefield).
- Hooghe, L. (1996) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance* (Oxford: Oxford University Press).
- Hooghe, L. and Marks, G. (1995) *'The politics European Union regional policy'*, in *Journal of European Public Policy*, 1.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2001) *Multi-level Governance and European Integration* (Lanham: Rowman and Littlefield).
- Jachtenfuchs, M. (2001) *'The Governance Approach to European Integration'*, in *Journal of Common Market Studies*, 2.
- Jorgensen, K. E. (1997) *Reflective Approaches to European Governance* (Basingstone: Macmillan).
- Judd, D. and Parkinson, M. (1990) *Leadership and urban regeneration* (Londra: Sage).
- Keating, M. (2004) *La política Regional y el Nuevo Regionalismo*, in Morata, F. *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea* (Valencia: Tirant lo Blanch).
- Kohler-Koch, B. (1997), in Kohler-Koch, B. e Eising, R. *The transformation of Governance in The European Union* (London: Routledge).
- Lanzalco, L. (2005) *Istituzioni, organizzazioni, potere* (Roma: La Nuova Italia Scientifica).
- Leonardi, R. (1998) *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea* (Bologna: Il Mulino).
- Levi, L. (1979) *Verso gli Stati Uniti d'Europa. Analisi dell'integrazione europea* (Palermo: Palombo).
- Lotrecchiano, L. (2004) *'Le politiche di internazionalizzazione dei governi locali tra strategie e strumenti: Roma e le reti di città'*, in *Convegno di sociologia politica "Governo delle città e trasformazioni urbane"* (Arcavata di Rende)
- Loughlin, J. (1996) *'Europe of the Regions and the Federalization of Europe'*, in *The Journal of Federalism*, 26(4).
- Le Galès, P. (2002) *'Government e governance urbana nelle città europee: argomenti per la discussione'*, in *Rivista FOEDUS*, 4.
- Le Galès, P. (2002) *European Cities: Social Conflicts and Governance* (Oxford: OUP)
- Marks, G., Hooghe, L. and Blank, K. (1996) *'European integration and the state'*, in *Journal of Common Market Studies*, 34.
- Mascia, M. (1996) *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea* (Padova: Cedam).

- Mascia, M. (2004) *La società civile nell'Unione Europea* (Venezia: Marsilio).
- Mascia, M. (2 ed. 2005) *Il sistema dell'Unione Europea. Appunti su teorie, attori, processi nella prospettiva di una Costituzione per l'Europa* (Padova: Cedam).
- Mazzoleni, M. (2004) 'Le Regioni nel decision-making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento', in Rivista Le Istituzioni del Federalismo, 1.
- Messina, P. (2001) *Regolazione politica dello sviluppo locale: Veneto ed Emilia Romagna a confronto* (Torino: UTET).
- Messina, P. (a cura di) (2003) *Sistemi locali e spazio europeo* (Roma: Carocci).
- Messina, P. (2005) 'Temi di ricerca sulle culture di governo locale e politiche per lo sviluppo', in Rivista italiana di scienza politica, 1.
- Messina, P. (2006) 'L'impatto dell'Europeizzazione sul rendimento istituzionale e sul modo di regolazione delle Regioni italiane: il caso del Veneto', in Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica (Bologna).
- Morata, F. (2000) *La Gobernanza Europea*, in Morata, F. *Políticas Públicas en la Unión Europea* (Barcellona: Ariel).
- Morata, F. (2001) *Regional Governance in the European Union*, in Seminar New Trends and Perspectives of European Studies (Beijing, 10-13 Luglio).
- Morata, F. (2004) 'Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni', in Rivista Le Istituzioni del Federalismo, 1.
- Morelli, U. (1990) *Contro il mito dello stato sovrano. Luigi Einaudi e l'unità europea* (Milano: F. Angeli).
- Morlino, L., Fargion, V., Profeti, S. (a cura di) (2006) *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano* (Bologna: Il Mulino).
- Mörth, U. (2003) *Europeanization and Representation, Translation and editino of Public Policies*, in Featherstone e Radaelli.
- Napoletano, G. (2003) *Europa politica* (Roma: Donzelli).
- Papisca, A., Mascia M. (2 ed. 1997) *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani* (Padova: Cedam).
- Papisca, A. (1973) *Introduzione allo studio delle Relazioni internazionali* (Torino: Giappichelli).
- Papisca, A. (1974) *Comunità Europea e sviluppo politico. Contributo all'analisi del sistema comunitario europeo* (Reggio Calabria: Editori Meridionali Riuniti).
- Papisca, A. (1975) *Europa '80. Dalla comunità all'Unione Europea* (Roma: Bulzoni).
- Papisca, A. (1981) 'La Comunità europea fra interdipendenza e sviluppo politico' in G. Pasquino (ed) *Teoria e prassi delle relazioni internazionali* (Napoli: Liguori), pp. 273-307.

- Papiscia, A. (2004) *'Riflessioni in tema di cittadinanza europea e diritti umani'*, in Pace diritti umani/Peace Human Rights, nuova serie, 1(1).
- Pichierri, A. (1997) *Città stato. Economia e politica del modello anseatico* (Venezia: Marsilio).
- Piattoni, S. (2003) *Il comitato delle Regioni*, in Fabbrini, S. *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sopranazionale* (Roma-Bari: Laterza).
- Piattoni, S. (2005) *'La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative'*, in Rivista italiana di scienza politica, 3.
- Radaelli, C. (2000) *Wither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*, in European Integration on-line Papers, 8 (<http://eiop.ar.ateiop/texte/2000-008a.htm>).
- Radaelli, C. (2003) *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone e Radaelli.
- Riccamboni, G. (1992) *L'identità esclusiva. Comunisti in una subcultura bianca* (Torino: Liviana).
- Risse, T., Cowels, M.G., Caporaso, J. (2001) *Europeanization and Domestic Change*, in Cowels, M.G., Caporaso, J., Risse, T. (a cura di) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change* (Ithaca: Cornell University Press).
- Rosamond, B. (2000) *Theories of European Integration* (London: Macmillan).
- Sandholtz, W. (1996) *'Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions'*, in Journal of Common Market Studies, 34(3).
- Sandholtz, W. and Stone Sweet, A. (1998) *European Integration and Supranational Governance* (Oxford: Oxford University Press).
- Sassen, S. (1997) *Le città nell'economia globale* (Bologna: Il Mulino).
- Schripf, F.W. (1994) *'Community and autonomy: multi-level policy-making in the European Union'*, in Journal of European Public Policy, 1.
- Stone Sweet, A. and Sandholtz, W. (1997) *'European integration and supranational governance'*, in Journal of European Public Policy, 4(3).
- Stone Sweet, A. and Sandholtz, W. (1999) *'European integration and supranational governance revisited: rejoinder to Branch and Ohrgaard'*, in Journal of European Public Policy, 6(1).
- Taylor, P. (1993) *International Organization in the Modern World: the Regional and the Global Process* (London: Pinter).
- Triglia, C. (1986) *Grandi partiti e piccole imprese* (Bologna: Il Mulino).

<http://www.are-regions-europe.org>

<http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Documentazione-ed-elaborati/Convenzione-europea/Documenti/Napolitano%20definitivo.pdf>

<http://www.Cor.eu.int>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:038E:SOM:it:HTML>

[http://www.europa.eu.int/abc/treaties\\_it.htm](http://www.europa.eu.int/abc/treaties_it.htm)

<http://www.europa.eu.int/comm/governance>

[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/consultation/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/index_it.htm)

[http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2001/com2001\\_0428it02.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2001/com2001_0428it02.pdf)

<http://europa.eu.int/eur-lex/it/oj/>

[http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm)

<http://www.europarl.eu.int/oeil/>

<http://european-convention.eu.int/docs/relateddoc/518.pdf>

<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.it03.pdf>

<http://www.ideali.be>

<http://www.istat.it/dati/>

<http://www.parlamentiregionali.it>

<http://www.unionecamposampierese.it>

<http://www.urge.it> (Unità di Ricerca sulla Governance Europea)

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ITA>