

Modelli di sviluppo di area vasta: le Unioni

(Tratto dalla tesi finale, “*Analisi di fattibilità dell’Unione di comuni di Granze, Sant’Elena, Stanghella, Solesino*”, Master in *Governo delle reti di sviluppo locale*, Università degli studi di Padova, Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali, A.A. 2013/2014)

Avv. Maurizio LUCCA, Segretario Generale del Comune di Monselice (Padova) e Manager di Rete

Lo sviluppo di una Comunità è sempre più legato alla capacità dei soggetti istituzionali ed economico – sociali di interagire per la costruzione di un modello razionale in grado di sostenere la distribuzione delle risorse tra ricchi e poveri, per una equilibrata crescita del reddito individuale e di quello collettivo in modo da limitare fortemente le discriminazioni e i conflitti interni, depotenziando ogni ragione di diversità nel Paese, in una nuova sfida culturale prima che politica, collocata in un sistema privatizzato, internazionalizzato, globalizzato.

Il concetto che alimenta la gestione delle risorse finanziarie è quello che si lega alla conservazione dell’esistente e al reperimento di nuovi soggetti finanziatori, mentre per quelle energetiche si punta alla rigenerazione (fonti rinnovabili) impedendone uno sfruttamento errato che porta alla perdita irrimediabile del sistema ambiente, per un aumento insensato dei consumi e una crescita esponenziale a danno dell’uomo e della natura, in evidente contrapposizione alla politica dei paesi occidentali.

L’azione degli organi di governo e le recenti produzioni normative (nazionali e regionali) sull’associazionismo degli Enti Locali portano a rivedere i modelli di sviluppo e la necessità di accorpate le funzioni (fondamentali), specie nei comuni sotto i 5.000 abitanti, per recuperare risorse e ridurre la frammentazione decisionale verso una *governance* condivisa e partecipata, meglio si direbbe di “*area vasta*”.

Le teorie del mercato, all’interno del circuito della programmazione, si richiamano alle teorie Keynesiane, sostenendo la necessità di alimentare la ripresa e la fiducia dei risparmiatori per l’insufficienza dei meccanismi di autoregolamentazione, collegati ad una presenza dello Stato e delle Municipalità sulle gestioni dei servizi pubblici (a rete), incrementando la convinzione di una progressiva visione economicistica della società, quale misura dello sviluppo solo attraverso i valori del prodotto interno lordo *pro capite*, ma tale modello (o modelli) di sviluppo incontrano evidenti criticità, specie in un contesto sempre più allargato di competitività e di perdita di sovranità a favore di organismi sovra nazionali, senza considerare gli effetti negativi delle ripercussioni dei mercati finanziari mondiali.

Questa lettura che pone l’accento sul “*benessere dell’uomo*” di per sé non è completa se non è seguita e unita a una crescita di una serie di variabili sociali (istruzione, sanità, diritti civili e politici, tutela delle minoranze, pari

opportunità) da considerarsi essenziali nel processo evolutivo, partendo dal territorio e dalla consapevolezza che i limiti del singolo Comune impediscono una visione allargata, capace di promuovere la singola collettività: attraverso l'Unione di Comuni si aumentano le opportunità, si diversificano i servizi, si migliora la qualità del prodotto finale, contenendo e riducendo (tendenzialmente) i costi e le risorse utilizzate.

Lo sviluppo deve essere sostenibile e la produzione di beni e servizi di un paese è resa possibile dall'uso di fattori di produzione fisici, umani e ambientali.

È lecito affermare che tutto questo inizia da una accurata programmazione territoriale, da una visione unitaria dell'assetto urbano che si riverbera nella gestione dei modelli di sviluppo e nelle politiche di governo del singolo Comune, a fronte di un depauperamento delle risorse e del declino delle certezze scientifiche trasudanti il ritorno di scomparsi mali del progresso e non solo.

Per ricostruire una pianificazione di sviluppo e basare il futuro di una società evoluta in un contesto di piena globalizzazione, è scontato che il dimensionamento urbano disegna le linee per graduare ogni fattore di produzione, per dare risposte pratiche ai cittadini e ad ogni operatore di settore: la consapevolezza dei limiti dimensionali impone l'allargamento dei confini amministrativi e la creazione di "aree vaste", partendo da strumenti normativi che portando all'aggregazione per giungere alla "fusione" dei Comuni.

L'analisi generale del contesto nazionale fa rientrare tali prospettive in un quadro di analisi riferito alla qualità urbana e alle relazioni strategiche di *marketing* urbano, per costruire modelli di sviluppo integrati, in una visione completa del vivere all'interno di un centro che gravita nel territorio, attirando investimenti e risorse per aumentare il livello di interesse e di vivibilità (indice di gradimento).

In altri termini, si tratta di dare corso ad una visione complessiva di un "valore - città", capace di spendere i propri prodotti (materiali e virtuali) per affermare una immagine dinamica, internazionale (cablata e di rete) della "Polis", in relazione a fattori di progresso sostenibile complessivo per una concreta egemonia sul piano sociale, culturale ed economico.

Sempre più l'ambiente va ad integrarsi nelle politiche pubbliche di sviluppo, con la conseguenza di attrarre le simpatie e la credibilità del mercato per porre l'aspetto ambientale come elemento delle attività, dei prodotti o dei servizi, o più semplicemente quale fine oltre al profitto, da un lato con effetti diretti sull'aumento della credibilità e dell'utenza (*consumer confidence*), dall'altro lato effetti indiretti sulla collettività, per i risvolti positivi sulla salute umana: la dimensione territoriale è la risposta allo sviluppo del singolo che passa necessariamente per l'esigenza di unificare gli sforzi, unendo le organizzazioni in una dimensione allargata: dal Comune all'Unione di Comuni.

È compito di chi governa formulare proposte e quadri d'insieme per dare il meglio, per cementare valori e principi di benessere, per creare una carta dei servizi a tutto campo in piena sintonia con tutte le forze sociali, per un dialogo continuo e proficuo (verticale e orizzontale: policentrismo istituzionale) tra i diversi livelli istituzionali e associativi che promuovono tale fine.

Governare il cambiamento, proporre azioni mirate nei diversi settore dell'Amministrazione pubblica, è cogliere le esigenze e gli interessi pubblici di una Comunità di cittadini il cui scopo dichiarato è quello di pretendere il "*bene comune*", quello di esigere una qualità corrispondente alle aspettative, quello di abitare in piena armonia con l'ambiente, quello di avere una sicurezza contro i pericoli delle nuove emarginazioni e la criminalità: solo attraverso un allargamento del territorio si può rispondere alle nuove sfide politico – amministrative e alla necessità di una ripresa economica locale.

Questo significa che accanto alle imprese le amministrazioni e la componente sociale devono contribuire affinché si sviluppi un modello aggregativo di realtà locali, con un processo culturale che porto alla creazione di più "*aree vaste*", capaci di rispondere al mercato globale.

Un programma di riqualificazione urbana con la partecipazione di tutte le forze rappresentative della città che punti a modificare e innovare le modalità e le tecniche di intervento nel senso prevalente della riqualificazione urbana, operando in un'area intermedia tra la pianificazione tradizionale e i progetti di singoli interventi, edilizi e infrastrutturali con un approccio concorrenziale a tutti i finanziamenti pubblici e privati, per una piena integrazione tra funzioni e tra soggetti finanziatori, attuatori e d'intervento.

Il processo aggregativo dovrà comprendere non solo il progetto tecnico, ma anche e forse soprattutto la concertazione dei processi decisionali pubblici e privati, le regole e le condizioni della partecipazione di ogni operatore (impresa o ente locale), evidenziando che l'ingegneria finanziaria che ne deriva e la sua necessaria intersezione prospettica, con il mercato e il sistema creditizio d'investimento, sono inevitabilmente strumenti di sviluppo territoriale.

È evidente che tale intervento opera in un contesto di competizione internazionale e di economia globalizzata, e la lotta tenderà a far emergere sempre più un dualismo tra dimensione locale (creazione di sistemi produttivi integrati in rete) e dimensione globale dello sviluppo che cerca di pianificare e inglobare le dimensioni più ristrette.

Una compenetrazione tra diversi modelli che tende ad accentuare in maniera sempre più netta il ruolo determinante svolto dall'ambiente urbano e dall'identità che esso esprime (attraverso le risorse e le capacità culturali, economiche, scientifiche e strutturali) nel condizionare l'integrazione del sistema e degli attori che in esso operano nello scenario della competizione e dello sviluppo internazionale.

Tale fenomeno è sempre più evidente dall'interesse delle multinazionali alla penetrazione ed integrazione dei mercati nazionali, a quella di razionalizzazione delle attività attraverso il recupero di margini di efficienza, sfruttando al meglio le esternalità positive offerte da un tessuto economico non più nazionale ma regionale – locale.

Ne consegue che l'importanza e l'attenzione che oggi viene attribuita all'aggregazione territoriale e urbana deriva da due importanti fenomeni: il primo, è la conseguenza del crescente peso che negli ultimi anni hanno assunto le politiche di sviluppo locale nei processi di crescita economica e sociale, sia a livello nazionale che regionale (si vedano le aziende pubbliche di servizi), il secondo, è dovuto all'effetto del crescente peso che nell'ambito del processo di globalizzazione hanno assunto le politiche di governabilità del "capitalismo maturo".

Le realtà locali appaiono come gli attori chiave di questa ricomposizione e l'afflusso di capitali collegato ad una crescente mobilità degli stessi, consente di attirare sempre più interessi a livello territoriale con modelli di sviluppo compatibili per attivare investimenti pubblici e privati.

Questa spinta della logica di mercato, si concretizza con una nuova visione del tessuto sociale, sempre più spinto all'aggregazione al fine di resistere alle pressioni del mercato e di conservare coesione sociale, per la formazione di un unico attore collettivo in grado di sostenere il cambiamento e di guidarlo.

Le politiche urbane dalla metà degli anni '80 ad oggi in quasi tutta Italia hanno dovuto fare i conti col pericolo di delocalizzazione di strutture produttive e imprese, e con enormi difficoltà nell'attrazione di investimenti dall'esterno per i maggiori vantaggi localizzativi per l'impresa che hanno offerto e offrono altre realtà *extra* territoriale (vedi i Paesi dell'Est).

Da qui l'esigenza e la necessità di rendere massima la competitività di determinate aree e l'adozione di strategie di "unione" applicate al territorio, con la spinta verso la semplificazione dei livelli di governo e una programmazione negoziata per la costruzione di uno sviluppo del territorio in grado di trasformare in fattori competitivi le risorse endogene ed esogene presenti e una strategia omogenea per riprendere la centralità della "città allargata" sul suo tessuto culturale, sociale ed economico.

In altri termini, per una effettiva strategia globale che punti ad una formazione permanente ed avanzata della politica sociale per tutte quelle iniziative rivolte all'ambiente (quale espressione compiuta del territorio e dei suoi abitanti), in grado di condizionare e contaminare i cambiamenti e le abitudini della popolazione (e dei loro amministratori), per tutelare e riqualificare le condizioni di vita urbana e le iniziative sociali - culturali – istituzionali idonee allo scopo.

In definitiva, il processo aggregativo tra Comuni dimostra che il confronto e l'attitudine al cambiamento è entrata all'interno nel patrimonio generale dei Comuni e da questo si muove per rielaborare e ridisegnare gli

assetto e i limiti territoriali futuri, in piena sintonia e in contatto diretto con tutti gli agenti esterni, per un continuo e reciproco scambio di informazioni e di strategie per rendere la “città allargata” più vivibile e accessibile a tutti: a rete.

Il Legislatore dovrà concentrare le forze per massimizzare la semplificazione, consolidare i bilanci delle amministrazioni associate, eliminando procedure e documenti inutili, come le inutili duplicazioni di competenze e di controlli, per realizzare un quadro dei servizi (pubblici) basato su parametri diversi da quelli del formalismo documentale per una Amministrazione pubblica aperta, impostata su modelli aziendali (costi – benefici) e il consenso (politico) su rapporti di efficienza ed efficacia per una responsabilità di risultato e un recupero di integrità (*alias* legalità).

Se un tempo la misurazione della capacità amministrativa si rapportava alla legittimità del suo agire riferito all'assenza di vizi interni dell'atto o del procedimento ora, finalmente, tale capacità si rapporta a criteri di efficienza, di razionalità ed economicità dell'azione amministrativa, intesa come strumento (e non come fine) per realizzare gli obiettivi programmati dagli organi di governo e rendere celere ogni intervento al di là dell'aspetto prettamente formale, in sintonia con le esigenze del cittadino non più considerato suddito - servitore ma utente - cliente di un servizio, inserendo in dette relazioni un rapporto di reciproca fiducia, di razionalità, di equità o meglio di direbbe di libertà e semplificazione, riprendendo i valori e i talenti definiti dall'articolo 54 della Cost.: “*I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge*”.

L'analisi condotta può essere conclusa affermando che i processi per una riqualificazione urbana, intesa come modello generale di sviluppo, interessa tutti i settori dell'economia e dell'Amministrazione pubblica, dove si possono cogliere le grandi scommesse per l'innovazione e il rinnovamento del Paese, in simbiosi completa con il suo territorio e i suoi abitanti (assieme ai fattori di produzione culturale, economica e sociale) per il ritorno alla città bella, quella derivata dai modelli storici, nelle forme, negli equilibri, nell'etica, nelle regole in grado di essere coerente con l'innovazione e le tradizioni: l'Unione di Comuni risponde a questi richiami valoriali e ai principi costituzionali sottesi di buona amministrazione¹.

¹ LUCCA, *Modelli di sviluppo urbano e politiche di governo dell'Ente Locale per rilanciare il cambiamento nella dimensione ottimale dei servizi*, Il diritto della Regione, n.5 – 6, 2003.