

UNO PER TUTTI, TUTTI PER UNO: COOPERARE CONVIENE
UN NUOVO MODELLO DALL'INTRECCIO TRA SOVRACOMUNALITA' ED
INTERCOMUNALITA'

Erwin DURBIANO¹, Cristiana ROSSIGNOLO², Giovanni VICENTINI³

SOMMARIO

In uno scenario futuro caratterizzato dalla sempre maggiore connessione ed interdipendenza tra Regione, Province e Comuni, è necessario un ripensamento delle procedure burocratiche, tipicamente gerarchiche e verticali, a favore di nuove procedure e nuovi strumenti, in grado di recepire d'un lato gli input provenienti dall'Unione europea e dall'altro di garantire maggiori possibilità ed efficacia alle azioni promosse dal basso, dal livello locale. Diventa fondamentale orientare il governo del territorio verso un nuovo modello di governance multilivello basato sulla cooperazione intercomunale (operativa) e sovracomunale (strategica), all'interno di un processo di definizione e di gestione condivisa delle strategie di sviluppo, completando, modellando, razionalizzando l'attuale ossatura istituzionale, moltiplicando le occasioni di dialogo, di concertazione, di veicolazione delle buone pratiche.

¹ Politecnico di Torino, DITER, viale P.A. Mattioli 39, 10125, Torino, erwin.durbiano@gmail.com
(corresponding author)

² Politecnico di Torino, DITER, viale P.A. Mattioli 39, 10125, Torino, cristiana.rossignolo@polito.it

³ Politecnico di Torino, DITER, viale P.A. Mattioli 39, 10125, Torino, giovanni.vicentini@gmail.com

1 Una chiave di lettura per il governo del territorio⁴

La crisi economica e sociale che sta colpendo l'Italia e l'intero modello occidentale in questi ultimi anni ha posto i policy makers di fronte a nuove sfide, dalla limitatezza delle risorse finanziarie e fiscali a disposizione delle pubbliche amministrazioni, alla necessità di allargare lo sguardo da una dimensione prevalentemente comunale ad una dimensione sovra-comunale, alla quale si riescono a cogliere gran parte dei fenomeni sociali, ambientali ed economici che incidono sulla qualità della vita delle persone e più in generale sull'efficienza e la sostenibilità del sistema territorio.

Il paper intende mettere in risalto queste dinamiche, ampiamente studiate e dibattute, e fornire una chiave di lettura diversa sugli strumenti necessari per affrontare in modo efficace le problematiche nel governo del territorio. Si sottolinea, in particolare, l'importanza della cooperazione inter-istituzionale, al fine di ridurre gli sprechi sia nella fase programmatica che nella fase gestionale, di aumentare l'incisività e l'efficacia delle politiche adottate, di ottenere finanziamenti attraverso nuovi canali (partecipazione a bandi europei, fondi destinati a progetti alla scala sovra-comunale), di creare un modo di pensare ed agire favorevole all'interazione.

In questo lavoro la cooperazione tra i soggetti che operano sul territorio viene declinata secondo le due accezioni di sovracomunalità ed intercomunalità, che si distinguono tra di loro per scala territoriale di riferimento e finalità (rispecchiando il binomio pianificazione strategica- pianificazione operativa).

La cooperazione sovracomunale si concretizza alla scala vasta e si pone come fine l'individuazione di una strategia condivisa di sviluppo locale, con una prospettiva di lungo periodo, estraendo ed aggregando la conoscenza locale diffusa e le preferenze dei cittadini, implementando progetti e gestendo un processo di apprendimento, ponendo il territorio al centro di ogni strategia di sviluppo.

La cooperazione intercomunale, viceversa, si concretizza prevalentemente ad una scala sub-provinciale, con lo scopo di gestire in comune quei servizi al cittadino che non si esauriscono all'interno dei singoli confini comunali ma li travalicano, come ad esempio il servizio del trasporto pubblico. Con cooperazione intercomunale si intende anche l'implementazione

⁴ Questo lavoro è il frutto di una tesi di laurea magistrale dal titolo "Un nuovo modello di governance multilivello: l'intreccio tra sovracomunalità ed intercomunalità" di Erwin Durbiano e Giovanni Vicentini, relatrice Cristiana Rossignolo. I paragrafi 1 e 7 sono da attribuire ai tre autori, mentre i paragrafi 2,3,4,5,6 sono da attribuire ad Erwin Durbiano e Giovanni Vicentini.

congiunta di politiche pubbliche, previo accordo politico e tecnico sui mezzi e le strategie necessarie per raggiungere un obiettivo condiviso; ne è un esempio l'elaborazione dei piani regolatori generali intercomunali.

La costituzione di ambiti territoriali di cooperazione sovracomunale ed intercomunale garantisce un'ottimizzazione dell'uso delle risorse economiche, umane, tecniche, organizzative e territoriali a disposizione delle amministrazioni comunali, nonché la piena attuazione del principio di sussidiarietà. Anche il principio di adeguatezza viene ugualmente perseguito in modo più efficace rispetto alla scala comunale, laddove molti dei problemi emergenti non riescono a trovare una corretta giustificazione. Il livello locale, al quale si configurano gli ambiti della cooperazione, sta assumendo un crescente peso specifico anche in relazione alle dinamiche ed ai flussi della globalizzazione (Dematteis, Governa, 2005); è importante perciò non confondere il locale con un ritorno ad una visione localistica, ad una progressiva chiusura verso l'esterno, essendo, viceversa, caratterizzato dalle qualità dell'apertura, dello scambio e del dialogo.

Il paper intende anche sviluppare un'ulteriore analisi del sistema di governo del territorio, mettendo in evidenza la necessità della costruzione di un nuovo modello di governance multilivello, ovvero di un sistema attraverso il quale la responsabilità per la definizione di una politica e la sua implementazione sia distribuita tra differenti livelli di governo ed istituzioni locali con funzioni speciali (associazioni private, partnership pubblico-privato,...), con modalità e compiti differenti in relazione alle azioni amministrative di programmazione, controllo, valutazione e gestione in gioco (Ferlaino, Molinari, 2009). Il modello di governance si caratterizza inoltre per la convergenza degli scopi dei singoli livelli e per la mutua valutazione delle azioni finalizzate alla realizzazione di quegli scopi. In questa architettura amministrativa, ai livelli più alti di governo è affidato il compito di stabilire gli obiettivi generali, i livelli di efficienza da garantire e le "regole del gioco". A livello locale viceversa si deve garantire il coinvolgimento degli attori, l'estrazione della conoscenza locale diffusa e le preferenze dei cittadini, la costruzione di strategie condivise, l'utilizzo pieno del capitale locale territoriale, la sostenibilità dello sviluppo. In assenza di tali istituzioni locali, la governance multi-livello può degenerare in un sistema di negoziazioni tra rappresentanti burocrati delle differenti elites, con un'autorità definita solo da confini giurisdizionali.

Tra le principali sfide di governo del territorio cui i policy makers devono far fronte vi è principalmente l'individuazione di soluzioni condivise ed integrate a problemi complessi, attraverso l'interazione e la condivisione delle buone pratiche, l'apertura al dialogo

costruttivo, la commutazione dell'occasione di vivere "in mezzo" agli altri in vantaggio di vivere "con" gli altri. In seno alle istituzioni, oggi, si manifesta la necessità di allargare l'orizzonte politico e delle politiche al di là dei confini amministrativi, per cercare nuove "alleanze" ed elementi di condivisione, nuove risorse ed opportunità, nuove risposte e soluzioni ai problemi emergenti.

Il paper è strutturato in sei parti: nella prima parte vengono messe in evidenza le ragioni per le quali è importante analizzare ed attuare la cooperazione, successivamente descritta nella sua duplice accezione di intercomunalità e sovracomunalità (seconda parte), nelle sue modalità di finanziamento (terza parte) e nelle sue modalità di attuazione (quarta parte). Nella quinta parte viene presentato il nuovo modello di governance multilivello, mentre nella parte conclusiva vengono evidenziate le grandi questioni che gravitano attorno al tema della cooperazione, alle quali nel prossimo futuro si dovrà necessariamente dare risposta.

2 Perché parlare di cooperazione?

Parlare di cooperazione significa individuare una possibile soluzione alle questioni ed alle problematiche che sono emerse nell'ultimo decennio relativamente all'efficacia ed all'efficienza delle politiche pubbliche elaborate ed implementate alla scala locale, con una particolare attenzione al reperimento di finanziamenti, alla partecipazione degli stakeholders, alla riduzione della complessità programmatica e gestionale.

Nell'ultimo decennio la pianificazione sovracomunale ed intercomunale ha cominciato ad imporsi, d'un lato per lo sviluppo ed il consolidamento della riflessione sulla sostenibilità di lungo periodo dei sistemi territoriali e dall'altro per la crescente consapevolezza dell'intreccio che può instaurarsi tra competizione e solidarietà territoriale nell'epoca della globalizzazione. Sono molteplici le ragioni ed i fattori multi-scalari e multi-dimensionali che possono spiegare il ritorno d'attenzione per la pianificazione d'area vasta, che si attua attraverso processi cooperativi:

- la necessità di un intervento su scala vasta in presenza di un impatto sovra-locale di decisioni locali ed in presenza di spill-over o di esternalità positive, negative e di rete;
- la scarsità di risorse amministrative e finanziarie dei Comuni;
- la crescente delega di funzioni dal livello centrale ai livelli periferici;
- l'affermazione della gestione dei servizi su modello aziendale;
- l'allargamento del raggio d'azione dei bisogni locali;

- le innovazioni di natura politica endogene al sistema politico italiano;
- le trasformazioni economiche dei contesti locali, con il rafforzamento del regionalismo, derivanti da processi esogeni che si sono sviluppati nello spazio pubblico europeo;
- l'emergere di nuovi problemi pubblici derivanti da dinamiche sia endogene che esogene collegate alla trasformazione del sistema del welfare;
- l'importanza della cooperazione come risorsa politica, ovvero come strategia per la ricerca di una maggiore efficienza dell'azione amministrativa.

Le innovazioni di natura politica avvengono agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso con la progressiva destrutturazione del sistema partitico nato nel secondo dopoguerra. Il superamento di questa crisi è avvenuto a livello locale sperimentando nuove soluzioni di tipo politico-istituzionale, attraverso l'elezione diretta del sindaco, al quale sono stati attribuiti maggiori poteri decisionali, rafforzando la stabilità politica del Comune. Secondo Segatori (2003) la credibilità politica dei sindaci è legata ad un'efficace gestione ed erogazione di servizi pubblici, che diventano beni politicamente “sensibili” nei governi di prossimità. Importante appare anche la configurazione delle reti decisionali locali in cui diventano determinanti le doti personali ed il capitale relazionale, piuttosto che la sola capacità di tessere rapporti con il sistema politico locale (Trigilia, 2002). Entrambi questi elementi spingono verso processi di cooperazione con altri enti locali, come sottolineato da Fedele e Moini (2006), per i quali il ricorso a forme consorziate di intervento tra diversi enti è la prassi in condizioni di scarsità di risorse finanziarie.

Le trasformazioni economiche dei contesti locali nascono dalla ristrutturazione del potere politico locale, ovvero dal progressivo rafforzamento del potere delle Province e delle Regioni, che spingono a loro volta gli enti locali a ricercare forme di cooperazione per disporre di una maggiore forza negoziale. John Peter (2001) ha analizzato le ragioni di tale tendenza distinguendo tra variabili top-down e bottom-up, in virtù delle quali l'importanza crescente assunta dalle Regioni deriverebbe da spinte provenienti dalle amministrazioni centrali (top-down) e da richieste di autonomia avanzate nelle diverse comunità locali (bottom-up). Le prime rimandano a bisogni di razionalizzazione funzionale nella gestione di importanti servizi di welfare, che, oltre ad essere territorialmente contestualizzati debbono prevedere la possibilità di realizzare efficaci economie di scala nella loro gestione. Le seconde, segnalano l'importanza del riemergere delle identità culturali locali all'interno degli Stati nazionali e del rafforzamento delle elites politiche locali che richiedono un maggior campo di azione. Alla centralità del livello regionale si è affiancata quella delle grandi città,

organizzate a partire dagli anni novanta del secolo scorso in reti per la pianificazione strategica in diversi settori delle politiche pubbliche (Perulli, 2004), che appaiono sempre più rilevanti nella competitività economica nazionale, funzionando come attori collettivi (Le Galès, 2002).

Il tema della cooperazione, nonostante rivesta una grande importanza, in quanto necessaria per migliorare efficacemente il sistema di governo del territorio, si connota anche per un'accentuata difficoltà nella sua attuazione sia dal punto di vista legislativo che politico. In Italia, la tendenza dei Comuni a cooperare tra loro è molto limitata a causa soprattutto di due ragioni storiche: la permanenza dei problemi legati alla frantumazione demografica (conosciuta con il più generale termine di “campanilismo”) ed il ritardo con cui il riordino territoriale del governo locale è stato affrontato rispetto al resto dei paesi europei. Sino al 1990, infatti, anno in cui è stata approvata la legge sulle autonomie locali (legge n.142), che si proponeva di superare la tradizionale uniformità istituzionale degli apparati amministrativi (Gambi e Merloni, 1995), l'intero settore era ancora regolato dal Testo Unico sugli Enti Locali (T.U.E.L.) del 1934. La riforma del 1990, pur rinnovando l'apparato normativo di riferimento, si è caratterizzata anche per la permanenza di alcuni limiti strutturali legati soprattutto alla visione autoritaria dell'autonomia (Bobbio, 2000), che annullava la possibilità di una nascita volontaria e dal basso dell'associazionismo intercomunale (Fedele e Moini, 2006). Il caso più macroscopico si verifica per le aree metropolitane, delle quali la legge 142 prevedeva la delimitazione ad opera delle Regioni, che avrebbero dovuto presiedere anche al riordino dei Comuni ed alla ripartizione delle funzioni tra i livelli istituzionali. Con le leggi n.59 del 1997, che delegava il Governo al conferimento di nuovi compiti e funzioni alle Regioni e agli enti locali e n.265 del 1999 “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n.142” si completa la regolazione delle autonomie locali. Tuttavia, il vero punto d'arrivo si ha con l'approvazione del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locale n.267 del 2000 e soprattutto con la riforma del titolo V della Costituzione, nel 2001, che afferma e sottolinea due importanti principi: “la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato” (art.114, Costituzione della Repubblica italiana); “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” (art.118, Costituzione della Repubblica italiana).

3 L'intreccio tra sovracomunalità ed intercomunalità

La cooperazione si può attuare attraverso due modalità complementari, caratterizzate da scale territoriali, finalità, contenuti e strumenti differenti: la cooperazione sovracomunale e la cooperazione intercomunale. La cooperazione intercomunale si lega alla cooperazione sovracomunale attraverso la rete locale dei soggetti. Nell'ambito sovracomunale essi creano una visione strategica condivisa, mentre negli ambiti di cooperazione intercomunale rendono operativa la vision attraverso azioni e strategie di tipo bottom-up.

3.1 La cooperazione sovracomunale

La cooperazione sovracomunale deriva fundamentalmente dalla compresenza di due fattori: un ritaglio territoriale corretto, generalmente a valle di un piano territoriale regionale o provinciale (che individua sub-ambiti da coordinare) ed un sistema locale territoriale (rif. modello SLoT, ovvero quel sistema locale territoriale caratterizzato da una rete locale di soggetti che agisce come un attore collettivo e cioè che s'impegna nell'elaborazione e nella realizzazione di progetti condivisi di trasformazione, sviluppo e riqualificazione del proprio territorio; Dematteis, 2001).

La definizione del ritaglio territoriale è un processo multi-scalare: alla scala regionale o provinciale si verifica la corrispondenza dell'ambito con il sistema locale territoriale, individuando alcuni criteri oggettivi di omogeneità che consentano di valutare l'eventuale formazione di coalizioni opportunistiche, finalizzate solamente al recepimento di finanziamenti. Particolarmente interessante è il tentativo di coniugare gli ambiti di paesaggio con gli ambiti definiti dalle relazioni socio-economiche, territoriali, politiche ed istituzionali che si instaurano tra i luoghi, finalizzati allo sviluppo del territorio. Sebbene questa sintesi risulti ardua e complessa, perché spesso un buon ritaglio territoriale per lo sviluppo non corrisponde ad un buon ritaglio territoriale per il paesaggio, appare più che mai necessaria una loro convergenza. Come viene sottolineato dalla Convenzione europea, il paesaggio “designa una determinata parte di territorio, come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni” (art.1, Convenzione europea del paesaggio). Alla scala locale il ritaglio territoriale deve essere definito dalla rete degli attori e si caratterizza come fattore endogeno, bottom-up, come processo di auto-definizione, da sottoporre alla valutazione regionale o provinciale.

La cooperazione sovracomunale deve essere finalizzata alla condivisione di progettualità, all'implementazione congiunta di politiche e di forme di tutela del territorio, allo sviluppo locale (che miri alla costituzione di visioni strategiche comuni), in una prospettiva di lungo periodo di tipo strutturale-territoriale. L'operatività può essere garantita attraverso la previsione di strumenti di governo del territorio, che agiscono in modo diretto, o attraverso gli effetti indiretti derivanti dall'appartenenza ad un ambito di cooperazione sovracomunale. In quest'ultimo caso, i Comuni, per esercitare le proprie competenze, devono fare costante riferimento alla procedura di copianificazione (multilivello, con la Provincia e con la Regione) che ha condotto alla definizione condivisa degli ambiti.

In Italia questa modalità di cooperazione non ha ancora trovato una grande applicazione, mentre il caso francese dei Pays può, viceversa, essere d'aiuto per decifrare la sovracomunalità e analizzarne i suoi principali attributi. L'istituzione dei Pays ha rappresentato un tentativo di riconoscimento di relazioni territoriali tra scale diverse e di produzione di nuovi livelli di azione collettiva territorializzata (Frémont, 2002), costituendo un "territorio di progetto" dello sviluppo locale, aggregando le istituzioni ed i diversi soggetti pubblici e privati e condividendo una strategia di sviluppo formalizzata in una charte de Pays. La charte de Pays rappresenta un patto territoriale tra i rappresentanti delle categorie socio-professionali (Conseil), i Comuni, le aggregazioni di Comuni, il Dipartimento e la Regione, con una prospettiva di sviluppo per il territorio a medio-lungo termine (10 anni). Il perimetro del Pays viene definito nella charte ma diventa ufficiale solo in seguito all'approvazione dell'organo competente regionale. Una volta ottenuta l'approvazione del perimetro definitivo il Pays può contrattare il finanziamento delle sue attività attraverso un contratto di piano Stato-Regione. I contrat de Pays costituiscono un esempio di contrattualizzazione territoriale fondata sulla predisposizione di regole a livello nazionale e sulla definizione locale delle scelte progettuali e strategiche. I Pays rappresentano esperienze di auto-organizzazione, esiti di processi di territorializzazione di progetti costruiti da reti di soggetti locali e sono un esempio di ricomposizione territoriale, perché a livello locale tentano di integrare le azioni settoriali messe in campo ad un livello sovra-locale e cercano di riconoscere ed esprimere le potenzialità locali di uno sviluppo sostenibile. La formazione del Pays non implica la definizione di un ambito operativo chiuso; viceversa, la natura di territorio di progetto implica il ricorso a relazioni con altri soggetti. Questo aspetto risponde alla necessaria flessibilità dimensionale richiesta dalla logica progettuale, perché, come sostiene Dematteis (2001), quello che ci interessa di un territorio è ciò che esso può diventare e potrà dare grazie a

comportamenti interattivi e cooperativi capaci di creare, a partire da esso, nuove risorse, nuovi valori, nuovi ambienti.

Nell' ordinamento giuridico italiano, a differenza di quello francese, la cooperazione sovracomunale non è contemplata. Solo le leggi regionali, in taluni casi, ne fanno riferimento, in modo tuttavia non sistematico e poco incisivo. Queste leggi sono caratterizzate da una natura sperimentale, sono leggi “di stile”, che spesso hanno anticipato il cambiamento, anche in relazione alla struttura burocratica interna delle stesse Regioni, caratterizzata da una limitata predisposizione al cambiamento d'approccio nelle relazioni inter-istituzionali. Tendenzialmente le leggi regionali affidano alla Provincia il compito di organizzare, gestire ed incentivare la sovracomunalità; ad essa è stato infatti attribuito per legge il coordinamento della pianificazione locale (l.142/1990), rappresentando territorialmente l'ente intermedio nell'attuale sistema di governo del territorio. Inoltre la Provincia potrebbe svolgere il ruolo di gestore della perequazione territoriale, riequilibrando l'asimmetria derivante dall'allocazione differenziata delle risorse.

Ciò che viene concretizzato a livello regionale, in termini di cooperazione sovracomunale, deriva prevalentemente dalla buona volontà e dalla sensibilità politica di alcuni governi e di alcune personalità di riferimento. Nelle amministrazioni pubbliche deve ancora avvenire quella riforma culturale che si ritiene necessaria per sradicare una mentalità diffusa legata ancora al modello tradizionale di governo del territorio (basato sulla netta separazione dei settori di competenza, degli assessorati, delle direzioni generali, dei capitoli di spesa). Questo modello tradizionale è impermeabile alla trasversalità, al lavoro di squadra ed alla cooperazione inter-istituzionale che contraddistinguono l'ipotesi di riforma del sistema, il quale, viceversa, presenta un'attitudine naturale a sviluppare la sovracomunalità. Il sistema riformato di governo del territorio si caratterizza per la centralità affidata al processo di pianificazione, alla cooperazione tra gli enti, alla copianificazione nell'elaborazione dei piani, alla distinzione nella pianificazione locale tra componenti strutturali da condividere e componenti regolamentari ed operative.

3.2 La cooperazione intercomunale

La cooperazione intercomunale può assumere differenti dimensioni territoriali (è caratterizzata da una forte geometria variabile), in funzione delle finalità che essa si pone; generalmente è una partizione dell'ambito di cooperazione sovracomunale, anche se

l'eventuale coincidenza dei due livelli potrebbe costituire un fattore di successo per entrambe le modalità cooperative.

Le istituzioni preposte alla cura degli interessi economici, sociali ed ambientali negli ambiti di cooperazione intercomunale devono essere definite e modellate, sulla base di principi generali, per adattarsi al contesto locale nel quale forniscono i loro servizi (acqua, smaltimento dei rifiuti, trasporto locale, educazione, ricerca e innovazione, ordine pubblico) e per cogliere ed assorbire la conoscenza locale diffusa, necessaria per determinare, in un certo territorio, quali siano le caratteristiche più adatte a tali istituzioni. Le istituzioni politiche possono essere pensate come meta-istituzioni che estraggono ed aggregano la conoscenza locale diffusa e di conseguenza aiutano a costruire istituzioni migliori. Al fine di cogliere le preferenze e la conoscenza degli attori locali (indipendentemente dalla loro appartenenza o meno ad elites), l'intervento esogeno delle istituzioni deve incoraggiare il loro effettivo coinvolgimento nella vita pubblica. Questo significa rendere conveniente e gratificante lo sforzo compiuto dagli attori locali, la rivelazione delle loro idee, la cooperazione con altri attori, lo sviluppo di nuove convinzioni, la costruzione di nuove alleanze, la partecipazione alla vita democratica.

Le attività implementate nell'ambito di cooperazione intercomunale devono essere ispirate ai seguenti principi:

- deve esserci una chiara identificazione degli obiettivi da perseguire e degli standard da garantire, misurabili attraverso indicatori validati, che consentano la comparazione dei risultati ottenuti in differenti contesti, che siano aperti al monitoraggio e che siano capaci di fornire i punti focali del dibattito e dell'azione pubblica;
- deve esserci una permanente mobilitazione di tutti gli attori interessati, stimolati dagli interventi esogeni, attraverso l'iniezione di informazioni sulle azioni intraprese e sui risultati ottenuti e dando la possibilità di esprimere nuove proposte e di poter manifestare il proprio disaccordo;
- deve essere adottato un approccio sperimentale attraverso il quale agli attori locali viene data l'opportunità di sperimentare nuove soluzioni esercitando forme di monitoraggio delle azioni intraprese, applicando un sistematico processo di apprendimento nel quale la valutazione degli impatti generati gioca un ruolo rilevante ed i risultati dei precedenti interventi vengono utilizzati per definirne di nuovi.

I decisori sovra-locali, invece, dovrebbero mantenere un ruolo di guida, di assistenza e di monitoraggio; seguendo un medesimo approccio in luoghi diversi, i decisori possono comparare le esperienze ed iniziare processi di apprendimento istituzionale.

In Italia l'intercomunalità è scarsamente attuata a causa della mancanza di riforme legislative a livello nazionale (legge sui principi generali) e regionale, di politiche di incentivazione finanziaria e fiscale, nonché di sistemi di valutazione e monitoraggio delle progettualità promosse dalla rete locale dei soggetti.

La riforma legislativa assume una grande importanza a questo livello soprattutto in riferimento alla distinzione, nella pianificazione locale, tra componenti strutturali da condividere e copianificare e componenti regolamentari ed operative. Se nell'ordinamento attuale, caratterizzato dalla natura impositiva, vincolante, cogente del piano, la pianificazione locale intercomunale è difficilmente realizzabile, a causa delle forti resistenze politiche dei Comuni, che non vogliono essere privati della propria autonomia decisionale e regolamentare, nell'ordinamento riformato queste resistenze ed ostilità decadono. Questo avviene proprio in virtù dello sdoppiamento della natura del piano; la componente strutturale-strategica, nella quale vengono stabiliti gli obiettivi generali e vengono individuate le linee strategiche dello sviluppo del territorio (attraverso l'identificazione dei caratteri strutturali da salvaguardare e valorizzare), può essere soggetta, in taluni casi (individuati dalla Provincia nel PTCP o volontariamente dai Comuni), alla cooperazione-copianificazione intercomunale. La componente regolamentare ed operativa rimane viceversa in capo ai Comuni, che autonomamente l'implementano, con il solo vincolo di coerenza con le indicazioni fornite dalla componente strutturale del piano.

Le politiche di incentivazione devono attuarsi congiuntamente ad una più ampia riforma fiscale, che miri alla responsabilizzazione del livello locale (comunale ed intercomunale) ed alla quale si associ una maggiore autonomia finanziaria e decisionale dei Comuni. Nelle politiche di incentivazione dovrebbe assumere un peso maggiore la questione del cofinanziamento dei progetti promossi dalla rete locale dei soggetti, da parte della Provincia o della Regione. Cofinanziare significa legittimare la coerenza di un progetto con le indicazioni e le linee guida fornite dagli enti sovra-ordinati, validare ed approvare la capacità progettuale degli attori locali, impedire che i finanziamenti “cadano” a pioggia sul territorio.

L'individuazione di un sistema di monitoraggio e valutazione è funzionale alla corretta selezione dei progetti più meritevoli di ottenere il cofinanziamento provinciale o regionale. I criteri di valutazione, il più possibile tecnici ed oggettivi, dovrebbero verificare le modalità di

formazione della rete locale dei soggetti, le relazioni instaurate tra l'attore collettivo ed il proprio territorio di riferimento, l'efficacia dei progetti proposti in relazione agli obiettivi individuati negli ambiti di cooperazione intercomunale. L'eterogeneità politica dei Comuni appartenenti ad ambiti di cooperazione intercomunale non è condizione sufficiente a garantire una valutazione oggettiva da parte degli organi politici sovra-ordinati, perché nella rete dei soggetti quelli dotati di maggior potere (perché supportati dagli organi politici valutatori) potrebbero imporre il loro punto di vista ed orientare pertanto lo sviluppo del territorio. Per ridurre il rischio di “clientelismo”, la valutazione dovrebbe essere effettuata da organi indipendenti dai partiti politici (“tribunali autonomi”), con esperti anche stranieri o comunque provenienti da altre realtà regionali, oppure dovrebbe essere effettuata in modo incrociato dalla Provincia e dalla Regione sulla base di criteri oggettivi. Inoltre, sarebbe opportuno ricorrere all'autovalutazione dei progetti, in base alla quale l'ambito di cooperazione intercomunale individua a priori i risultati per i quali intende essere valutato, definendo anche gli indicatori da utilizzare nella valutazione. Questa soluzione tuttavia dovrebbe sempre essere affiancata da una delle due soluzioni descritte in precedenza, rafforzando l'efficacia e l'utilità del monitoraggio.

4 Nuove modalità di finanziamento per la cooperazione

Fino ad oggi la carenza di finanziamenti dedicati alla cooperazione ha determinato un parziale insuccesso di questa forma di governo del territorio; è importante perciò garantire un forte supporto finanziario per rendere efficaci e durature le strategie di sviluppo attuate dagli ambiti di cooperazione sovracomunale ed intercomunale. In prospettiva futura, tuttavia, sembrano aprirsi opportunità interessanti da questo punto di vista, d'un lato a livello comunitario con la riforma dei criteri per l'erogazione dei fondi strutturali e dall'altro a livello nazionale con la riforma del federalismo fiscale.

4.1 I finanziamenti comunitari

Negli ultimi vent'anni l'Unione europea è stato il promotore per eccellenza delle progettualità a tutti i livelli, sia di iniziativa pubblica che di iniziativa privata, favorendo la costituzione di partnership e garantendo l'accompagnamento di aiuti finanziari cospicui per assicurare l'attuazione dei progetti più virtuosi. Ogni anno, per ciascuna politica pubblica di competenza

comunitaria, vengono indetti bandi dalle rispettive direzioni generali, ai quali i differenti soggetti pubblici e privati possono aderire.

Un altro importante canale di finanziamento per l'attuazione delle strategie sviluppate negli ambiti di cooperazione sovracomunale ed intercomunale sono i fondi strutturali. Per il periodo di programmazione 2014-2020, infatti, l'Unione europea intende applicare nuovi criteri per la loro assegnazione. L'innovazione più importante risiede nella volontà di promuovere lo sviluppo locale ed i progetti e le reti di soggetti direttamente ancorati al contesto nel quale essi prendono corpo, favorendo un approccio place-based. In questa prospettiva, l'ex commissario Danuta Hübner aveva affidato al dott. Fabrizio Barca (Dirigente generale presso il ministero italiano dell'Economia e delle Finanze) l'incarico di preparare una relazione indipendente contenente una valutazione dell'efficacia della politica di coesione quale attuata a tutt'oggi, nonché una serie di proposte su come riformarla (Barca, 2009).

Il rapporto Barca identifica una struttura a due livelli per incoraggiare e finanziare le progettualità promosse dal livello locale, nel quale si configurano gli ambiti di cooperazione sovracomunale. Il livello più “basso” corrisponde all'unità di intervento delle politiche di sviluppo locale mentre il livello più “alto” corrisponde all'autorità (o alle autorità) responsabili per gli interventi esogeni. Mentre quest'ultimo livello è identificato da entità giurisdizionali (una regione amministrativa, uno Stato,...), il livello più basso è definito dal processo di policy, ed i confini racchiudono al loro interno quell'insieme di condizioni funzionali allo sviluppo che non si manifestano all'esterno del confine stesso. Questo livello più basso ha la responsabilità di definire ed implementare gli interventi per:

- a) estrarre ed aggregare la conoscenza locale diffusa e le preferenze dei cittadini;
- b) definire progetti e valutarli per il loro finanziamento;
- c) implementare progetti e gestire un processo di apprendimento.

Viceversa, i livelli più alti devono:

- a) stabilire le priorità, gli obiettivi generali e le condizioni contrattuali per i livelli più bassi;
- b) selezionare i progetti e/o allocare fondi ai territori promotori e creare connessioni tra i territori;
- c) promuovere la creazione di istituzioni ed il monitoraggio dei risultati ottenuti;
- d) fornire, quando necessario, supporto tecnico ed expertise.

L'allocazione delle funzioni deve ovviamente essere adattata alla specifica area d'intervento.

4.2 I finanziamenti a livello nazionale: una corretta applicazione del federalismo fiscale

Tra federalismo fiscale e sistema di governo del territorio esistono molteplici punti di contatto, riconducibili principalmente all'attribuzione di risorse a ciascun livello del sistema, in relazione ai servizi forniti ed alle politiche implementate. L'applicazione del federalismo fiscale dovrebbe pertanto fare riferimento ad alcuni principi generali, tra i quali l'adozione di un approccio territorialista equilibrato ed equo, al fine di evitare che questo strumento si tramuti nel tempo in una leva della disuguaglianza tra territori. Inoltre, dovrebbe caratterizzarsi per la sua natura solidale, con le compensazioni aggiuntive necessarie, almeno in una fase iniziale, per le Regioni, le Province e i Comuni che non raggiungono livelli adeguati di entrate.

Il federalismo fiscale assume un peso rilevante nel governo del territorio principalmente per tre ragioni:

- la maggiore autonomia finanziaria e fiscale degli enti locali che si traduce conseguentemente in una maggiore autonomia operativa ed in una maggiore responsabilizzazione del livello locale;
- la possibilità di destinare fondi alla cooperazione sovracomunale ed intercomunale, anello strutturalmente e finanziariamente debole del processo di governo del territorio;
- la possibilità, da parte della Regione, di riorganizzare e gestire il meccanismo del prelievo fiscale e la redistribuzione delle entrate tra i vari livelli istituzionali, rendendo i modelli regionali più flessibili ed adattabili al contesto locale, intervenendo in modo più efficace nella lotta all'evasione fiscale.

L'applicazione del federalismo fiscale deve fare riferimento soprattutto al principio di responsabilità, in relazione alle competenze che sono attribuite ai differenti livelli di governo del territorio, per l'esercizio delle quali ogni livello deve disporre di adeguate risorse finanziarie, senza dare avvio ad una richiesta continua di risorse aggiuntive (Bresso, 2009).

Il federalismo fiscale, se correttamente concepito ed applicato, può effettivamente diventare uno strumento efficace per promuovere fiscalmente e finanziariamente le forme di cooperazione sovracomunale ed intercomunale, prevedendo, per esempio, il "congelamento" di fondi, da svincolare solo attraverso l'implementazione di progetti specificatamente sovracomunali, coerenti con gli obiettivi e le linee guida provinciali e regionali. Le Province, in particolare, potrebbero svolgere un ruolo di attivatori, "di enzimi", delle politiche coniate a livello locale, stimolando la cooperazione sovra-comunale, funzionale all'individuazione di

soluzioni condivise ed integrate a problemi complessi. In questo modo, la Provincia assumerebbe un ruolo che di fatto le era già stato attribuito con la legge 142 del 1990 ma che finora aveva scarsamente esercitato e rilancerebbe inoltre la pianificazione d'area vasta, puntando fortemente su processi di natura bottom-up, nei quali le amministrazioni comunali si mobilitano, senza forzature “dall'alto”, per migliorare effettivamente il benessere dei cittadini.

5 Gli attributi della cooperazione

La cooperazione sovracomunale ed intercomunale è caratterizzata da alcuni specifici attributi che ne caratterizzano le modalità di attuazione, di implementazione, di gestione e di monitoraggio: i soggetti pubblici e privati coinvolti o esclusi dal processo cooperativo, la natura spaziale e funzionale degli ambiti, la partecipazione dei cittadini alla costruzione delle strategie, il controllo esercitato dagli altri livelli di governo del territorio, le materie delegate dai soggetti costituenti l'ambito di cooperazione, le risorse finanziarie per la fornitura dei servizi, l'implementazione delle politiche, l'attuazione delle strategie definite dal processo cooperativo.

5.1 I soggetti coinvolti

La maggior parte dei paesi europei opta per la combinazione della cooperazione sovracomunale pubblica (che garantisce la legittimità democratica e finalità condivise) e privata (che garantisce maggiore flessibilità). Questo tipo di configurazione consente differenti modalità di istituzionalizzazione a seconda della forma cooperativa scelta ed una maggiore flessibilità. Le forme istituzionalizzate, totalmente pubbliche e finalizzate alla gestione della cooperazione e delle relative competenze attribuite sono poco numerose; viceversa, molti paesi europei hanno completamente affidato la cooperazione sovra-comunale ad agenzie private, con la prevalenza di forme associative e contrattuali.

La cooperazione viene generalmente promossa o regolata dal governo centrale, regionale o nazionale, ma può essere anche incentivata a livello locale e successivamente normata a livello centrale.

La cooperazione può avvenire in modo informale, costituendosi attraverso accordi, o, viceversa, può essere totalmente istituzionalizzata e coinvolgere soggetti pubblici e privati per la sua gestione, sviluppo ed implementazione. Quest'ultima modalità fa capo ad un ente

pubblico autonomo, che esercita un ampio spettro di competenze e detiene un forte potere decisionale. Sebbene l'iniziativa di costituzione dell'ente sia governativa (top-down), sono le autorità locali che definiscono le modalità di creazione, la durata e a volte anche la forma e la delimitazione dell'ambito di cooperazione, prevedendo, in alcuni casi, la facoltà dei soggetti privati coinvolti di implementare direttamente le strategie individuate. La cooperazione tra le municipalità e le altre autorità locali può anche caratterizzarsi per l'elevata flessibilità, senza l'istituzione di un ente autonomo e con regole di cooperazione più elastiche e meno stringenti: in questi casi la cooperazione è basata sul mutuo accordo volontario e le competenze esercitate in comune sono limitate.

5.2 La natura della cooperazione

La cooperazione intercomunale e sovracomunale viene attuata principalmente per gestire in modo efficace e responsabile le competenze di cui le municipalità sono dotate; si mira, in particolare, a fornire un maggior numero di servizi ed implementare politiche sovra-comunali con costi minori, sfruttando anche le economie di scala che riducono i costi medi per utente finale. In Italia, due principi fondamentali definiscono la distribuzione delle competenze tra livelli di governo del territorio: la sussidiarietà e l'appropriatezza.

La cooperazione viene attuata anche per ragioni di natura spaziale, scegliendo una scala appropriata per esercitare alcune funzioni, e geografica, dettando particolari forme alla sovra-comunalità, come nel caso delle comunità montane in Italia. Un ambito di cooperazione è generalmente costituito dalla somma dei territori dei singoli Comuni appartenenti; tuttavia, la "ricaduta" territoriale delle competenze attribuite all'intercomunalità e alla sovracomunalità può estendersi anche al di fuori dei loro confini amministrativi. Alcuni paesi hanno imposto un limite territoriale forte alla cooperazione, mentre in altri viene previsto un criterio geografico di contiguità tra le pubbliche amministrazioni come pre-condizione per la creazione di un ambito di cooperazione.

5.3 Il controllo e la partecipazione dei cittadini

Lo Stato o le Regioni mantengono un controllo, più o meno forte, sulla costituzione dei nuovi enti sovra-comunali e sulle competenze loro attribuite. L'autorità centrale, tuttavia, non figura

quasi mai tra i membri dell'ente costituito, che preserva, viceversa, un certo grado di autonomia.

Le municipalità sono spesso rappresentate nell'organismo intercomunale o sovracomunale in proporzione diretta rispetto alla popolazione residente o alla partecipazione finanziaria del Comune.

I Comuni o le autorità locali possono rifiutarsi di partecipare all'ambito di cooperazione o possono rigettare un progetto: questa azione volontaria delle amministrazioni pubbliche si rispecchia normalmente in un quadro legale ben definito. Alcuni paesi europei hanno, viceversa, introdotto entità sovra-comunali speciali, limitate nella loro autonomia decisionale, perché possono essere imposte dall'autorità centrale (previste dalla legge) o perché il diritto di recesso è regolato da apposite procedure. La cooperazione sovra-comunale può anche essere totalmente priva di una regolamentazione; gli incentivi fiscali sono in questo caso quasi assenti.

Le forme di controllo, previste in quasi tutti i paesi europei, possono essere esercitate sui documenti costitutivi dell'ente sovra-comunale, sul budget o sulla legalità delle azioni intraprese. I controlli non verificano generalmente l'efficacia delle azioni ma, dove il monitoraggio è sia legale che tecnico, l'assolvimento delle proprie funzioni in modo appropriato. Alcuni paesi hanno introdotto controlli speciali. In Italia sono stati introdotti con la riforma della Costituzione nel 2001; gli enti sovra-comunali sono sottoposti solamente ad un controllo interno (self-checking) ed ad una supervisione esterna. In materia fiscale, lo stato può controllare, richiedendo i documenti, se l'ente abbia realmente fornito i servizi per i quali è stato creato ed ha ricevuto i finanziamenti statali.

La partecipazione dei cittadini alla cooperazione intercomunale e sovracomunale può avvenire in modo indiretto, attraverso l'elezione degli organi del nuovo ente o attraverso la pubblicazione dei report informativi sulle sedute dell'organo decisionale, o in modo diretto, attraverso referendum decisionali o consultazioni ordinarie. Alcuni paesi europei sanciscono la possibilità da parte del cittadino di richiedere una petizione o di avere accesso ad alcune informazioni.

Gli organi rappresentativi della sovra-comunalità sono quasi sempre eletti in via indiretta, in secondo grado. La partecipazione dei cittadini è generalmente molto limitata. Quando questi meccanismi, viceversa, sono previsti dalla legislazione, risultano ugualmente poco utilizzati e scarsamente pubblicizzati dagli enti sovra-comunali. Altri paesi europei hanno sviluppato meccanismi di partecipazione democratica per la sovra-comunalità, sebbene nella pratica poi

risultino scarsamente applicati. Le informazioni relative all'operato dell'ente intercomunale o sovracomunale sono molto limitate e non esistono studi sulla percezione della cooperazione sovra-comunale da parte dei cittadini. In Italia, gli enti sovra-comunali possono indire referendum consultivi opzionali che tuttavia non attribuiscono poteri decisionali alla cittadinanza.

5.4 Le materie delegate

Relativamente alle competenze che vengono delegate alle differenti modalità cooperative sovra-comunali, queste possono essere ricondotte a due macro-categorie: modalità single-purpose (solamente un'attività è gestita da due o più municipalità attraverso una cooperazione istituzionalizzata) e modalità multi-purpose (i compiti gestiti sono più numerosi e vari).

In tutti i paesi europei le funzioni dell'ente sovra-comunale sono delegate o trasferite dalle municipalità o dalle autorità locali. Gli enti sovra-comunali devono pertanto dimostrare di essere in grado di gestire le competenze loro attribuite agendo con criteri economici sostenibili. Nonostante in molti casi la gestione delle funzioni sia indipendente ed arbitraria, le municipalità membri svolgono un'azione di controllo mantenendo la responsabilità legale delle materie delegate. In Italia ed in Francia le responsabilità degli enti sovra-comunali sono invece esclusive; il trasferimento di competenze dai Comuni determina anche un trasferimento delle responsabilità in quel settore. Alcuni paesi europei, quali la Francia, l'Italia e la Spagna, sono andati oltre la semplice possibilità di delegare o trasferire competenze ad un organismo intercomunale o sovracomunale, prevedendo, attraverso una normativa specifica, una lista di funzioni che devono essere obbligatoriamente assunte da determinate modalità cooperative. Un certo numero di competenze delegate agli enti sovra-comunali è comune a molti paesi europei: la gestione dei rifiuti, la gestione dell'approvvigionamento idrico, i trasporti ed il traffico, la pianificazione del territorio, l'illuminazione, i servizi d'emergenza, la protezione dell'ambiente, lo sviluppo turistico, economico e culturale, le attrezzature sportive, i servizi sanitari locali e sempre in misura maggiore la sicurezza. Tali attività possono ricadere sulla sfera pubblica o su quella privata, ma determinano comunque benefici a tutta la collettività locale.

5.5 Le risorse finanziarie

La gestione della cooperazione sovra-comunale avviene attraverso la mobilitazione di risorse umane e finanziarie, dalle quali dipende l'efficacia delle azioni intraprese.

Le risorse finanziarie degli organismi sovra-comunali derivano dalle contribuzioni delle autorità membri. Essi possiedono a volte anche risorse proprie, derivanti dalla fornitura di alcuni servizi, da finanziamenti statali o regionali o dall'imposizione fiscale (riscontrabile solo in pochi casi). Mentre l'autonomia finanziaria, per le attività esercitate attraverso la cooperazione, è generalmente richiesta nel caso di enti sovra-comunali indipendenti, l'autonomia fiscale è garantita solamente in Francia e in Germania. L'indipendenza impositiva conferisce una grande autonomia nella gestione e nel decision-making agli enti sovra-comunali. Le risorse fiscali rappresentano circa il 35-40% delle entrate totali, laddove per le altre autorità locali l'imposizione diretta rappresenta il 40-45%. In generale, le risorse proprie degli enti sovra-comunali, derivanti dall'imposizione di tasse, dal ricavato proveniente dall'esercizio di servizi pubblici ed altri incarichi, da donazioni, da lasciti, dall'utilizzo di proprietà sovra-comunali, ammontano al 60-70% delle entrate totali. Il restante 30-40% è costituito da finanziamenti dello stato, della Regione, del dipartimento e dei Comuni.

6 Un nuovo modello di governance multilivello

Questo lavoro, frutto di una tesi di laurea, si è posto come obiettivo la costruzione di un nuovo modello di governance multilivello che deriva dall'intreccio tra sovracomunalità ed intercomunalità, ovvero dalla sintesi di un approccio strategico al governo del territorio e di un approccio maggiormente operativo. La costruzione del modello è avvenuta in due fasi: nella prima fase sono stati analizzati alcuni caratteri della cooperazione, tra i quali le modalità di attuazione dei due approcci cooperativi, il quadro normativo di riferimento, la struttura istituzionale degli enti locali territoriali e la ripartizione delle funzioni e degli strumenti di governo del territorio tra i livelli amministrativi. Nella seconda fase sono state analizzate le prospettive future di governo del territorio, riassumibili nei seguenti quattro punti, a partire dalle quali si è proceduto alla costruzione effettiva del modello:

- riforma giuridica nazionale della materia costituzionale del governo del territorio, caratterizzata dalla definizione dei principi fondamentali e riferimento per tutte le leggi regionali;

-attuazione del federalismo fiscale e relazioni con la riforma nazionale del governo del territorio;

-revisione dei criteri dell'Unione europea relativi allo stanziamento dei fondi strutturali a partire dal periodo di programmazione 2014-2020, i quali sottolineano l'importanza delle strategie di sviluppo locale nel coinvolgere gli attori di un territorio nella costruzione di strategie condivise e sostenibili;

-necessità di semplificare e razionalizzare i livelli di pianificazione territoriale, che si sono nel tempo moltiplicati e sovrapposti, in assenza di un'adeguata considerazione delle mutue relazioni tra i livelli, dello scambio di informazioni e delle buone pratiche, dell'implementazione congiunta delle politiche pubbliche.

Dall'analisi delle prospettive future si è giunti a definire il nuovo modello di governance multilivello nel quale assumono particolare rilievo le componenti dello sviluppo locale, della partecipazione dei cittadini, della semplificazione amministrativa, della riduzione della complessità attuale del governo del territorio, della pianificazione strategica e strutturale distinta dalla pianificazione regolamentare e operativa, della copianificazione, della perequazione urbanistica e territoriale.

La costruzione del nuovo modello ha integrato i due livelli della cooperazione sovracomunale ed intercomunale, senza i quali ogni strategia di governo del territorio appare scarsamente efficace; nel modello i due livelli non danno vita a nuovi enti o nuovi soggetti dotati di poteri attribuiti dalla legge nazionale o regionale, bensì derivano dalla ricomposizione e valorizzazione di alcune competenze e potenzialità inesprese dei livelli amministrativi tradizionali, i Comuni, le Province e le Regioni.

Per ciascuno dei due livelli della cooperazione, sono stati individuati la scala territoriale di riferimento, le finalità, i contenuti e gli strumenti per il governo del territorio.

Il livello della cooperazione sovracomunale è rappresentato dagli ambiti di integrazione territoriale e paesaggistica (AITEP), che nascono dall'approvazione del piano territoriale regionale (su iniziativa della Regione) e si completano a livello locale con l'elaborazione di un Piano strategico e di Piani d'azione settoriali, affidati ai Comuni e a tutti gli stakeholders pubblici e privati che agiscono sul territorio. Gli AITEP vengono individuati sulla base di criteri multidisciplinari che tengano in considerazione le dinamiche territoriali relative a discipline e politiche differenti. In particolar modo, si deve considerare l'omogeneità delle relazioni che si instaurano tra gli elementi fisici, idrogeologici, ecologici, ambientali,

paesaggistici, sociali, infrastrutturali, insediativi, urbanistici, trasportistici, occupazionali, che compongono il sistema territorio.

Il livello della cooperazione intercomunale è rappresentato dagli ambiti di iniziativa locale (AIL), che nascono dal basso, su iniziativa comunale o di attori privati (previo accordo di partenariato con alcuni soggetti pubblici). La Provincia, in questo caso, aiuta gli attori locali pubblici e privati a promuovere le loro progettualità, ad aderire a bandi indetti dallo stesso ente provinciale, dalla Regione o anche dall'Unione europea, anche attraverso l'allocazione di finanziamenti espressamente dedicati a tali forme cooperative. Proprio in virtù dell'ampio ventaglio di ragioni che spingono i Comuni ed i soggetti privati a cooperare, non è possibile dare un'indicazione spaziale precisa relativamente alla delimitazione degli AIL. Questi ambiti infatti, per definizione, assumono una geometria variabile, multiscalare, potendo di fatto essere costituiti da pochi Comuni, che intendono per esempio gestire in forma associata il sistema del trasporto pubblico o che vengono incentivati dalla Provincia a formare Piani Strategici intercomunali, o da territori più vasti, eventualmente anche più estesi degli AITEP.

7 Le questioni aperte: nuovi spunti per il dibattito

Il nuovo modello di governance multilivello sembra possedere allo stesso tempo una maggiore forza, che deriva dalla convergenza di tutti i livelli di governo del territorio verso obiettivi comuni, ed una maggiore elasticità, che deriva dal continuo scambio di know-how, di expertise, di risorse finanziarie, umane ed organizzative tra gli stessi livelli e che consente di rendere il sistema territoriale più adattabile ai continui rapidi mutamenti che avvengono nella sfera del globale e che si ripercuotono, in un mutuo aggiustamento, nel locale.

Il modello si caratterizza inoltre per un'elevata flessibilità e per la necessità di un suo continuo aggiornamento, che tenga conto dell'evoluzione delle riflessioni che si coagulano attorno ad alcune grandi questioni, relative alla sua forma, al processo di costruzione, alla gestione delle risorse, alla sua efficacia. Le seguenti questioni rappresentano una base di discussione che può e che deve essere ampliata, sia in termini di soggetti coinvolti che in termini di contenuti.

Il livello della cooperazione sovracomunale deve essere considerato semplicemente come un'occasione per la messa in rete e la riorganizzazione delle risorse, delle competenze e dei soggetti interessati o può anche rappresentare il "luogo" in cui è possibile creare un valore

aggiunto per le politiche di sviluppo da implementare? Deve derivare da un processo top-down di definizione vertical-gerarchica o deve essere il risultato di una successione di fasi concatenate di iniziativa bottom-up? Risulta conveniente procedere attraverso un processo di pianificazione strategica per definire mission e vision del livello cooperativo che si intende promuovere?

Al fine di promuovere un processo di definizione di un ambito di cooperazione intercomunale è necessario adottare politiche mirate alla costruzione di un solido e riconoscibile supporto istituzionale o è preferibile concentrare le risorse su progetti in cui i soggetti sono già direttamente coinvolti ed operativi? E' necessario definire un soggetto preposto alla gestione dei processi e delle risorse? E nel caso in cui risultasse necessario, quali finalità, strumenti e forme giuridiche gli si attribuirebbero? E quale il rapporto con i soggetti istituzionali? Quali soggetti e strumenti sono ritenuti indispensabili per dare inizio al processo? C'è convenienza nel porre limiti di partecipazione e di individuazione degli ambiti?

Negli ambiti di cooperazione sovracomunale ed intercomunale quali forme di gestione delle risorse finanziarie e fiscali sono previste? Conviene stabilire un fondo comune? Quale il soggetto responsabile (soggetto capofila o apposito soggetto preposto)? E' più efficace finanziare i progetti attraverso accordi definiti volta per volta? I piani urbanistici e territoriali possono rappresentare la base progettuale in cui riconoscere una dimensione sovracomunale ed intercomunale?

Bibliografia

- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. Independent Report.
- Bobbio L. (2000), Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana, *Stato e mercato*, 58, 112-141
- Bresso M. (2009), Prefazione. In: Ferlaino F., Molinari P., *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità*. Bologna: il Mulino. 6-18
- Dematteis G., Governa F. (2001), *Contesti locali e grandi infrastrutture*. Milano: Franco Angeli.
- Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*. Milano: Scienze geografiche Franco Angeli editore.

- Fedele M., Moini G. (2006), Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 71-98
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità*. Bologna: il Mulino.
- Frémont A. (1976), *La région, espace vécu*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Gambi L., Merloni F. (1995), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*. Bologna: il Mulino.
- John P. (2001), *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Le Galès P. (2006), *Le città europee: società urbane, globalizzazione, governo locale*. Bologna: il Mulino.
- Perulli P. (2004), *Piani strategici*. Milano: Franco Angeli.
- Segatori R. (2003), *I Sindaci. Storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'Unità a oggi*. Roma: Donzelli editore.
- Triglia C. (2002), Conclusioni. Dalla politica alle politiche: comuni e interessi locali. In: Catanzaro R., Piselli F., Ramella F., Trigilia C., *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*. Bologna: il Mulino. 579-602

ABSTRACT

The public bodies, in the next decade, will be more and more interconnected, depending each other to govern and plan the preservation and transformation of cities and territories. It is necessary to create new procedures and technical instruments to manage and promote the inputs coming from E.U. and the local stakeholders, in a multilevel governance model, which integrates a top-down and a bottom-up approach, within the political reform of the rules. The E.U. suggests to change the regional policies and the evaluation criterias to lavish the european funds; in Italy it is necessary to change the fundamental law of town planning (n.1150/1942), as a consequence of the application of the constitution charter. At a local level it has to be achived a better coordination and regulation of the local finances and taxes through the application of place-based fiscal federalism.

In this local and global political and institutional change it is necessary to consider the importance of cooperation between public bodies, also with private stakeholders. The cooperation, which can be distinguish into two different levels, representing the intermunicipal cooperation and the dimension of local development, can offers a solution to the chronically lack of policies oriented to the supralocal questions, which are still approached at a municipal level. The new multilevel governance model considers the different italian and european experiences based on cooperation, extracting by them good practices and solutions for all the institutional levels.

The model aims to simplify the procedures, it is determined to reduce the wastes and to guarantee a great efficiency in the use of resources but, above all, it increases the dynamism of the local systems and their ability to promote bottom- up projects, establishing a positive and strengthened relationship with E.U.