

UNIVERSITÀ CA' FOSCARI DI VENEZIA



FACOLTÀ DI ECONOMIA
CORSO DI LAUREA TRIENNALE IN
COMMERCIO ESTERO

TESI DI LAUREA

**L'UNIONE DI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE
COME ENTITÀ ECONOMICA
*UN'ANALISI STRATEGICA***

Relatore: Prof. Fulvia Rocchi

Laureanda: Elisa Miatello

Anno Accademico 2006-2007

INDICE

Introduzione	3
Capitolo 1 :La strategia dell'azienda Ente Pubblico Locale.....	5
1.1. L'azienda not for profit: tratti principali.....	5
1.2. Strategia, vision e mission delle aziende diverse dalle imprese: l'Ente Pubblico Locale.....	8
1.3. Le leve fondamentali della strategia dell'Ente Pubblico Locale	10
1.4. Il processo di formulazione della strategia dell'Ente Pubblico Locale	16
Capitolo 2: L'Unione dei Comuni del Camposampierese	19
2.1. L'Ente Pubblico Unione: Excursus normativo	19
2.2. Le Unioni in Italia.....	24
2.3. L'Unione dei Comuni del Camposampierese: l'Ente e la sua storia	28
2.4. Analisi del contesto	36
Capitolo 3 : La Strategia dell'Unione dei Comuni del Camposampierese: una ricerca empirica.....	41
3.1. Strategia attuale dell'Unione dei Comuni del Camposampierese	41
3.2. Confronto tra strategia passata e visione futura.....	52
3.3. Analisi empirica: verifica della conoscenza della <i>mission</i>	54
Conclusioni.....	68
Bibliografia.....	71
Appendice	73

INTRODUZIONE

Questa tesi si prefigge di analizzare dal punto di vista della strategia adottata uno dei fenomeni che sta investendo le realtà amministrative locali negli ultimi tempi, ovvero l'associazionismo tra enti locali.

Particolare attenzione è riservata al caso delle Unioni di Comuni. La scelta del tema è legata non solo alla portata innovativa di questa organizzazione, ma anche all'esigenza di individuare la sua peculiare strategia, posto che essa sta ricoprendo un ruolo sempre più rilevante nello sviluppo del territorio. L'art. 32 del TUEL (Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali) recita al comma 1: *"Le Unioni di Comuni sono Enti Locali costituiti da uno o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza"*.

La costituzione di un'Unione era sostenuta, e lo è attualmente, anche se in misura decisamente più ridotta, da trasferimenti centrali e/o regionali. Al di là del caso specifico della singola Unione è possibile supporre che questi Enti siano nati attratti dall'opportunità di ottenere dei finanziamenti e per gestire i servizi in modo più conveniente, consentendo così, in particolare per i comuni di piccole dimensioni, l'ottenimento di economie di scala e di altro tipo.

L'istituto dell'Unione è stato introdotto dall'art. 26 della legge 142/90, ma ad oggi risultano in Italia solo 292 Unioni di Comuni, di cui 31 nel Veneto. E' possibile, comunque, trovare in letteratura del materiale di studio sulle Unioni di Comuni. L'ente viene generalmente analizzato in chiave amministrativa, con riferimento alla sua organizzazione e alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione che ha condotto ad un maggior decentramento delle funzioni amministrative ed a forme di associazionismo tra enti locali, di cui l'Unione di Comuni rappresenta un esempio.

Un aspetto che non è stato ancora trattato in modo approfondito e che merita particolare attenzione è quello strategico, nel quale l'Unione dei Comuni si pone come una particolare azienda not for profit, funzionale, non tanto a curare gli interessi dei propri cittadini, quanto a raccogliere e guidare i comuni in una gestione unitaria per attuare la *mission* di ciascuno.

Nel primo capitolo, dopo una breve presentazione del concetto di azienda not for profit, ne sarà analizzata la dimensione strategica, per mettere in evidenza le peculiarità rispetto all'impresa. Nei capitoli seguenti si focalizzerà, poi, l'attenzione sul caso particolare dell'Unione dei Comuni del Camposampierese, come caso di eccellenza nell'ambito dell'associazionismo di Comuni. In questo ambito sarà possibile utilizzare la griglia concettuale della teoria per indagare la realtà, e, d'altro canto, sottoporre la teoria stessa al vaglio dei fatti.

Nella fattispecie, la scelta di analizzare in particolare quest'Unione deriva da due ordini di ragioni:

1. L'Unione è stata costituita nel 2001 e, quindi, è attiva da un periodo significativo durante il quale è aumentato il numero dei comuni che la costituiscono;
2. Analizzando i servizi e le attività condotte dall'Unione, nonché la sua struttura organizzativa oggi è evidente che seguono un disegno strategico che non si limita a svolgere il tradizionale ruolo attribuito ad un'Unione (gestire i servizi meglio riducendo i costi) ma che assegna a questo ente sovracomunale una funzione di guida e di governo dello sviluppo del territorio. A tal riguardo è sufficiente ricordare che nel 2007 è stata promossa e costituita presso l'Unione la prima IPA¹ nel Veneto, ovvero l'Unione dei Comuni del Camposampierese è il principale attore del processo di costruzione e realizzazione del piano strategico del territorio del Camposampierese.

Sarà, quindi, esaminata con particolare attenzione la strategia adottata attualmente dall'Unione confrontandola con quella degli anni passati in modo da vedere come questa è cambiata nel tempo.

Poiché questo ente è di recente costituzione i dati e i documenti sono relativamente scarsi. Ho quindi completato la mia ricerca con un'intervista al direttore e con un questionario somministrato a coloro che lavorano nell'Unione in modo da capire come è recepita la *mission* aziendale.

¹ **IPA: Intesa Programmatica d'Area**; viene istituita ai sensi della L.R. 29.11.2001, n. 35, *Nuove norme sulla programmazione*, art. 25.

CAPITOLO 1: LA STRATEGIA DELL'AZIENDA ENTE PUBBLICO LOCALE

1.1. L'azienda not for profit: tratti principali

Prima di analizzare in modo particolare gli enti pubblici trovo necessario cominciare la trattazione da quelle che sono le cosiddette “organizzazioni not for profit”, di cui l'ente pubblico rappresenta un tipo.

Con questa espressione si vogliono indicare quelle particolari aziende che operano senza avere come fine primario il conseguimento del profitto. Tuttavia, bisogna stare attenti a non confondere questo concetto. Infatti, dire che tali organizzazioni non sono orientate al profitto non vuol dire che dal loro operato non si generino guadagni tali da remunerare il lavoro di chi vi opera. Non vuol dire nemmeno che l'attività di produzione non sia accompagnata dalla vendita di beni e di servizi prodotti. Non si esclude inoltre che da tali attività si ricavano redditi, profitti o altri guadagni finanziari. Ciò che sta alla base delle organizzazioni not for profit è che perseguono fini diversi dal profitto, generalmente con un'attività di consumo che dunque, non genera su alcun mercato flussi di risorse per l'azienda, ma essenzialmente soddisfazioni per i destinatari, e consensi tali da attrarre le risorse necessarie con modalità diverse dai ricavi di mercato. Il fine non di lucro, peraltro, non impedisce in certi casi di conseguirlo, tuttavia non è prevista la distribuzione di eventuali utili tra i soci. Infatti, qualsiasi utilità prodotta viene destinata a favore di terzi e quindi reinvestita al fine di realizzare i fini primari che queste organizzazioni perseguono. Queste aziende non sono, dunque, “aziende di produzione per il mercato”, ma “aziende di consumo”, ovvero volte al soddisfacimento dei bisogni di chi le tiene in vita.

In base alla natura dei soggetti che le costituiscono e ai servizi che erogano, le organizzazioni not for profit si possono distinguere in due classi:

- Organizzazioni di pubblica utilità o a carattere mutualistico, le quali destinano i servizi che producono esclusivamente al soddisfacimento dei bisogni dei soci, alle famiglie e alle imprese. Esempi a tal riguardo sono le associazioni musicali, sportive, ricreative e culturali;

- Enti associativi che senza finalità di lucro si rivolgono a far beneficiare del proprio patrimonio la collettività, come ad esempio le associazioni di ricerca, studio, assistenza, sanità e altri ancora.

Da questo punto di vista, riguardo alle aziende not for profit, l'ente pubblico può rientrare nell'ambito del secondo gruppo, in quanto rappresenta un istituto che deve produrre valore eminentemente non economico a favore dei suoi stakeholder², diventando quindi una sorta di tramite tra gli interessi di tutti, interessi che si sintetizzano nell'azienda, capace di offrire a ciascuno la migliore soluzione dei suoi problemi nel ramo di attività identificato.

Volendo individuare la strategia di fondo di un'organizzazione not for profit si ritiene utile fare alcune riflessioni sui sistemi di produzione di beni e servizi. I paesi più evoluti sono sempre stati organizzati secondo due tipologie di economie, ognuna delle quali incentrata su specifiche strutture, governata da precise regole di funzionamento e sottostante a determinati vincoli di economicità: si tratta dell'economia di Stato, e dell'economia di mercato. Questi due sistemi sono complementari per quanto riguarda i settori di intervento perché lo Stato produce bene collettivi che per loro natura non hanno un valore di scambio (e quindi di mercato) o beni individuali che non rientrano nelle logiche del mercato. Le maggiori diversità si riscontrano invece se si analizza il risultato che perseguono attraverso l'attività economica di erogazione di servizi, o di produzione di beni:

- Lo Stato ricerca la legittimazione attraverso il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini, e di altri soggetti ritenuti meritevoli, raccogliendo da questi ed altri individui e/o organizzazioni le risorse necessarie;
- Il mercato premia l'ottenimento di risultati economici, riconoscendo ricompense di vario genere ai diversi soggetti che aggrega intorno a sé.

E' proprio in questa contrapposizione che emerge il ruolo specifico dell'organizzazione not for profit, la cui *mission* è quella di **soddisfare le i bisogni degli**

² Con il termine **Stakeholder** si individua ogni soggetto "portatore di interessi" nei confronti di un'iniziativa economica, sia essa un'azienda o un progetto. La definizione elaborata nel 1963 dal Research Institute dell'università di Stanford in contrapposizione alla figura dello stockholder, lo presenta come un gruppo di soggetti senza il cui supporto l'impresa non è in grado di sopravvivere. Il primo libro sulla teoria degli stakeholder, *Strategic Management: A Stakeholder Approach* di Edward Freeman, Pitman Publishing Inc., Marshfield, 1984, dà un'interpretazione più ampia del concetto, in termini di relazioni di interesse o anche solo di influenza rispetto all'azienda.

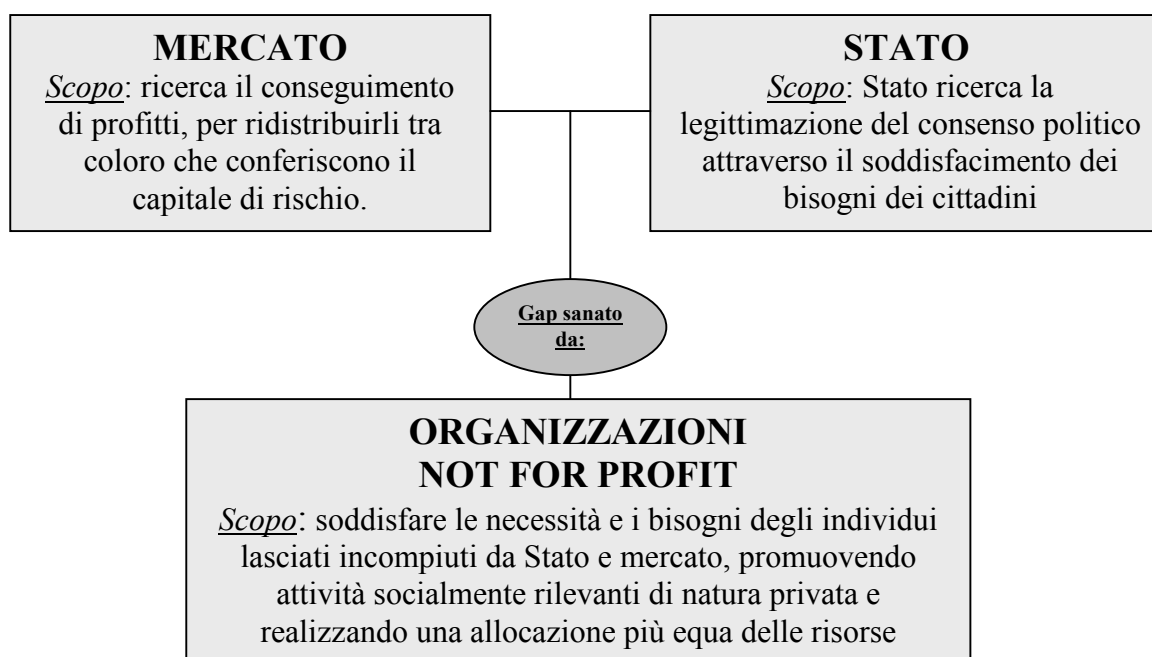
individui lasciati incompiuti da Stato e mercato, promuovendo attività socialmente rilevanti di natura privata e realizzando un'allocazione più equa delle risorse³.

Questa interpretazione è confermata dallo sviluppo delle aziende del settore not for profit, in risposta ai mutamenti intervenuti nel contesto sociale e culturale di riferimento.

Si caratterizzano, infatti, perché pur facendo proprie alcune caratteristiche sia funzionali che organizzative dei sistemi economici sopra descritti, come la finalità di interesse collettivo delle attività statali e l'utilizzo di principi e tecniche dell'efficienza economica proprie degli istituti di mercato, prende le distanze dagli stessi per l'impossibilità di:

- Perseguire interessi di tipo generale o comune, mediante l'esercizio di un potere sovraordinato rispetto ad altri soggetti, fisici e giuridici, presenti nella società, come accade per lo Stato;
- Considerare come obiettivo la massimizzazione di un valore economico residuale, come fanno le imprese for profit.

Figura 1.1 Le tre forme di governo



FONTE: E. BORGONOVÌ, *Aziende non profit: problemi teorici, profili giuridici e politiche di indirizzo*, modificata.

³ E. BORGONOVÌ, "Aziende non profit: problemi teorici, profili giuridici e politiche di indirizzo", in AA. VV., *Le aziende non profit tra Stato e mercato*, atti convegno AIDEA, Roma, 1995

Concludendo, appare chiaro che l'Ente Pubblico è un'azienda not for profit, quindi diversa dall'impresa for profit, volta ad accrescere il valore economico del suo patrimonio.

Essa è, inoltre, diversa dall'azienda cosiddetta non profit, che pure è dissimile dalle imprese volte alla massimizzazione del reddito di lungo periodo, nella sua appartenenza alla sfera pubblica, con i vantaggi e gli oneri che ciò comporta. Approfondirò nel prossimo paragrafo la strategia dell'azienda pubblica e in particolare dell'Ente Locale.

1.2. Strategia, vision e mission delle aziende diverse dalle imprese: l'Ente Pubblico Locale

In questo paragrafo tratterò della strategia adottata dagli enti locali, che rappresentano un particolare tipo di azienda not for profit.

L'individuazione di *vision* e *mission* e la definizione della strategia rivestono un ruolo marginale nelle discussioni, nelle decisioni e nei documenti delle amministrazioni locali, rappresentando, di fatto, ancora oggi un terreno di frontiera e sperimentazione. Infatti, lo sviluppo degli studi sulla strategia aziendale a partire dagli anni '60 ha riguardato principalmente le imprese private, lasciando le aziende pubbliche in una "situazione di sostanziale immaturità ed arretratezza".⁴

Per Valotti, infatti, gli enti locali sono caratterizzati da un "vuoto di strategia" che impedisce loro di perseguire un cammino di innovazione e di crescita nel medio-lungo periodo.

Tuttavia, il ruolo sempre più centrale ricoperto dalle autonomie locali negli ultimi tempi e il sostanziale mutamento del contesto di riferimento hanno accresciuto l'esigenza di porre al centro dei dibattiti il problema del posizionamento strategico dell'ente pubblico.

L'obiettivo primario diventa, quindi, quello di "elaborare una strategia, intesa come un sistema coordinato di scelte destinate ad incidere strutturalmente ed in una prospettiva di medio-lungo periodo sul ruolo e sui percorsi evolutivi dell'ente, garantendone un efficace posizionamento rispetto all'ambiente di riferimento con il quale lo stesso si trova ad interagire".

Al fine di delineare il posizionamento strategico dell'ente pubblico risulta determinante considerare la combinazione tra *la strategia ufficialmente definita (intenzionale)* e *la strategia emergente*.

⁴ G. VALOTTI, "La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda", EGEA, Milano, 2000. p. 89

Secondo Valotti vi sono due elementi fondamentali che influenzano la definizione di queste due “distinte e complementari dimensioni della strategia:

- La messa a punto della strategia “ufficiale” presuppone da un lato un forte collegamento con i fini e gli obiettivi aziendali e dall’altro una valutazione in merito alle condizioni necessarie per una effettiva attuazione delle scelte;
- Una corretta analisi della situazione esterna all’azienda, in particolare attraverso una corretta identificazione dell’evoluzione dell’ambiente di riferimento e delle correlate minacce e opportunità, nonché della trasformazione in atto o prospettabile dei bisogni e delle attese della comunità.”

Non meno rilevante dell’analisi del contesto esterno è, tuttavia, l’analisi della situazione interna che consiste nell’esplicitazione da parte dell’ente dei suoi punti di forza e di debolezza che determinano “cosa l’azienda può fare” e cosa in realtà “vuole fare”, ovvero la sua strategia.

Tuttavia, proprio per l’esigenza di adattarsi ad un ambiente in continua evoluzione, considerare solo la strategia formalmente definita non basta. In questo modo viene così a definirsi quella che per primo Mintzberg chiamò la *strategia emergente* identificabile come quella *strategia che emerge nel tempo o che è radicalmente ricreata una volta implementata, per il raggiungimento di un vantaggio competitivo in determinati settori*⁵.

Da questa analisi risulta evidente che il processo che porta alla configurazione della strategia dell’ente pubblico è molto articolato e complesso, in quanto deve tenere conto di un numero consistente di variabili che possono mutare nel tempo. Quindi, la capacità di considerare tutti questi aspetti e di inserirli all’interno di un quadro organico determina la qualità della strategia aziendale.

Per l’Ente Locale, come per una qualsiasi realtà aziendale, una valida tecnica per la valutazione strategica è la SWOT analysis ⁶ che può essere espressa graficamente come in figura 1.2.

Dalla figura si può notare che lo scopo principale dell’analisi è quello di definire le opportunità di sviluppo di un’area territoriale o di un ambito di intervento, che derivano da

⁵ H. MINTZBERG: *Patterns in strategy formulation*, in “Management Science”, 1978

⁶ Analisi SWOT: strumento di pianificazione strategica usata per valutare i punti di *forza* (*Strengths*), *debolezza* (*Weaknesses*), le *opportunità* (*Opportunities*) e le *minacce* (*Threats*) di un progetto o in un’impresa o in ogni altra situazione in cui un’organizzazione o un individuo deve prendere una decisione per raggiungere un obiettivo. L’analisi riguarda l’organizzazione e il suo ambiente. La tecnica è attribuita a Albert Humphrey, che ha guidato un progetto di ricerca all’Università di Stanford fra gli anni Sessanta e Settanta.

una valorizzazione dei punti di forza e da un contenimento dei punti di debolezza alla luce del quadro di opportunità e rischi che deriva, di norma, dalla congiuntura esterna.

Tale modello evidenzia, quindi, i principali fattori, interni ed esterni, in grado di influenzare il successo di un programma o di un piano. Consente, inoltre, di comparare scenari alternativi di sviluppo e supporta l'impostazione di una strategia coerente rispetto a ciò che l'azienda è e vuol essere nel suo contesto. Il vantaggio principale della SWOT analysis è in definitiva quello di consentire l'identificazione delle principali linee guida strategiche in relazione all'obiettivo globale, in questa sede identificabile nello sviluppo delle comunità di riferimento.

Figura 1.2 L'analisi SWOT

SWOT-analysis		Analisi Interna	
		Forze	Debolezze
Analisi Esterna	Opportunità	Strategie S-O:	Strategie W-O:
		Sviluppare nuove metodologie in grado di sfruttare i punti di forza dell'azienda.	Eliminare le debolezze per attivare nuove Opportunità.
	Minacce	Strategie S-T:	Strategie W-T:
		Sfruttare i punti di forza per difendersi dalle minacce.	Individuare piani di difesa per evitare che le minacce esterne acuiscano i punti di debolezza.

FONTE: www.wikipedia.com

1.3. Le leve fondamentali della strategia dell'Ente Pubblico Locale

Risulta lecito chiedersi quali siano le decisioni principali che devono essere assunte nell'ambito dell'individuazione della strategia d'azienda. A tal proposito è necessario individuare⁷:

- a) il ruolo dell'ente e del correlato modello di sviluppo;
- b) il campo di attività e del portafoglio di offerta;

⁷ Si seguono su questo tema le linee indicate da Valotti "La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda"

- c) le forme più convenienti di gestione dei servizi e delle attività;
- d) gli orientamenti di fondo sul piano operativo, finanziario ed organizzativo;
- e) le alleanze con gli altri soggetti (pubblici, privati o non profit).

a) *La definizione del ruolo dell'ente e del correlato modello di sviluppo*

La *mission* generale di un qualsiasi ente locale può essere espressa in estrema sintesi come il tentativo “di trovare una nuova legittimazione all’interno dell’evoluzione dei sistemi sociali ed economici, qualificandosi sempre più come un soggetto attivo, propositivo, affidabile e utile”⁸.

Per l’ente pubblico risulta così importante non solo garantire una gestione corretta dal punto di vista amministrativo ma anche sviluppare la capacità di tutelare e promuovere gli interessi delle comunità amministrate. Sebbene questo rappresenti anche dal punto di vista istituzionale la generale missione dell’ente pubblico, nella definizione della strategia di un ente specifico è opportuno considerare le sue particolari caratteristiche e le funzioni da esso svolte in uno spazio in continua ridefinizione. Ogni ente pubblico, quindi, dovrà elaborare la propria azione strategica cercando di mediare le aspettative e le esigenze del contesto di riferimento e le risorse che l’ente stesso saprà mettere in gioco. Solo dopo aver definito la *mission* e il suo ruolo sarà possibile formulare i primi modelli alternativi di sviluppo.

La tendenza evolutiva che si sta facendo strada negli ultimi anni è quella che prevede una “logica di gruppo”. Secondo questa prospettiva l’ente locale dovrebbe sempre più esercitare la funzione di guida per il sistema economico-territoriale, gestendo i servizi e le attività attraverso società direttamente controllate, completamente o in parte. Tuttavia questa prospettiva teorizzata per pochi enti di rilevanti dimensioni non si può estendere ai tanti piccolissimi comuni presenti sul territorio. In questi casi è evidente che non ci sono le condizioni base per lo sviluppo di un modello di gruppo e la forza contrattuale nei confronti di terzi è molto ridotta. Ecco allora che c’è la tendenza verso una maggior integrazione con altri enti ed istituzioni ricercando così delle alleanze all’interno del settore pubblico, in modo da permettere l’assolvimento della propria *mission* e salvaguardare l’economicità. Questa tendenza è confermata dal caso oggetto della tesi dell’Unione dei Comuni del Camposampierese, come illustrerò nel capitolo successivo.

⁸ Valotti “*La riforma delle autonomie locali: dal sistema all’azienda*”

b) *L'individuazione del campo di attività e del portafoglio di offerta*

Una volta definito il ruolo dell'ente locale e il modello di sviluppo da questo adottato, si identificano quelle particolari condizioni che ne determinano la reale concretizzazione. Secondo Valotti diventa necessario, ai fini del posizionamento strategico, individuare:

1. Le aree strategiche di intervento da presidiare e le politiche da attivare rispetto a ciascuna di esse (*il portafoglio di offerta*);
2. Delimitare l'ambito territoriale d'azione;
3. Definire l'orizzonte temporale di riferimento.

Riguardo al primo punto, la definizione di un buon *portafoglio di offerta* richiede all'ente pubblico di individuare un insieme di servizi da erogare in grado di rispondere ai bisogni fondamentali dei cittadini e nel contempo capaci di consentire l'economicità aziendale. La strategia di portafoglio ha come obiettivo principale, quindi, l'individuazione di un vantaggio competitivo sostenibile. Sebbene tale strategia sia stata inizialmente elaborata per le imprese private risulta adattabile anche alle aziende pubbliche. La corretta definizione della strategia di portafoglio nelle amministrazioni pubbliche è articolabile in tre momenti⁹:

1. Una prima selezione delle aree di attività da sottoporre ad analisi strategica, per escludere tutte quelle funzioni cosiddette "non disponibili", ovvero quelle attività proprie dell'ente pubblico non delegabili a terzi soggetti, e il cui esercizio non può essere messo in discussione;
2. L'individuazione, tra le attività risultate dalla prima fase di selezione, delle cosiddette "aree critiche"; si tratta di attività che presentano un elevato grado di incertezza e discontinuità sulla legittimazione dell'intervento pubblico e un'alta integrazione organizzativa interna ovvero una forte interdipendenza con altri ambiti di intervento dell'ente;
3. La formulazione di specifiche politiche per le aree ad alta o comunque significativa criticità, sulla base di una valutazione in merito al beneficio sociale e all'impatto sull'equilibrio economico finanziario dell'ente.

E' inoltre di importanza fondamentale definire i confini territoriali dell'area di azione al fine di valutare l'effettivo impatto sui bisogni e contenere i costi per l'erogazione di servizi.

⁹ Borgonovi E. (2000), "*Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*"

La tendenza attuale è quella di creare le cosiddette “aree-sistema” che presuppongono una forte integrazione tra i territori per dare risposte significative anche a bisogni complessi.

Infine nella definizione della strategia di portafoglio non va dimenticata la dimensione temporale di riferimento. Solo una volta identificata questa, è possibile incidere sul soddisfacimento dei bisogni e su un’eventuale modifica della strategia stessa. In conclusione si può dire che solo l’analisi coerente del contesto socio-temporale in cui si colloca una determinata azione strategica e il suo portafoglio d’azione permette di individuare una strategia per l’ente pubblico capace di mantenere le caratteristiche dell’ente in linea con le richieste emergenti dal tessuto sociale e competitivo, attraverso un continuo processo di adeguamento nel tempo.

c) La scelta delle forme più convenienti di gestione dei servizi e delle attività

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad un sempre maggior processo di esternalizzazione delle attività da parte degli enti pubblici; stiamo vivendo ora una sorta di fase “di riflessione” dettata dall’incapacità degli enti di governare i servizi esternalizzati accompagnata spesso da un impoverimento delle competenze dei funzionari pubblici e in alcuni casi nella riduzione della qualità dei servizi. Questo fenomeno, accentuato dalle ultime leggi finanziarie, rende prioritaria la necessità per l’ente pubblico di dotarsi di strumenti adeguati per affrontare la scelta strategica di gestione dei servizi.

In questo tipo di valutazione è opportuno considerare:

1. Il possibile ruolo del mercato, nel soddisfacimento dei bisogni dei cittadini (vedi il fenomeno delle privatizzazioni);
2. L’estensione dei processi di cosiddetta “terziarizzazione” di attività accessorie (esternalizzazione di servizi di carattere tecnico e di natura amministrativa, ben definiti, circoscritti e che non sono in alcun modo riconducibili alle funzioni qualificanti e strategiche dell’azienda);
3. L’adozione di nuove forme di gestione dei servizi, anche attraverso il coinvolgimento di diversi soggetti (pubblici, privati e non profit). Si tratta di soluzioni che mantengono la responsabilità di soddisfacimento del bisogno in capo all’Ente pubblico, affidando la produzione e l’erogazione del servizio a un soggetto esterno indipendente e variamente configurabile sotto il profilo giuridico.

Alla luce di queste considerazioni e del contesto normativo di riferimento, è evidente che l'ente locale, sgravato dal compito della diretta erogazione dei servizi, dovrebbe concentrarsi su funzioni relative alle scelte fondamentali di governo e sviluppo del sistema a garanzia nei confronti del cittadino, ovvero puntare a maturare competenze e professionalità per individuare e qualificare i bisogni, rilevarne la capacità di copertura degli stessi, determinare le caratteristiche e gli standard qualitativi minimi dei servizi, definire le condizioni di accesso e controllare i risultati effettivamente prodotti dal soggetto gestore.

d) L'identificazione degli orientamenti di fondo sul piano finanziario ed organizzativo

Al fine di definire correttamente il posizionamento strategico di un ente locale non si può non considerare la dimensione economico-finanziaria. Adottare una strategia economico-finanziaria significa individuare il sistema delle scelte di finanziamento, investimento e indebitamento, nonché il processi di modifica della struttura della spesa e delle entrate al fine di garantire la solidità e la solvibilità aziendale dell'ente.

Per l'ente locale, in realtà, le scelte di definizione della strategia economico-finanziaria sono state a lungo vincolate a causa di un sistema di finanza derivata che ha caratterizzato in passato il nostro modello di settore pubblico e a causa anche di significativi condizionamenti sul piano normativo come ad esempio la rigidità dei criteri di allocazione e di impiego delle risorse finanziarie. Negli ultimi anni tuttavia si è verificato un progressivo mutamento del sistema finanziario che è diventato sempre più autonomo. Gli enti locali assumono maggiore responsabilità diretta nel perseguimento dell'equilibrio di bilancio nel lungo periodo e nella scelta degli strumenti di intervento hanno cercato di "allargare i propri orizzonti". E' chiaro quindi il peso della definizione della strategia economico-finanziaria nell'ambito del più ampio quadro strategico.

e) La definizione delle alleanze con gli altri soggetti

Al fine di determinare il proprio posizionamento strategico un ente locale deve anche prendere in esame la possibilità o meno di sviluppare delle alleanze. L'opzione strategica fondamentale in questo caso riguarda la scelta tra un disegno di crescita e consolidamento sostanzialmente autonomo e indipendente, oppure fondato sulla possibilità di integrazione/cooperazione con gli altri soggetti. L'ordinamento delle autonomie locali individua parecchie forme associative e di collaborazione all'interno del settore pubblico, quali le Convenzioni, i Consorzi, le Unioni, gli Accordi di Programma, le Comunità montane, le Comunità isolate o di arcipelago, le Città metropolitane,.... La scelta di un ente locale in

merito alla possibilità di accordarsi o meno con altri soggetti è di carattere puramente strategico e verte sul bilanciamento tra svantaggi e benefici che comporta la creazione di alleanze. Con il termine “alleanza” si indica un rapporto continuativo e duraturo, fondato sulla condivisione di fini ed obiettivi, collegato a valutazioni di convenienza reciproca tra i soggetti in gioco, mirante a rafforzarne la posizione competitiva e a consolidarne i percorsi di sviluppo. Le alleanze possono essere stabilite all’interno del settore pubblico o con soggetti privati (profit o non profit). La formazione di alleanze determina una serie di vantaggi che vertono sul miglioramento della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione degli utenti, su una sostanziale riduzione di alcune categorie di costi, sul miglioramento delle condizioni organizzative e di valorizzazione delle risorse umane e sull’innalzamento della capacità competitiva. Anche la dottrina economico-aziendale mostra come si possano riconoscere delle spinte alla cooperazione e all’aggregazione tra aziende per fruire dei vantaggi economici riguardanti il perseguimento di economie di scala (riduzione dei costi unitari dovuti all’aumento della quantità prodotta), economie di raggio d’azione ed economie di transazione che vertono sulla riduzione dei costi di gestione delle interdipendenze. Tuttavia non sempre l’istaurarsi di un’alleanza risulta essere di facile attuazione soprattutto se si pensa che il contesto attuale che caratterizza il nostro paese vede un forte radicamento storico e culturale delle istituzioni pubbliche locali nella comunità. Si parla infatti del cosiddetto “spirito campanilistico” per indicare la tradizionale scarsa apertura all’esterno delle pubbliche amministrazioni italiane ancora ancorate a logiche formali e burocratiche di tipo tradizionale.

Tra le forme di coordinamento è possibile riconoscere tre differenti classi di partnership:

- 1) la soluzione “istituzionale”, la più forte, che prevede la riduzione del numero degli enti locali attraverso processi di fusione e di accorpamento, accompagnata eventualmente dalla costituzione di nuovi organismi per la gestione sovra-comunale delle attività;
- 2) La soluzione “contrattuale”, ricollegabile alla stipula di accordi, all’elaborazione congiunta di programmi, alla sottoscrizione di convenzioni per la gestione condivisa delle scelte, delle funzioni e dei servizi; rientrano in questa prospettiva anche le ipotesi di aggregazione di risorse ed energie rispetto alla messa a punto, al lancio e alla gestione di grandi progetti di interesse sovra-comunale. Le soluzioni di natura “contrattuale” rappresentano una modalità meno vincolante. A questa classe appartengono le convenzioni e gli accordi di programma;

- 3) La soluzione “mista”, che vede una combinazione di scelte e strumenti di natura istituzionale e contrattuale, senza però mettere in discussione l’identità di singoli enti; alla gestione associata dei servizi tramite accordi e convenzioni, si può allora combinare la costituzione di organismi ad hoc con competenza sovra-comunale sia per le attività consolidate che per la gestione dei progetti innovativi, così come per la messa in comune di strutture esistenti o la definizione di momenti ed organismi di programmazione integrata. A questa classe appartengono i consorzi, le unioni, le comunità montane e isolate o di arcipelago.

Tuttavia, gli ostacoli precedentemente annunciati mettono in luce come una soluzione istituzionale pura sia difficilmente radicabile nel contesto in cui viviamo mentre risultano avere più successo modalità di integrazione più vicine ad una logica contrattuale o mista.

Anche se il tema delle alleanze riveste un’importanza fondamentale per il futuro dei piccoli enti, ciò non significa che non possa acquisire altrettanto rilievo anche nel caso di amministrazioni di dimensione maggiore. Per esempio, si nota come nelle grandi città si proceda verso una maggior apertura al confronto e alla cooperazione sul piano internazionale e, si riscontra nei grandi enti un orientamento verso lo sviluppo di politiche di alleanza con il settore privato. La gestione associata dei servizi rappresenta dunque per le amministrazioni pubbliche locali, soprattutto di piccole dimensioni, un modello organizzativo per perseguire i migliori risultati.

Il caso dell’Unione dei Comuni del Camposampierese, successivamente affrontato, risulta particolarmente interessante proprio per il suo raggio d’azione “a geometrie variabili”:

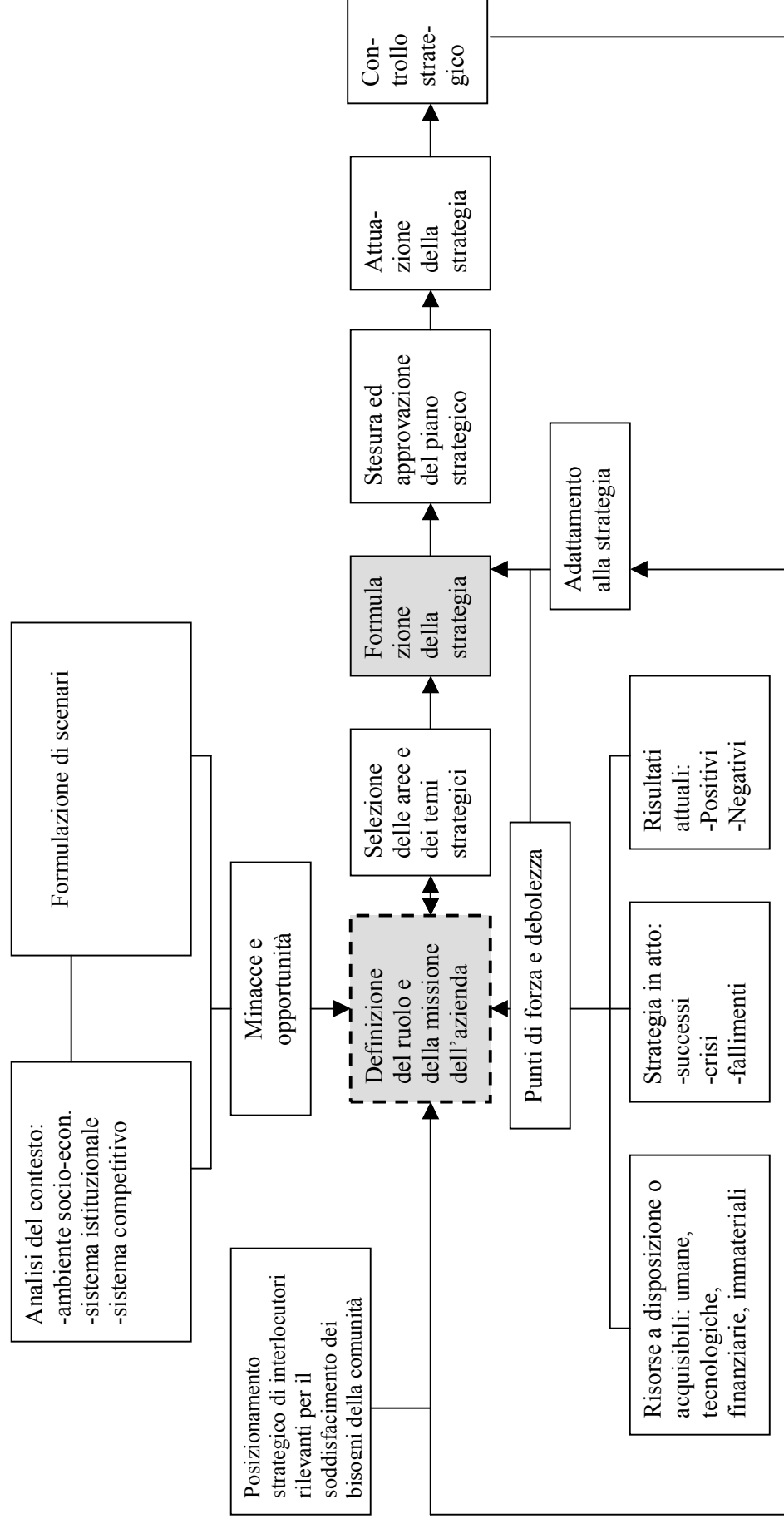
- La gestione diretta di alcuni servizi per conto degli n. 8 Comuni che costituiscono l’Unione (Unione);
- La gestione in forma associata di altri servizi per i Comuni dell’Unione e per altri Comuni, attraverso Uffici Unici (Convenzione).

1.4. Il processo di formulazione della strategia dell’Ente pubblico Locale

Dopo aver illustrato gli elementi che l’ente deve considerare nel formulare la strategia, è importante mettere in rilievo tale processo per costruire un sistema agevole ed efficace per l’attuazione e l’adeguamento nel tempo al mutare delle condizioni.

La figura 1.3, mette in luce come, dopo una prima elaborazione, la strategia deve trovare opportuna formalizzazione attraverso la stesura e l'approvazione di un piano strategico. È importante che questo sia un documento conosciuto e condiviso da tutti i principali soggetti che ricoprono ruoli di responsabilità (tecnica e politica). La fase di attuazione della strategia richiede, poi, che siano esplicitati obiettivi e comportamenti specifici, da indicare nei principali documenti di programmazione operativa dell'ente. Tale fase deve essere attentamente accompagnata da un'attività puntuale e precisa di monitoraggio finalizzato principalmente a orientare ai fini perseguiti le operazioni, e a modificare la strategia quando necessario a tale scopo.

Figura 1.3 Il processo di formulazione della strategia nell'ente locale



FONTE: Valotti "La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda"

CAPITOLO 2: L'UNIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE

2.1. L'ENTE PUBBLICO UNIONE: EXCURSUS NORMATIVO

Prima di affrontare il tema oggetto di tesi dell'Unione dei Comuni del Camposampierese mi sembra opportuno offrire una presentazione di quello che è l'ente pubblico *Unione* fornendo un excursus di quella che è stata la sua evoluzione normativa a partire dagli anni '90, illustrando infine il quadro generale che si prospetta oggi nel nostro paese in merito a tale modello istitutivo grazie anche ai dati di fonte ANCI¹⁰ (maggio 2007) sulle Unioni.

Il problema

La questione comincia a porsi per la prima volta quando il sistema amministrativo italiano si rende conto che è necessario trovare una soluzione al cosiddetto problema dei "Comuni polvere", intendendo con questo termine quei Comuni di piccole dimensioni e scarsamente popolati, che proprio per tali motivi non riescono ad esercitare in modo ottimale l'esercizio delle loro funzioni.

Vengono quindi proposte due soluzioni per trovare una risposta a tale problema. La prima alternativa riguardava la *fusione coattiva*, che proponeva l'accorpamento d'ufficio degli enti con minore dimensione demografica. L'altra soluzione invece proponeva la *fusione incentivata* attraverso trasferimenti erariali o regionali. Entrambe le soluzioni comunque miravano all'eliminazione dei Comuni di più limitata dimensione demografica proponendo la realizzazione di un'area forte capace di assolvere alle proprie funzioni in modo conveniente ed ottimale perseguendo economie di scala.

Legge 142/90

L'Unione viene formalizzata per la prima volta in forma ufficiale nel 1990 con l'art. 26 della legge 142/90 che introduce le Unioni di Comuni come enti "preordinati" alla fusione con la relativa assunzione di un impegno politico volto a tal fine. Si vede come inizialmente le Unioni avessero una funzione puramente sperimentale, per offrire ai comuni determinati a realizzare la

¹⁰ ANCI: acronimo che significa Associazione Nazionale Comuni Italiani. Questa associazione è stata costituita nel 1987 per sostenere e promuovere l'innovazione e la modernizzazione organizzativa e funzionale dei Comuni e di tutti gli Enti locali italiani.

fusione, la possibilità di effettuare un periodo di prova che però non poteva andare oltre i 10 anni. Tale articolo recita infatti quanto segue:

1. *“In previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, possono costituire una 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 5.000 e i 10.000 abitanti;*
3. *L'atto costitutivo ed il regolamento dell'unione sono approvati con 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. Il regolamento può prevedere che il consiglio sia espressione dei comuni partecipanti alla unione e ne disciplina le forme;*
5. *Il regolamento dell'unione contiene l'indicazione degli organi e dei servizi da unificare, nonché le norme relative alle finanze dell'unione ed ai rapporti finanziari con i comuni;*
6. *Entro dieci anni dalla costituzione dell'unione deve procedersi alla fusione, a norma dell'articolo 11. Qualora non si pervenga alla fusione, l'unione è sciolta;*
7. *Alla unione di comuni competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi dalla stessa gestiti;*
8. *Le regioni promuovono le unioni di comuni ed a tal fine provvedono alla erogazione di contributi aggiuntivi a quelli normalmente previsti per i singoli comuni. In caso di erogazione di contributi aggiuntivi, dopo dieci anni dalla costituzione l'unione di comuni viene costituita in comune con legge regionale, qualora la fusione non sia stata deliberata prima di tale termine su richiesta dei comuni dell'unione.”*

Si chiarisce quindi che laddove, trascorsi dieci anni, non sia deliberata la fusione su richiesta dei comuni aderenti all'Unione, possano verificarsi due situazioni:

- in assenza di contributi regionali, l'Unione viene sciolta; (i comuni possono però sostituire il ruolo associativo mediante la costituzione di un consorzio polifunzionale);
- in presenza di contributi regionali, la regione stessa, con legge, dispone la fusione.

Legge 59/97

Il successivo sviluppo è dato dalla legge 59/97 che costituisce, nell'ordinamento positivo, un primo esperimento di utilizzo del *principio di sussidiarietà* che riconosce un ruolo molto più importante agli enti locali, visti come naturali destinatari sia dei compiti strettamente attinenti agli interessi della collettività rappresentata, che di tutte le funzioni il cui livello ottimale di esercizio possa localizzarsi nel rispettivo ambito territoriale.

Tale legge mette in rilievo sia la *dimensione verticale* della sussidiarietà, in quanto 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 in quanto si vede come le responsabilità pubbliche vengono assegnate 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 funzioni sociali. La sussidiarietà orizzontale risponde anche all'esigenza di ripensare alla *mission* dello Stato focalizzandola sul suo core-business: cioè abbandonare le funzioni non essenziali; esternalizzare o privatizzare servizi che possono essere meglio svolti dal mercato o da organizzazioni non profit; liberalizzare le public utilities.

Decreto Legislativo 112/98

In seguito, con il Decreto Legislativo n. 112/98, il legislatore delegato riconosce agli enti locali la possibilità di individuare i soggetti, le forme e le 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).

Questo nuovo intervento legislativo ha assunto importanza soprattutto da quando il legislatore, nel tentativo di trovare una soluzione al problema delle dimensioni dei piccoli comuni, ha favorito il ricorso alle forme associative e di cooperazione, ritenendo secondaria la manovra di creazione di nuovi enti intermedi e la fusione dei piccoli comuni.

Legge 265/99

Ancora più importante ai fini della trattazione è però la Legge 265/99, che ha inteso dare maggior impulso all'integrazione e all'esercizio associato delle funzioni fra comuni apportando una rivisitazione della precedente legge 142/90. Infatti, con la riforma del '99, il legislatore interviene drasticamente sulla disciplina delle Unioni di Comuni mantenendola al centro del disegno riformatore, ma in una prospettiva del tutto diversa. Le modificazioni apportate dalla nuova legge, che mutano non solo gli obiettivi stessi dell'Unione ma anche i requisiti demografici, la definizione del territorio, gli assetti organizzativi, ecc., possono essere riassunte nel seguente modo:

- In primo luogo la legge conferisce all'Unione di Comuni lo status di Ente locale, eliminando i limiti di carattere demografico precedentemente contenuti nei comma 1 e 2 dell'art. 26;
- In secondo luogo è stato abrogato il comma 5 che disponeva lo scioglimento delle Unioni di Comuni qualora, entro il termine di dieci anni dalla sua costituzione, non si fosse pervenuti alla fusione dei comuni aderenti;
- In terzo luogo, di portata innovativa e strettamente legato al principio che riconosce l'Unione di Comuni come ente locale, è il riconoscimento della natura statutaria dell'atto fondamentale dell'ente;
- infine viene attribuita all'Unione la 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.

In definitiva con la legge 265/99 mutano gli obiettivi stessi dell'Unione e, insieme a questi, i requisiti demografici, la definizione del territorio, gli assetti organizzativi, ecc. La trasformazione è evidente fin dall'inizio dell'articolo che, nel '90, si apriva appunto con le parole *“in previsione di una loro fusione”*, mentre lo scopo ora assegnato all'Unione è semplicemente quello di *“esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di competenza comunale”* (ex art. 26 comma 1). La presenza del vincolo di fusione non ha favorito lo sviluppo di questa forma di aggregazione, in quanto il passaggio obbligato da Unione a fusione incontrava a livello politico delle resistenze; prova ne è la forte crescita negli ultimi anni di Unioni tra comuni sul territorio nazionale.

Le Unioni di Comuni sono viste quindi come 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 riforma del '99 punta inoltre, da un lato, su un'elevata flessibilità organizzativa, dall'altro, su una stretta integrazione tra gli organi dell'Unione e quelli dei comuni partecipanti. La legge 265/99 infatti sancisce la necessaria composizione dell'Unione con membri degli organi politici comunali, segnando così 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 dell'Unione di Comuni deve indicare sia le funzioni svolte dai singoli comuni che la componono 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 da due fattori importanti:

- 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;
- 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.

Decreto Legislativo 267/00

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, recita quanto segue: *“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”*.

Dalla definizione è possibile individuarne alcune caratteristiche generali:

1. l'Unione di Comuni è un ente locale;
2. come tale acquisisce personalità giuridica e autonomia;
3. è costituito da due o più comuni per l'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni;
4. i comuni solitamente sono confinanti o, comunque, dotati di caratteristiche economiche, sociali e territoriali simili.

Dall'articolo si evince, infine, che 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.

2.2. LE UNIONI IN ITALIA

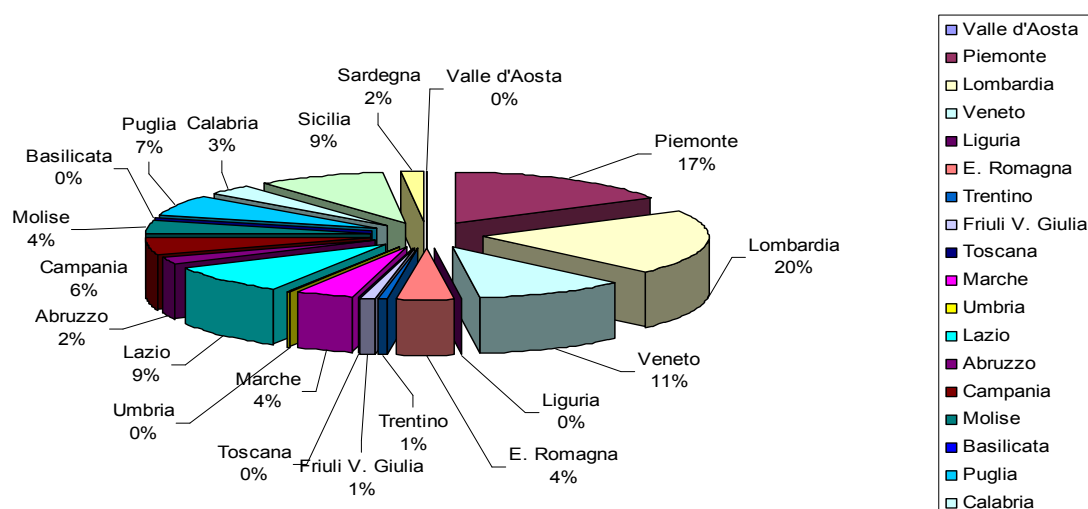
E' interessante notare come il fenomeno delle Unioni ha preso sempre più piede nel contesto italiano negli ultimi anni, in particolare con la riforma apportata dall'art. 265/99.

Quest'ultima ha sostituito l'impostazione che basava la soluzione dei problemi dei

comuni minori su processi di fusione a breve-medio termine, con un modello incentrato sull'esercizio delle funzioni in forma associata. Dai dati resi disponibili dall'ANCI, datati maggio 2007, si rileva come in Italia siano attive 292 Unioni, per un numero complessivo di abitanti di ca. 4.367.931 e ca. n. 1.303 comuni associati. L'entità del fenomeno è ancora più significativa se si raffrontano i dati prima del 1999 e del 2003: prima del '99 le Unioni in Italia erano 16 e nel 2003 erano 205.

In particolare i dati del 2007 rilevano la seguente ripartizione per Regione:

Figura 2.1 Percentuale di Unioni nelle Regioni italiane nel 2007



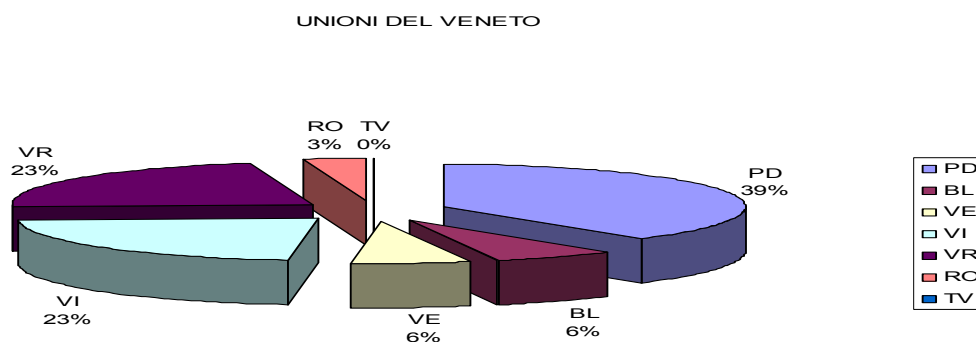
Regione	unioni	% rispetto al totale unioni
Valle d'Aosta	0	0,00%
Piemonte	48	16,40%
Lombardia	59	20,90%
Veneto	31	11,00%
Liguria	0	0,00%
E. Romagna	12	4,10%
Trentino	2	0,70%
Friuli V. Giulia	3	1,40%
Toscana	0	0,00%
Marche	12	4,10%
Umbria	1	0,30%
Lazio	26	8,90%
Abruzzo	7	2,40%
Campania	16	5,50%

Molise	11	3,80%
Basilicata	0	0,00%
Puglia	20	6,80%
Calabria	9	3,10%
Sicilia	26	8,90%
Sardegna	5	1,70%
totale	292	100,00%

FONTE: *Dati ANCI maggio 2007*

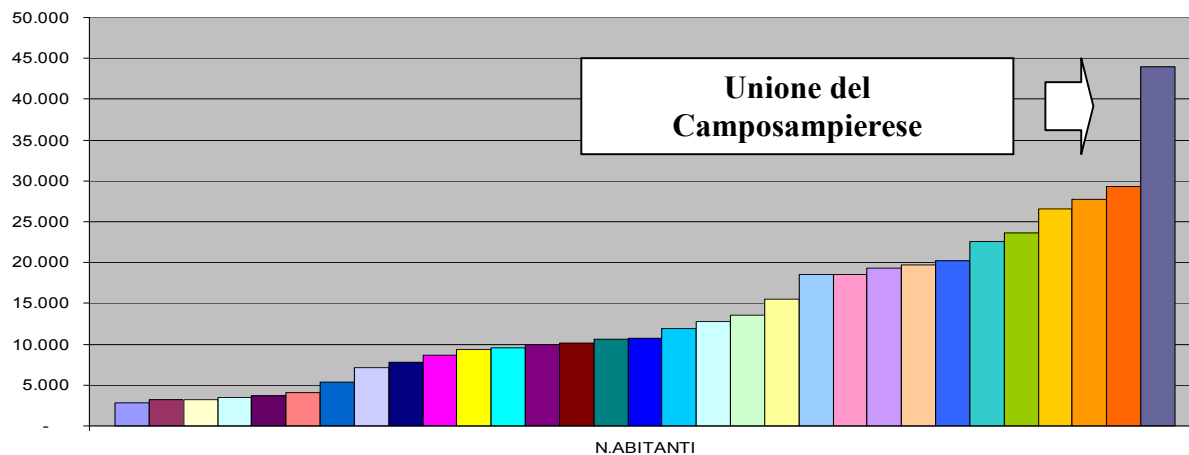
In particolare nel Veneto si rilevano le seguenti Unioni, dove si può notare la prevalenza del fenomeno in provincia di Padova e la rilevanza dell'Unione dei Comuni del Camposampierese, oggetto della tesi:

Figura 2.2 Percentuale di Unioni del Veneto per Provincia



FONTE: *Dati ANCI maggio 2007*

Figura 2.3 Le Unioni di Comuni del Veneto in ordine crescente secondo il numero di abitanti



FONTE: *Dati ANCI maggio 2007*

UNIONI DEL VENETO	PROV.	N.ABITANTI
BASSO FELTRINO SETTE VILLE	BL	3.217
VALLE DEL BIOIS	BL	4.067
METROPOLIS	PD	10.733
COLLI EUGANEI	PD	7.081
CAMPOSAMPIERESE	PD	43.937
DELL'ALTA PADOVANA	PD	15.500
MEGLIADINA	PD	10.693
PADOVA NORD-OVEST	PD	9.524
PADOVA SUD	PD	29.337
SCULDASCIA	PD	13.583
BASSA PADOVANA	PD	8.727
CODEVIGO, PONTELONGO E CONA	PD	12.745
DEL BRENTA	PD	22.580
MEDIO BRENTA	PD	27.768
CITTA' DELLA RIVIERA DEL BRENTA	VE	26.546
FOSSALTA DI PORTOGRUARO TEGLIO VENETO	VE	7.853
CASSOLA- MUSSOLENTE	VI	18.523
MAROSTICENSE	VI	19.344
BASSO VICENTINO	VI	9.388
COLLI BERICI VAL LIONA	VI	2.861
MEDIO CANAL DI BRENTA	VI	3.735
CALDOGNO, COSTABISSARA, ISOLA VICENTINA	VI	23.669
CAMPOLONGO SUL BRENTA, POVE DEL GRAPPA, SOLAGNA	VI	5.403
VERONA EST	VR	20.194
VERONESE TARTAROTIONE	VR	18.544
SANT'ANNA D'ALFAEDO E ERBEZZO	VR	3.234
DELL'ADIGE GUÀ	VR	19.752
ROVERÈ – VELO VERONESE - SAN MAURO	VR	3.470
DALL'ADIGE AL FRATTA	VR	11.925
DESTRA ADIGE	VR	10.128
DELL'ERIDANO	RO	10.008
TOTALE		434.069

FONTE: *Dati ANCI maggio 2007*

2.3. L'UNIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE: L'ENTE E LA SUA STORIA

Storia

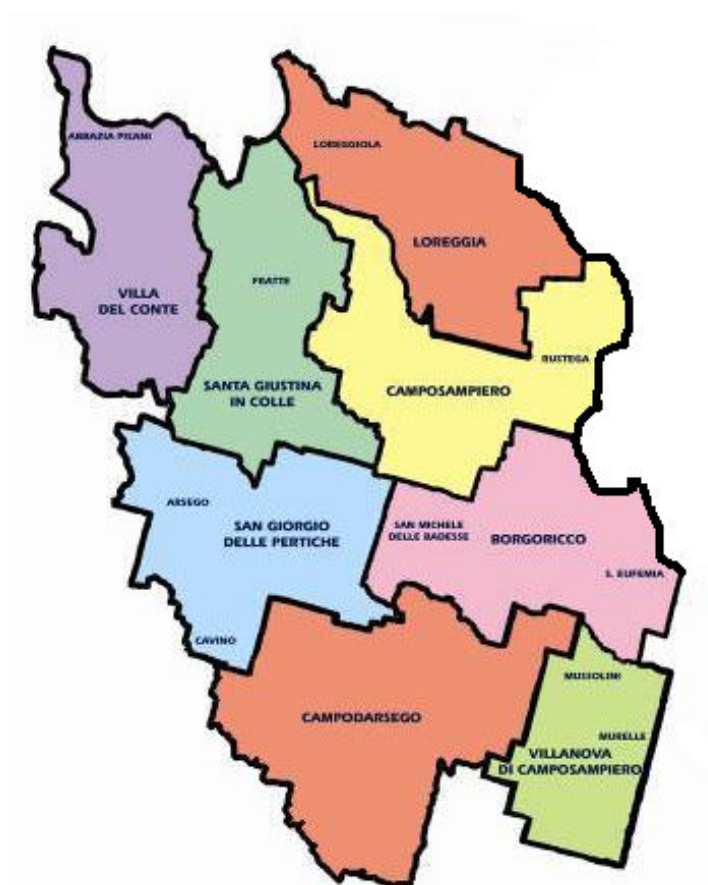
L'Unione dei Comuni del Camposampierese è stata costituita nella primavera del 2001 quando i Comuni di Camposampiero, Borgoricco, Santa Giustina in Colle e San Giorgio delle Pertiche decidono di unirsi per collaborare alla realizzazione di un ente nuovo, autonomo, dotato di una propria sede, di propri organi, di propri dipendenti, ma soprattutto dotato di proprie competenze. Quando i Consigli comunali dei cinque paesi decidono di deliberare la Costituzione dell'Unione e di approvarne lo Statuto, questo nuovo ente nasce formalmente.

Nel periodo successivo che va dal Novembre 2002 al Gennaio 2003 anche i comuni di Loreggia e Villa del Conte hanno deliberato a favore dell'entrata nell'Unione e il 31.05.2004 entra il comune di Villanova di Camposampiero, seguito infine dal Comune di Campodarsego il primo aprile 2006, completando così l'attuale composizione.

L'Unione dei Comuni del Camposampierese è quindi oggi composta da otto Comuni della provincia di Padova , conta 65.595 abitanti e 8.700 imprese ed è operativa dal primo luglio del 2001.

Nello Statuto che la regola è comunque prevista la possibilità per l'Unione di ampliare i propri confini attraverso l'annessione di nuovi Comuni. In particolare l'art. 1 dello Statuto sancisce che “ *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 approvare 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. Nei trenta giorni successivi all'adesione, i Consigli comunali dei singoli comuni membri dell'Unione, ivi compreso il Comune entrante, dovranno procedere alle modifiche dello Statuto necessarie e conseguenti* ”.

Figura 2.4 Comuni che costituiscono l'Unione del Camposampierese



FONTE: documentazione fornita dall'Unione dei Comuni del Camposampierese

Lo Statuto prevede che l'Unione abbia *“una durata di dieci anni dalla sottoscrizione dell'atto costitutivo e viene tacitamente prorogata di un quinquennio salvo che la maggioranza del numero dei Comuni facenti parte dell'Unione non ne richieda lo scioglimento con delibera del Consiglio Comunale proprio.”* (art. 5)

Organi

Per quanto concerne invece l'organizzazione di governo dell'Unione, il Titolo III dello Statuto presenta il quadro degli organi che la costituiscono.

Essa si compone di:

- Presidente
- Vicepresidente
- Giunta
- Consiglio
- Commissioni

Presidente e Vicepresidente

L'Unione dei Comuni del Camposampierese è amministrata da un Presidente¹¹: “ *La presidenza dell'Unione, per una durata pari ad un esercizio finanziario, compete a turno, a ciascuno dei sindaci dei Comuni associati. In caso di assenza o impedimento del Presidente le funzioni sono esercitate dal Vicepresidente, avente durata pari a quella del Presidente*” (art. 10 dello Statuto).

Secondo l'art. 11 dello Statuto il Presidente rappresenta l'Unione, convoca e presiede la Giunta e il Consiglio, sovrintende all'espletamento delle funzioni attribuite all'Unione e garantisce la coerenza tra indirizzi generali e settoriali. Inoltre sovrintende al funzionamento degli uffici e dei servizi e all'esecuzione degli atti. La carica di presidente dell'Unione non è incompatibile con il ruolo del Sindaco infatti si precisa che “*...svolge le funzioni attribuite al Sindaco compatibili con la natura dell'Unione*” (art. 11 dello Statuto).

Giunta dell'Unione

La Giunta rappresenta il potere esecutivo ed è composta da tutti i sindaci aderenti all'Unione stessa. In base all'art. 12 dello Statuto i sindaci possono essere validamente sostituiti dai rispettivi Vicesindaci o da un assessore delegato in caso di assenza o impedimento anche dovuto a concomitanza di impegni.

E' il Presidente dell'Unione che convoca e presiede la Giunta che è regolarmente costituita con l'intervento di tutti i componenti (quorum costitutivo).

La Giunta delibera all'unanimità, quando si tratta delle seguenti delibere:

- Adozione del bilancio, della relazione previsionale e programmatica e del rendiconto della gestione, determinazione di aliquote di tributi, tasse e tariffe;
- Approvazione del regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi;
- Approvazione del programma triennale delle assunzioni;
- Autorizzazione a promuovere o a resistere in giudizio;
- Delibere comportanti oneri finanziari per i singoli comuni membri;
- Delibera di esonero dei Comuni membri dal pagamento di tasse e tariffe;

¹¹ Attualmente la presidenza spetta, per l'Unione dei Comuni del Camposampierese al sindaco di Villanova di Camposampiero Silvia Fattore.

E' nella prima riunione utile che la Giunta nomina il Presidente, il Vicepresidente e stabilisce l'ordine di turnazione, il quale potrà comunque essere variato con successiva delibera della Giunta.

Alla Giunta compete l'incarico di determinare l'indirizzo politico-amministrativo dell'Unione e di controllarne l'attuazione. Essa infatti:

- Predisporre il bilancio di previsione annuale e pluriennale, la relazione previsionale e programmatica, il rendiconto di gestione, i piani e i programmi e approva i regolamenti di sua competenza;
- Autorizza il Presidente dell'Unione a stare in giudizio e a transigere e adotta tutti gli altri atti che non siano riservati dalla legge, dallo Statuto o dai regolamenti al Presidente o ad altri organi amministrativi;
- Si avvale del supporto di Commissioni consultive e propositive per ciascuna funzione o gruppo di funzioni trasferite all'Unione;
- Ha facoltà di rinviare al Consiglio dell'Unione l'esame di argomenti ritenuti di particolare rilevanza per l'Unione stessa.

L'art. 13 precisa infine che *“il Presidente e la Giunta forniscono periodicamente ai Consigli dei Comuni associati rapporti globali e per settori di attività, sulla base di indicatori che consentano di valutare, anche sotto il profilo temporale, l'andamento della gestione in relazione agli obiettivi stabiliti negli indirizzi programmatici”*.

Commissioni dell'Unione

Gli articoli 14 e 15 dello Statuto disciplinano le Commissioni dell'Unione. Esse sono composte da un assessore, possibilmente competente per materia, di ciascun Comune dell'Unione e da componenti del Consiglio che hanno diritto a partecipare ad almeno una Commissione.

Alle riunioni delle Commissioni partecipa il Sindaco di riferimento stabilito dalla Giunta; esso però non è computato nel quorum costitutivo. La composizione di ogni Commissione è proposta dalla Giunta e votata dal Consiglio. Il Presidente dell'Unione con decreto nomina tra gli Assessori, competenti per materia, il Presidente ed il VicePresidente delle Commissioni.

Il numero e le competenze di ciascuna Commissione sono fissati con delibera del Consiglio dell'Unione. La Commissione, convocata dal suo Presidente, è regolarmente costituita con l'intervento della maggioranza dei componenti (quorum costitutivo) e si esprime a

maggioranza dei presenti (quorum deliberativo). In caso di mancanza della maggioranza dei componenti della Commissione, gli argomenti saranno direttamente posti all'ordine del giorno del Consiglio senza alcun parere. La decadenza della carica di membro del Consiglio o di Assessore comporta la decadenza da componente della Commissione dell'Unione.

Per quanto concerne le competenze delle Commissioni esse *“hanno funzioni propulsive, consultive e di studio sulle attività svolte dall'Unione ed esprimono un parere preventivo ma non vincolante sull'argomento relativo alle deliberazioni del Consiglio”*. (art. 15 dello Statuto)

Consiglio dell'Unione

Il Consiglio è l'organo di indirizzo e controllo ed è composto dal Presidente e da tre componenti di ciascun Consiglio comunale degli otto Comuni. L'art. 16 disciplina i requisiti per la regolarità del funzionamento di quest'organo: *“Il Consiglio, in prima convocazione, è regolarmente costituito con l'intervento della maggioranza dei componenti (quorum costitutivo) e delibera a maggioranza dei presenti.*

In seconda convocazione è regolarmente costituito con l'intervento di almeno un terzo dei consiglieri (quorum costitutivo) e delibera a maggioranza dei presenti.

Al Consiglio partecipano, senza diritto al voto, i Sindaci degli altri Comuni membri e gli Assessori dei Comuni partecipanti all'Unione...”

Al Consiglio dell'Unione compete in base all'art. 17 dello Statuto:

- l'approvazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale e del rendiconto annuale;
- l'approvazione di regolamenti;
- la decisione sull'adesione all'Unione di altri Comuni;
- l'adozione dello stemma e del gonfalone dell'Unione;
- tutto quanto è previsto dall'art. 42 D. Lgs. 267/00 con riferimento alla competenza dei Consigli comunali.

Compete inoltre al Consiglio l'esame delle questioni ad esso rimesse dalla Giunta e dalle varie Commissioni per risoluzione di problematiche di particolare rilevanza per l'Unione.

Organizzazione Amministrativa

Direttore Generale

L'organizzazione dell'Unione è guidata da un Direttore Generale. Si tratta di una figura nominata dal Presidente dell'Unione, previa deliberazione della Giunta.

In particolare, in base all'art. 22 dello Statuto, il Direttore 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 i livelli ottimali di efficacia ed efficienza rispondendo direttamente dei risultati conseguiti.

Al Direttore spetta in particolare:

- le competenze di cui al D. Lgs. 267/00;
- la predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi nonché del piano esecutivo di gestione;
- la sovrintendenza dello svolgimento delle funzioni dei responsabili dei servizi e il coordinamento delle attività.

L'attuale Direttore Generale è il dott. Luciano Gallo.

Lo Statuto prevede la possibilità per l'Unione di dotarsi di un proprio Segretario con compiti principalmente di collaborazione e funzione di assistenza giuridico amministrativa nei confronti dell'Ente. Ad oggi l'Unione del Camposampierese non si è avvalsa di questa facoltà.

Le funzioni dell'Unione

Lo Statuto individua all'art. 7 tre tipologie di funzioni svolte dall'Unione:

- 1) funzioni e i servizi per i quali all'Unione è affidata la gestione unitaria (servizi trasferiti);
- 2) funzioni e servizi per i quali all'Unione potrebbe essere affidata la gestione unitaria con apposita delibera dei consigli comunali dei comuni costituenti l'Unione (servizi che in futuro possono essere trasferiti);
- 3) funzioni e servizi per i quali all'Unione è affidata la gestione in forma associata (servizi gestiti da uffici unici tramite l'istituto della convenzione ex art. 30 D. Lgs. 267/00).

1)I servizi trasferiti, ovvero quelli che prima erano prerogativa delle singole amministrazioni comunali e che ora invece sono per l'appunto "trasferiti" all'Unione sono:

- Polizia municipale e amministrativa,
- Protezione Civile,
- Sportello Unico delle imprese,
- Difensore Civico,
- Catasto.
- Servizi relativi all'industria, al commercio, all'artigianato ed all'agricoltura.

2) I servizi che potranno eventualmente essere trasferiti all'Unione sono:

- Notifiche;
- Turismo;
- Sistema informativo territoriale;
- Biblioteche e attività culturali;
- Ufficio progettazione;
- Ufficio tributi;
- Asilo nido;
- Impianti sportivi;
- Avvocatura civica;
- Servizio smaltimento rifiuti;
- Tutela ambientale e verde pubblico.

3) I servizi gestiti in forma associata, in convenzione ai sensi dell' art. 30 del Decreto Legislativo 267/00, sono:

- ufficio unico per la gestione del personale per 17 enti;
- ufficio unico per il controllo di gestione per 14 enti.

Organigramma

L'Unione è organizzata in funzione dei servizi a rilevanza esterna e dei servizi a rilevanza interna. Si colloca in una posizione di Staff alla Direzione una specifica unità organizzativa che si occupa di:

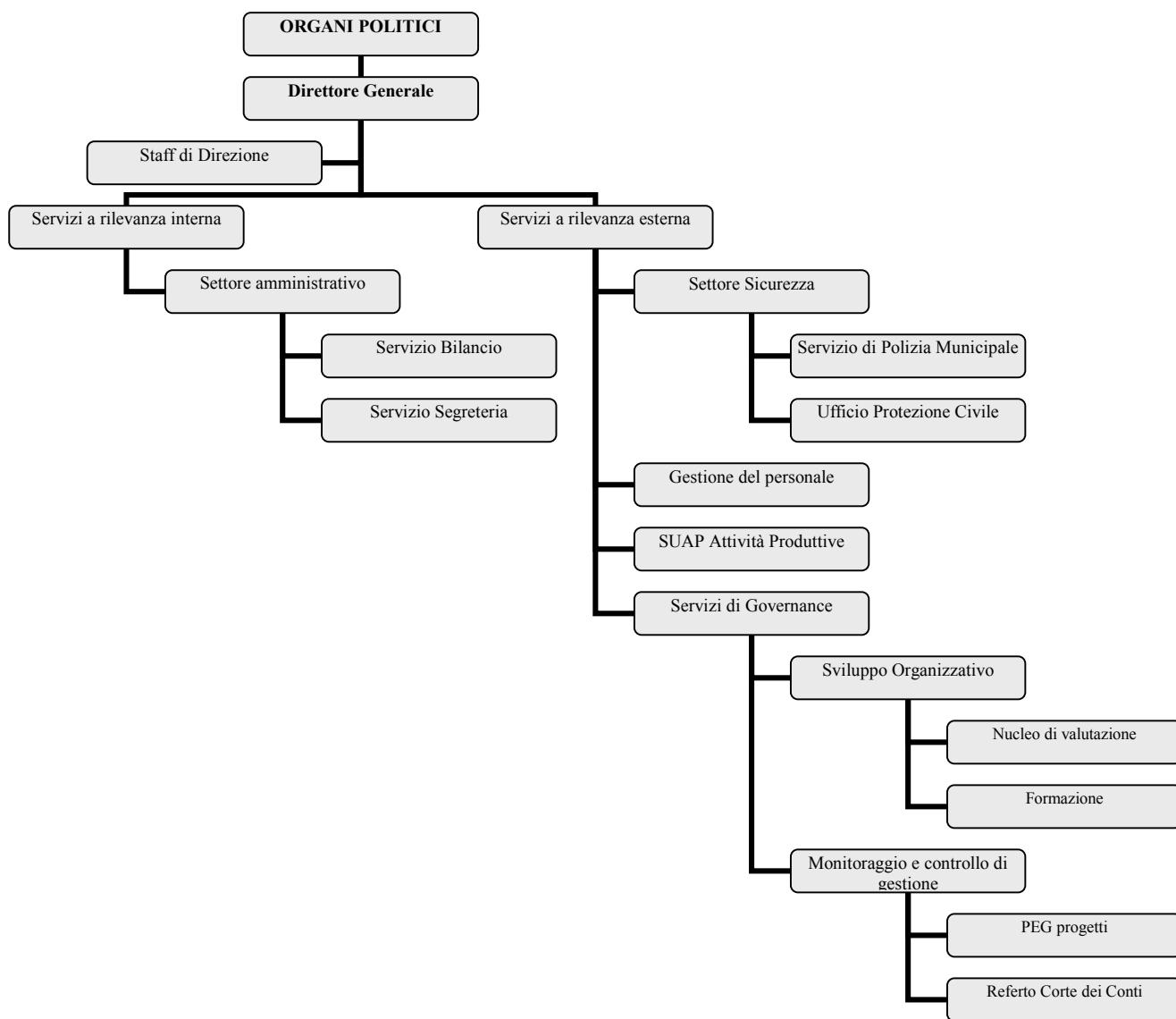
- Attività di analisi (costituzione di osservatori e realizzazione di studi);
- Pianificazione (gestione dei progetti IPA, PATI¹² e altri progetti);

¹² P.A.T.I. Piano di Assetto Territoriale Intercomunale

- Monitoraggio e controllo di gestione (PEG¹³ progetti e PEG finanziario);
- Sviluppo Organizzativo (Formazione, politiche contrattuali, ordinamento giuridico, sistema di valutazione delle prestazioni e modello organizzativo);
- Comunicazione (definizione e gestione del Piano Integrato della comunicazione dell'Unione).

I servizi a rilevanza interna sono i servizi amministrativi che supportano la gestione delle attività dell'Unione come Ente, mentre quelli a rilevanza esterna sono i servizi trasferiti o comunque gestiti dall'Unione in forma associata.

Figura 2.5 Organigramma dell'Unione



¹³ P.E.G. Piano Esecutivo di Gestione

2.4. ANALISI DEL CONTESTO

Caratteristiche del territorio di riferimento: punti di forza e criticità

Prima di analizzare la strategia adottata dall'Unione, è importante fornire una breve illustrazione del contesto socio-economico del territorio nel quale l'Unione opera. A tale proposito, limitare l'analisi ai confini degli otto Comuni che costituiscono l'Unione sarebbe riduttivo e scorretto. Nel suo ruolo di Ente a supporto dello sviluppo del territorio, l'Unione agisce, infatti, come "capo-progetto" di iniziative che coinvolgono anche altri tre comuni confinanti: i comuni di Trebaseleghe, Massanzago e Piombino Dese. Si tratta di tre comuni che compongono l'Unione dell'Alta Padovana, costituita nel 2000 e operativa dal 2001.

Sebbene si tratti di un'altra Unione, sono infatti molteplici i progetti che coinvolgono 11 Comuni e vedono l'Unione dei Comuni del Camposampierese come ente coordinatore.

Questo forte legame tra le Unioni è confermato dalla medesima figura del Direttore Generale che guida in Convenzione i due Enti. L'analisi del contesto sarà quindi estesa al territorio degli 11 Comuni.

Il territorio degli 11 Comuni è un'area omogenea localizzata a nord-est della provincia di Padova e ricopre una superficie complessiva di quasi 225 Km², con ca. 95.000 abitanti e 12.084 imprese attive e iscritte alla Camera di Commercio. Questi dati risultano ancor più interessanti se si analizza il trend storico e se si estende il raffronto alla Regione e all'Italia.

Questo territorio si caratterizza per una sostanziale omogeneità per quanto concerne la distribuzione della popolazione e delle attività produttive che non sono concentrate solo nei centri abitati, ma sono distribuite sull'intera area senza soluzione di continuità.

Nella tabella seguente è evidente la forte crescita demografica per tutti gli 11 Comuni negli ultimi quattro anni.

Figura 2.6 Popolazione residente negli 11 Comuni dal 2003 al 2006

COMUNE	2003	2004	2005	2006
Borgoricco	7.210	7.429	7.628	7.816
Campodarsego	11.865	12.209	12.462	12.723
Camposampiero	11.160	11.392	11.499	11.622
Loreggia	6.123	6.316	6.516	6.633
Massanzago	5.072	5.163	5.267	5.370

Piombino Dese	8.896	8.963	9.027	9.096
San Giorgio delle Pertiche	8.310	8.617	8.846	9.090
Santa Giustina in Colle	6.678	6.823	6.883	6.977
Trebaseleghe	11.349	11.535	11.746	11.867
Villa del Conte	5.178	5.249	5.263	5.328
Villanova di Camposapiero	5.036	5.127	5.223	5.406
TOTALE:	86.877	88.823	90.360	91.928

FONTE *Dati ISTAT 2006*

In particolare, dai dati raccolti dagli uffici Anagrafe e stato civile, è emerso che questo fenomeno di aumento demografico crescente ha caratterizzato fortemente gli ultimi quindici anni riguardando 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.

Il dato dimostra una crescita eccezionale rispetto sia alla Provincia di Padova, sia alla Regione Veneto.

Figura 2.7 Andamento demografico nel decennio 1991-2001.

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 Camposapiero	7,0%	3,60%	3,80%
AREA CAMPOSAMPIERESE	11,2%	3,60%	3,80%

FONTE. *Dati Ufficio Anagrafe e stato civile. Il dato indica la crescita demografica registrata nell'intervallo di tempo considerato (cifre in %)*

Inoltre, se ci riferiamo alla crescita degli ultimi 15 anni e analizziamo una possibile proiezione per i prossimi 15 anni (2006-2021) fornita dalla Direzione Generale dell'Unione i dati rappresenterebbero un territorio con una crescita pari al 25%, mai registrata in quest'area.

Figura 2.8 Proiezioni demografiche 1991-2021 dell'Unione dei Comuni del Camposampierese

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
Totale PATI	73.946	90.360	98.060	105.598	112.930	+22,2	+25,0
Provincia di Padova	820.318	890.805	926.447	965.557	1.006.467	+8,6	+13,0

FONTE: ufficio anagrafe e stato civile dei comuni

Un tale indice di crescita demografica rappresenta un fatto che, se per certi versi è un segnale di un territorio particolarmente capace di “attrarre” risorse, esso solleva seri interrogativi sul futuro, in termini di definizione delle politiche pubbliche necessarie ad accogliere una tale crescita.

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%) con i tassi di crescita delle Province del Veneto, si può notare una situazione ben al di sopra di tutte queste ultime.

Figura 2.9 Tassi di crescita demografica delle Province del Veneto

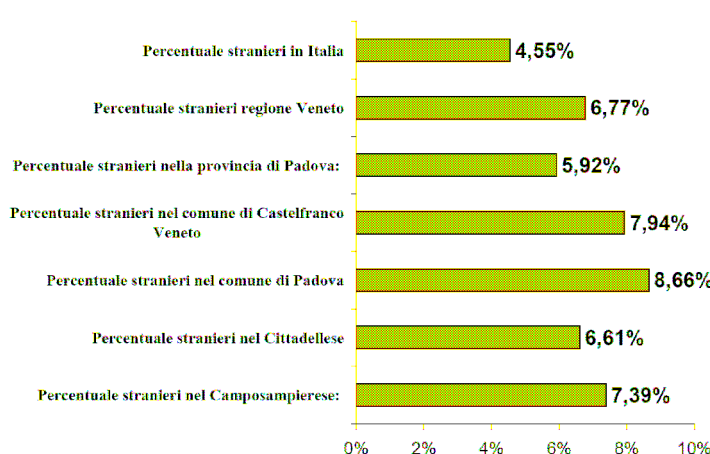
RESIDENTI								Tasso di variazione %	
ANNI	1961	1971	1981	1991	2006	2011	2021	91-06	06-21
Verona	667.517	733.595	775.745	788.343	870.122	914.412	1.008.238	+10,6	+15,9
Vicenza	615.507	677.884	726.418	747.957	838.737	879.491	964.853	+10,7	+15,0
Belluno	234.921	221.155	220.335	212.085	212.216	213.683	221.036	+2,0	+4,2
Treviso	607.616	668.620	720.580	744.038	849.355	906.068	1.018.834	+13,9	+20,0
Venezia	749.173	807.251	838.794	820.052	832.326	843.853	878.450	+4,2	+5,5
Padova	694.017	762.998	809.667	820.318	890.805	928.009	1.009.359	+9,2	+13,3
Rovigo	277.811	251.908	253.508	248.004	244.752	247.693	257.849	+2,1	+5,4
Totale	3.846.562	4.123.411	4.345.047	4.380.797	4.738.313	4.933.209	5.358.619	+9,0	+13,1

Veneto									
---------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

FONTE: ufficio anagrafe e stato civile dei comuni

Come accennato in precedenza, è particolarmente forte il processo di immigrazione di stranieri, maggiore sia della media dell'Italia, sia della media del Veneto: la percentuale media di stranieri negli 11 Comuni è pari a 7,39% al 31/12/2005, sensibilmente superiore a quella nazionale (4,55%), regionale (6,77%), provinciale (5,62%) e persino di aree vicine come il cittadellese (6,61%).

Figura 2.9 Percentuale di stranieri in alcune aree del Veneto, nella Regione e in Italia



FONTE Dati ISTAT 31/12/2005

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

Figura 2.10 Percentuale di stranieri nei Comuni dell'Unione

FONTE: *elaborazioni dell'Unione dei Comuni del Camposampierese*

Anche in relazione alla composizione della popolazione straniera residente nel territorio del Camposampierese, è possibile evidenziare alcune interessanti considerazioni, che caratterizzano l'area diversamente da altre regioni. E' prevalente la presenza di rumeni nel territorio con un'incidenza del 36% sul totale degli stranieri; mentre in Veneto costituiscono poco più del 13% e a livello nazionale solo l'11%. Seguono Albanesi e Marocchini, 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 paragonabile con quello di altri territori dove scostamenti, se pur sensibili, non sono così evidenti. Questa risulta un'informazione importante in quanto le peculiarità di una specifica popolazione rappresentano degli elementi da tenere in particolare considerazione nella definizione delle politiche del territorio, per supportare la coesione sociale.

Analizzando ora il contesto economico, si nota un territorio caratterizzato da un'elevatissima imprenditorialità distribuita tra tutti i comuni della zona. In particolare, si registra il peso del settore industriale 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, inoltre, fortemente focalizzato su attività tradizionali a scarso contenuto di innovazione, con una limitata capacità di interagire con il sistema della ricerca e dell'innovazione tecnologica.

Figura 2.11 Composizione del sistema produttivo: incidenza degli occupati per settore

AREE	% AGRICOLTURA	% INDUSTRIA	% ALTRE ATTIVITA'
Camposampierese	3,4	54,5	42,1
Padova	3,5	38,5	58
Veneto	4	40,2	55,7
Nord Est	4,4	37,2	58,4
Italia	5	31,8	63,2
UE (25)	5,4	28,8	65,8
UE (15)	4	28,2	67,7

FONTE: *ISTAT*

I dati sull'economia mettono in rilievo un territorio attivo e dinamico, ma che pone, anche su questo tema, importanti spunti di riflessione per le caratteristiche di un tessuto produttivo in competizione con i Paesi emergenti del Sud-Est Asiatico e ancora poco focalizzato sugli investimenti in innovazione e ricerca.

CAPITOLO 3 : LA STRATEGIA DELL'UNIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE: UNA RICERCA EMPIRICA

3.1. Strategia attuale dell'Unione dei Comuni del Camposampierese

Prima di analizzare i tratti principali della strategia dell'Unione mi sembra interessante vedere in primo luogo se essa si fonda su una *mission* chiara, condivisa e formalizzata. La base per la costruzione della mission/vision è costituita dallo Statuto dell'Unione dei Comuni del Camposampierese.

L'art. 2 dello Statuto presenta le finalità, individuando le funzioni per lo svolgimento delle quali l'Unione è stata istituita. L'analisi partirà proprio da questo articolo che recita:

“è compito dell'Unione 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 ...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”.

Il successivo art. 3, invece, si concentra più su quelli che sono gli obiettivi che l'Ente deve perseguire. Tra questi rientrano:

- 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 per lo 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 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 esperienza 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. *armonizzare l'esercizio delle funzioni e dei servizi con le conseguenze 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.*

Al di là di quanto dichiarato dallo Statuto dell'Unione, è possibile delineare le linee guida che muovono le azioni dell'ente consultando della documentazione (schemi, relazioni,...) redatta dalla Direzione Generale e presentata in più circostanze per illustrare le principali caratteristiche dell'Unione e dei suoi obiettivi.

In primo luogo, l'Unione mira a costituire un assetto di governo e un sistema di servizi in grado di mantenere un clima di fiducia da parte dei cittadini nelle Istituzioni come attori fondamentali della gestione del cambiamento e della progettazione e realizzazione del futuro migliore possibile. Solo ottenendo la fiducia dei cittadini è possibile, infatti, per l'Unione crescere e rispondere in modo proattivo agli stimoli che le vengono offerti da un contesto mutevole, "pilotando" la comunità verso uno sviluppo desiderabile per i suoi componenti rilevanti e sostenibile da tutti.

In secondo luogo, la sua azione è finalizzata a garantire un approccio sistemico allo Sviluppo, curando con particolare attenzione la capacità degli attori del territorio di rispondere con efficacia ai cambiamenti del contesto socio-economico.

Essa, infine, punta ad affrontare le nuove sfide poste dall'evoluzione del contesto politico-istituzionale, quali quelle connesse all'innovazione, allo sviluppo sostenibile, alla qualità ambientale e all'obiettivo di Lisbona.

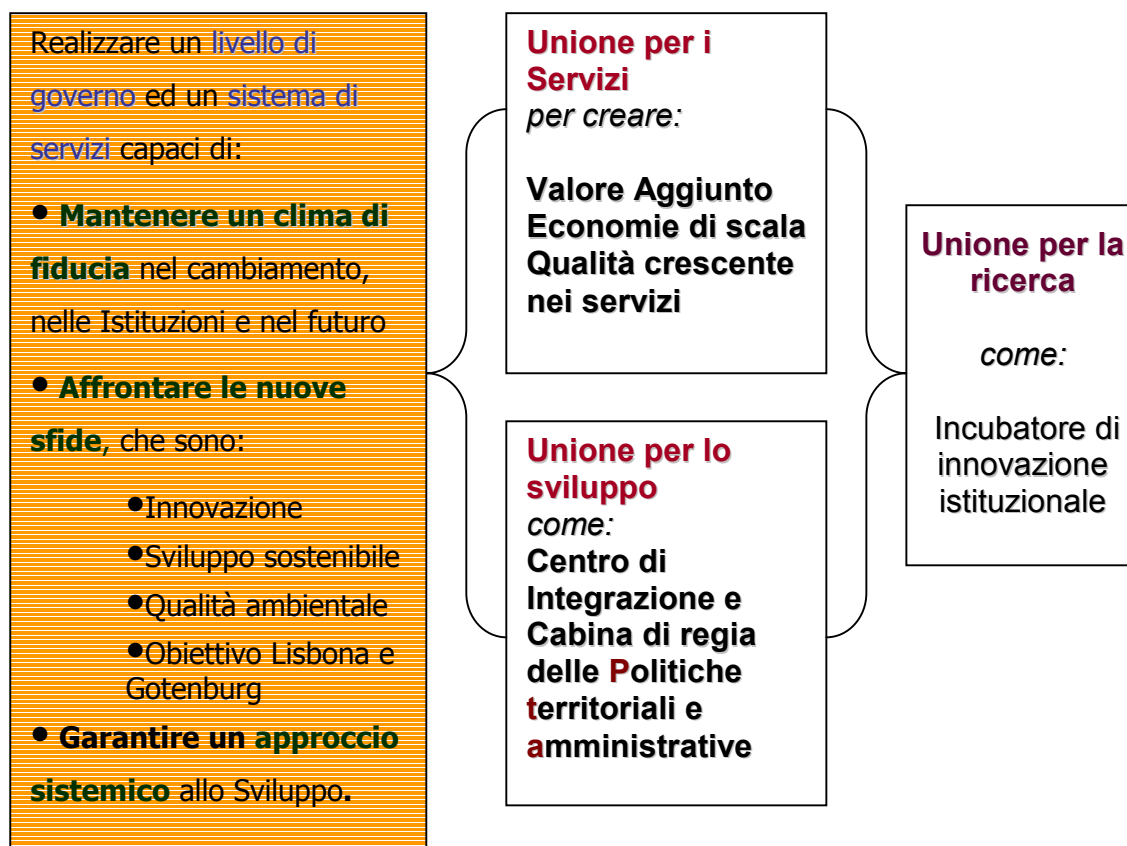
Questi tratti salienti dei compiti affidati all'Unione sono sintetizzabili nelle sue "tre anime" di:

- **Unione per i Servizi**
- **Unione per lo Sviluppo**
- **Unione per la Ricerca**

così come mi sono state indicate da numerosi componenti dell'organizzazione. Non è possibile una verifica su un *mission* statement esplicito, che non è stato ancora elaborato, forse perché non se n'è avvertita la mancanza, data l'efficacia ancora intatta dello statuto nel finalizzare e aggregare tutti gli elementi dell'Unione. Da questo traggo, pertanto, una sorta di "mission statement" che rappresento graficamente alla figura.

Figura 3.1 La missione dell'Unione

LA MISSIONE DELL' UNIONE DEI COMUNI e Le sue "TRE anime"



Fon

te: elaborazioni dell'Unione dei Comuni del Camposampierese

Queste riflessioni sul ruolo attribuito all'Unione derivano dalla presa di coscienza da parte degli Amministratori del continuo cambiamento che sta investendo il sistema negli ultimi anni e che fa sentire sempre più forte l'esigenza di individuare politiche riferite non ad un singolo istituto ma ad un "soggetto strategico" capace di unificare risorse e bisogni di un territorio più vasto.

L'Unione nella sua anima di erogatore di servizi ("*Unione di Servizi*") persegue l'obiettivo di creare valore aggiunto attraverso economie di scala e una qualità crescente dell'offerta; nella sua anima di attore nel territorio ("*Unione per lo sviluppo del territorio del Camposampierese*") si propone quale entità di *livello superiore* atta a guidare e integrare gli interventi dei diversi soggetti che agiscono sul territorio in un'unità più ampia che consenta un più alto grado di sviluppo sostenibile.

L'Unione dei Servizi

Nella gestione dei servizi l'Unione del Camposampierese si pone l'obiettivo di rivestire un ruolo importante nella riorganizzazione della Pubblica Amministrazione Locale per

migliorarne l'efficacia, l'efficienza e l'economicità. In particolare, l'Unione agisce su questo versante con diverse modalità di gestione dei Servizi: vi sono, infatti, dei servizi Trasferiti, altri servizi Attivati e servizi Convenzionati.

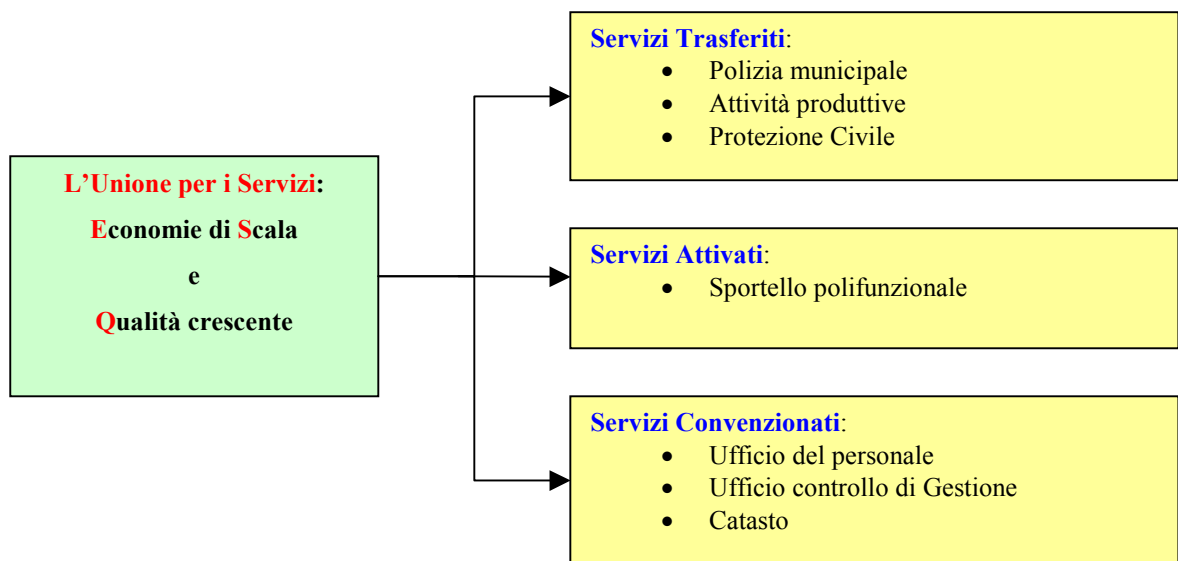
I servizi Trasferiti, ovvero, quei servizi che prima erano gestiti dai singoli Comuni e che ora invece sono affidati completamente all'Unione stessa, sono, secondo l'art. 7 dello Statuto, la Polizia Municipale, il Commercio, la Protezione Civile e la Difesa Civica.

Tra i servizi "Attivati", prima non presenti presso i Comuni, risultano quelli resi attraverso uno sportello multiservizi che rende accessibile in un unico luogo fisico la gestione amministrativa di acqua, gas, fognature, rifiuti, Enel,...per i quali in precedenza i cittadini dovevano recarsi presso le diverse sedi dei soggetti gestori.

Infine ci sono i servizi Convenzionati quali l'Ufficio unico del personale, l'Ufficio di controllo di gestione e il Catasto. Si tratta di uffici, nati dalla sottoscrizione di Convenzioni tra l'Unione dei Comuni del Camposampierese e i Comuni, secondo le quali ogni ente contribuisce ai costi di gestione dei servizi sulla base di quote definite da un piano finanziario condiviso. Gli uffici sono collocati presso "l'Ente Capofila", identificato nell'Unione.

Eccoli in seguito sintetizzati graficamente:

Figura 3.2 L'Unione per i Servizi



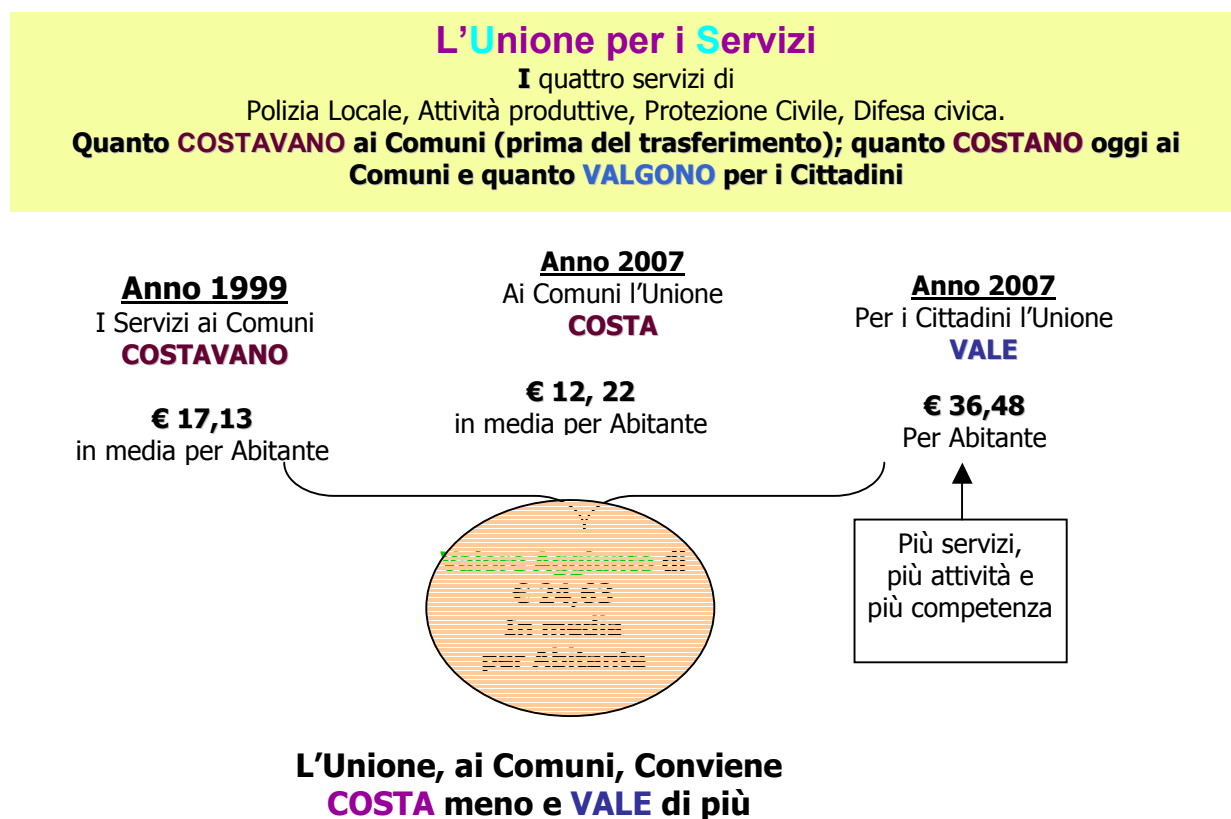
Fonte: elaborazioni dell'Unione dei Comuni del Camposampierese

L'Unione dei Comuni del Camposampierese nella sfera dei servizi si pone come obiettivi principali quelli di:

- Garantire ai cittadini l'erogazione di servizi adeguati e di qualità, rendendoli più veloci ed efficaci attraverso la riduzione del carico burocratico, una maggior organizzazione interna, il miglioramento tecnologico e favorendo azioni strategiche nell'ambito dell'innovazione normativa;
- Offrire servizi che costino meno e valgano di più sfruttando le economie di scala, oltre che di raggio d'azione e apprendimento, anche utilizzando i fondi dell'Unione, non intaccando così le già scarse risorse dei singoli Comuni;
- Funzionare meglio accrescendo la produttività del Sistema Territoriale Locale e rendendo duratura la crescita dell'economia.

Nella figura 3.3 è riportato uno schema che permette di capire l'importanza del trasferimento dei servizi all'Unione in termini di maggior benessere collettivo.

Figura 3.3 Valore aggiunto generato dall'Unione



Fonte: elaborazioni dell'Unione dei Comuni del Camposampierese

Nello schema è stato indicato quanto i quattro servizi di Polizia Locale, Attività produttive, Protezione Civile e Difesa civica COSTAVANO ai Comuni (prima del trasferimento); quanto COSTANO oggi ai Comuni e quanto VALGONO per i Cittadini dell'Unione. L'analisi è stata condotta dalla Direzione Generale dell'Unione, utilizzando i dati dei bilanci dei comuni e dell'Unione del 1999 e del 2007. Il costo dei servizi nel 1999 è stato calcolato sulla base dell'ammontare delle risorse consumate dai comuni per erogare i servizi poi trasferiti rapportandoli al numero di abitanti di allora. Il costo dell'Unione per i Comuni del 2007 deriva dai contributi versati a favore dell'ente per i servizi trasferiti. Il valore dei servizi trasferiti nel 2007 è stato calcolato considerando i costi sostenuti dall'Unione per erogare i servizi stessi. Il valore aggiunto risultante appare notevole.

L'Unione, inoltre, ha individuato quelle che nella documentazione consultata dell'Unione (schemi, relazioni,...) vengono definite le “regole d'oro della gestione dei servizi”, che riporto di seguito:

- 1) L'Unione serve finché conviene;
- 2) I contributi ci siano e si cerchino, ma non siano vitali per la vita ordinaria dell'Unione;
- 3) Le diversità politiche siano una ricchezza non un limite. Per questo la gestione dei servizi è depoliticizzata e resa una scelta tecnico-amministrativa;
- 4) Si perseguano obiettivi misurabili e raggiungibili;
- 5) Si punti in quattro direzioni:
 - sull'innovazione (di prodotto, di processo, di organizzazione) tecnologica, organizzativa, formativa e normativa per riorganizzare i servizi su larga scala,
 - sulla collaborazione con il personale dei Comuni,
 - sulla valorizzazione delle buone pratiche,
 - sulla promozione di nuove vie di sburocratizzazione;
- 6) L'Unione è anche uno strumento per:
 - la Ricerca: investire in conoscenza.
 - la Formazione: investire sulle persone.
- 7) I confini geografici dell'Unione sono il criterio per definire l'appartenenza territoriale e, quindi per attribuire un ruolo strategico all'Unione, quale sede istituzionale di elaborazione di politiche territoriali dei vari comuni. L'Unione dei Comuni è l'infrastruttura di supporto per la crescita (Unione per i servizi e Unione per lo Sviluppo).

L'Unione si è occupata negli anni di affrontare prevalentemente questioni riguardanti la razionalizzazione dei servizi, attraverso il loro miglioramento e la riduzione dei costi. Questi interventi non sono sufficienti ad affrontare le nuove esigenze di una Comunità in continua evoluzione.

Di fronte al grande cambiamento che c'è stato negli ultimi tempi e quello che si prevede è emerso, infatti, in questi ultimi anni un timore da parte dell'Amministrazione dell'Unione in relazione alle debolezze strutturali del sistema territoriale.

Si è quindi deciso di rivedere la strategia dell'Unione, in modo da favorire un nuovo modello di sviluppo per il territorio, stante la consapevolezza di quanto sia assolutamente essenziale mantenere e migliorare il suo grado di competitività. Obiettivo di tale strategia è quello di creare, attraverso azioni di sistema, le risorse e le condizioni d'ambiente necessarie per rendere stabile e durevole il processo di crescita del territorio.

E' proprio per rispondere a tale esigenza che è nato il *Progetto di Alleanza per lo Sviluppo del Camposampierese*, per dare all'Unione un ruolo di centro integratore delle politiche

territoriali ed amministrative. È in tale ambito che si sviluppa il ruolo dell'altra anima dell'Unione dei Comuni del Camposampierese, ovvero "L'Unione per lo Sviluppo Locale".

L'Unione per lo Sviluppo del territorio del Camposampierese

L'analisi di questa seconda anima si fonda su un'intervista rilasciata direttamente dal dott. Luciano Gallo, Direttore Generale dell'Unione dei Comuni del Camposampierese.

Eccola in seguito riportata:

- Qual è l'approccio che si sta seguendo negli ultimi anni in merito allo sviluppo del territorio?
"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."
- Dal canto suo come si sta comportando il territorio del Camposampierese per far fronte a questo cambiamento?
"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."
- Qual è il ruolo della Globalizzazione in questo contesto?
"Il processo di globalizzazione è sempre più veloce nello scavalcare il territorio, riducendo a zero le distanze e 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."
- Quali sono gli elementi che stanno alla base del tentativo di uniformare le radici profonde della nostra comunità con lo slancio verso le sfide del futuro?
"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 dall'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 e l'economia. I nuovi valori possono attecchire solo evitando il clima di paura derivante dall'abbandono dei valori precedenti. La fiducia in sé e negli 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.”

- Ma cos'ha determinato la crescita del territorio?

“Gli studi dimostrano che i territori sono cresciuti di più negli ultimi anni grazie agli investimenti ricevuti, ma ancora più alle riforme fatte affinché quegli investimenti arrivassero a destinazione. Rinnovare e ampliare i propri asset per renderli attraenti non è sufficiente per svilupparsi. Occorre fare riforme e attuare politiche utili al territorio per attrarre intelligenze nell'ambito tecnologico, formativo, normativo-amministrativo, organizzativo.”

- Quali sono i nuovi modelli di intervento che sono stati progettati?

“In questo contesto diventa 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 d'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.”

- Ma ai fini della crescita del territorio qual è il ruolo assunto dall'Ente Locale?

“L'Ente Locale non interviene direttamente nel mercato, né si trasforma in impresa. Esso diventa piuttosto “attivatore di intrapresa”, un Centro di integrazione delle politiche territoriali e amministrative. Il suo compito è creare le condizioni perché il territorio cresca, accompagnandone il cambiamento, monitorandone la direzione, con una logica di equilibrio finanziario, di ricerca di incentivi, ma anche di autofinanziamento.”

- L'obiettivo a tal proposito risulta essere quindi?

“L'obiettivo è che lo “sviluppo paghi lo sviluppo” attraverso la ricerca di un modello di business per sostenere e promuovere le azioni di governance, di intervento sulle risorse territoriali, di valorizzazione e di promozione del territorio. Per muoversi in questa direzione occorre infrangere il tabù che considera la concorrenza inconciliabile con la logica di funzionamento del sistema pubblico.”

- In base all'esperienza accumulata dall'Unione risulta più conveniente una proposta che parte dal comune consenso popolare o che viene imposta dall'alto?

“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.”

- Come si può fare allora per far fronte a questi problemi?

“Per ottenere risultati convincenti è necessaria un'impostazione differente. Bisogna creare un'infrastruttura 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 tra gli stakeholder della conoscenza a supporto delle strategie, della gestione delle risorse, della promozione e valorizzazione del territorio.”

- In cosa consiste questo progetto?

“Questo progetto consiste nell’adozione di 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 meglio competere nel mercato globale. 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.”

- Come è stato scelto questo nome?

“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 si 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. La parola “Sviluppo” è stata scelta 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. Il termine “Camposampierese” è stato scelto 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.”

- Date queste premesse quali possono essere i capisaldi dello sviluppo?

“I capisaldi dello sviluppo in questa prospettiva possono essere quattro. In primo luogo, la politica deve riconoscersi 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.”

3.2.Confronto tra strategia passata e visione futura

L'Unione dei Comuni del Camposampierese ha fatto incredibili passi avanti per quanto riguarda la dimensione strategica, maturando una visione sempre più globale che tiene conto del ruolo centrale che essa ha progressivamente assunto nel promuovere il cambiamento e lo sviluppo del territorio.

Un buon modo per capire l'entità di questo cambiamento è raffrontare gli obiettivi strategici di quest'Ente con le finalità che emergevano nel Progetto per l'Unione dei Comuni del Camposampierese, documento del 2001 redatto dalle amministrazioni dei quattro comuni prima della costituzione dell'Unione stessa che recitava:

“noi ci auguriamo che la volontà espressa dagli amministratori nell'aver dato vita ad un nuovo soggetto non si fermi al semplice fatto che ci siamo, ma che si proietti verso l'attuazione reale dei servizi oggi delegati che devono tenere conto del territorio. Questo ci porta a ragionare non più con la filosofia e la mentalità di piccolo comune, ma come città fornitrice di servizi. Questo comporta una evoluzione del nostro pensare, del nostro agire e della qualità del servizio che dobbiamo offrire. Noi, operatori, dobbiamo capire che le problematiche assumono complicità diverse e che ci costringono a pensare oggi agli scenari futuri al fine di gestire al meglio il presente. Siamo perciò coscienti che per dare risposte agli amministrati e ai cittadini dobbiamo tutti avere la capacità di progettare il futuro perché è già oggi più difficile di ieri tornare indietro. Abbiamo la consapevolezza che le amministrazioni comunali devono diventare 'grandi' attraverso anche il lavoro dell'Unione che deve fornire servizi di qualità crescente. La prospettiva non facile è quella di dover lavorare sul terreno della 'soddisfazione dei bisogni' del cittadino facendogli riscoprire la fiducia verso le proprie istituzioni di base”.

Emerge con forza la strategia di un Ente originariamente focalizzato sulla dimensione del servizio. Sebbene, infatti, si rilevi già una forte sensibilità nel tenere in giusta considerazione la dimensione futura e l'importanza della programmazione, l'Unione viene vista sostanzialmente come uno strumento per migliorare gli standard quali-quantitativi dei servizi.

E' interessante, inoltre, notare come a tale proposito “la città” è individuata come modello a cui tendere: nella vision l'Unione è *città fornitrice di servizi*.

L'idea attuale di Unione dei Comuni del Camposampierese è molto diversa da quella originaria e si basa su una visione più precisa e complessa del suo ruolo strategico futuro.

Dall'intervista col direttore è emerso che l'Unione dei Comuni non è considerata "altra" rispetto ai Comuni: è un modo evoluto con cui i Comuni stessi si riorganizzano per essere all'altezza delle aspettative dei cittadini e del mondo che cambia, per poter accrescere la qualità di vita delle popolazioni residenti, conservando e valorizzando la tipicità e la vitalità di ciascuna realtà comunale del Territorio.

L'Unione, dice infatti il direttore, non è una sovrastruttura, essendo governata, senza rispettivo compenso, dagli stessi Sindaci e dagli stessi amministratori che governano i vari comuni. Anche per il resto dell'amministrazione, il personale dell'Unione proviene dai Comuni stessi: essi si riorganizzano e ridefiniscono il proprio personale, i propri apparati, i modi della propria azione amministrativa, per gestire insieme servizi propri e/o conferiti.

Anche dal punto di vista normativo lo Statuto ha seguito questo cambiamento, come appare dalle modifiche parziali all'articolo 3 che individua gli obiettivi dell'Unione.

Dalla tabella... che confronta i contenuti dell'articolo prima e dopo le modifiche, emerge che l'Unione ha mantenuto gli obiettivi originari, affiancandovi nuovi target.

ART 3 PRIMO STATUTO: obiettivi	ART 3 STATUTO ATTUALE: obiettivi
<i>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;</i>	<i>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;</i>
	<i>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;</i>
	<i>3.favorire iniziative di ricerca e collegate alla ricerca</i>

	<i>di formazione e cooperazione, e sostenere analoghi interventi da parte di istituzioni universitarie, centri di ricerca, programmi per lo sviluppo promossi e finanziati dall'Unione Europea e da istituzioni nazionali regionali;</i>
	<i>4.favorire lo sviluppo della cooperazione come forma di impresa; nell'ambito della legge e delle proprie funzioni in sinergia con 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 esperienza di formazione, inserimento dei giovani nel mondo del lavoro e reinserimento professionale delle "fasce deboli" nel mercato del lavoro</i>
<i>2.potenziare le funzioni ed i servizi con criteri di efficienza, efficacia ed economicità;</i>	<i>5.potenziare le funzioni ed i servizi con criteri di efficienza, efficacia ed economicità;</i>
<i>3.favorire la qualità della vita per meglio rispondere alle esigenze occorrenti al completo sviluppo della persona</i>	<i>6.favorire la qualità della vita per meglio rispondere alle esigenze occorrenti al completo sviluppo della persona;</i>
<i>4.armonizzare l'esercizio delle funzioni e dei servizi con le esigenze generali, assicurando un uso equo delle risorse</i>	<i>7.armonizzare l'esercizio delle funzioni e dei servizi con le conseguenze generali, assicurando un uso equo delle risorse</i>
<i>5.concordare con gli organi sovracomunali che gestiscono i servizi di competenza dell'unione e/o dei comuni le linee di condotta programmatiche e di esecuzione dei servizi stessi.</i>	<i>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.</i>

3.3.Analisi empirica: verifica della conoscenza della *mission*

L'analisi svolta ha mostrato l'Unione come un Ente in continua e sostanziale evoluzione, ove una chiara definizione della strategia e, ancor prima, della *mission*, nonché la capacità di farla conoscere risultano elementi fondamentali per un'azione efficace e duratura. Per meglio comprendere la situazione a questo riguardo, si è svolta un'indagine sulla percezione e sulle opinioni dei funzionari pubblici titolari di "posizione organizzativa"¹⁴ dei Comuni dell'Unione

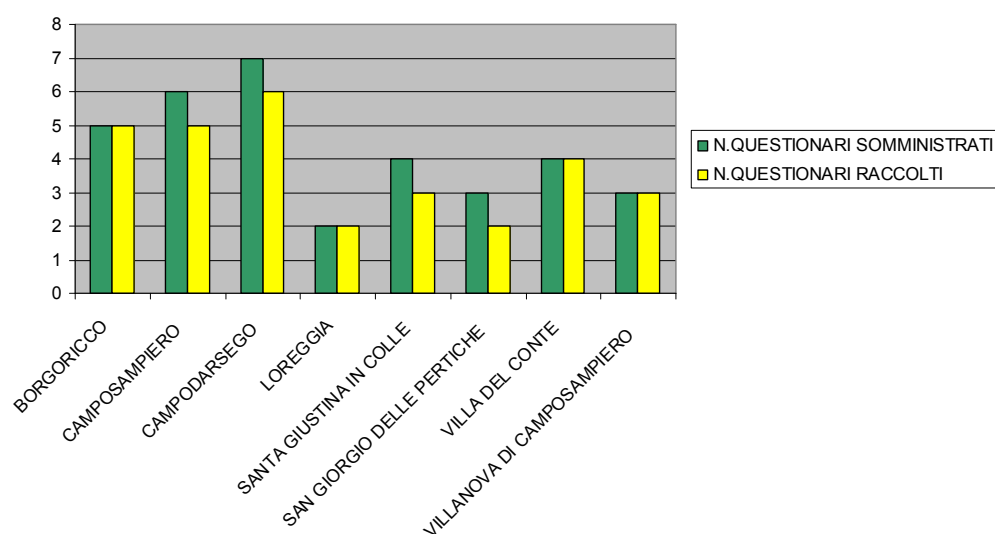
¹⁴ I titolari di posizione organizzativa sono i responsabili delle aree dei comuni. L'indennità di posizione viene assegnata infatti ad un funzionario in funzione delle responsabilità e dei compiti derivanti dal ruolo di capo settore.

riguardo alla missione dell'Ente ed alla sua capacità di perseguirla, mediante la somministrazione di un questionario¹⁵.

I funzionari dei Comuni dell'Unione titolari di posizione organizzativa, ovvero i capi-Area, sono 38, ma, considerando 4 casi di ferie e malattia, sono stati somministrati complessivamente 34 questionari, coprendo l'89% della classe di soggetti considerati

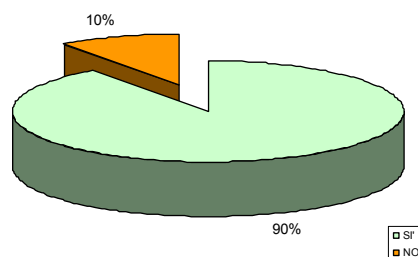
Di questi, ben l'88% ha aderito all'iniziativa (30 su 34), riconsegnando il questionario compilato.

Figura 3.4 Adesione all'iniziativa per comune



Per quanto riguarda la prima domanda, hanno risposto positivamente la maggior parte dei soggetti (90% sì). Ciò appare un buon punto di partenza, anche se indica già spazi di miglioramento nelle aree ove operano i funzionari che dichiarano di non conoscerli. Si può, comunque, dire che valori e finalità dell'azienda si percepiscono generalmente come noti.

Figura 3.5 Percezione della conoscenza dei valori e delle finalità dell'Unione



¹⁵ Lo schema del questionario è consultabile in appendice.

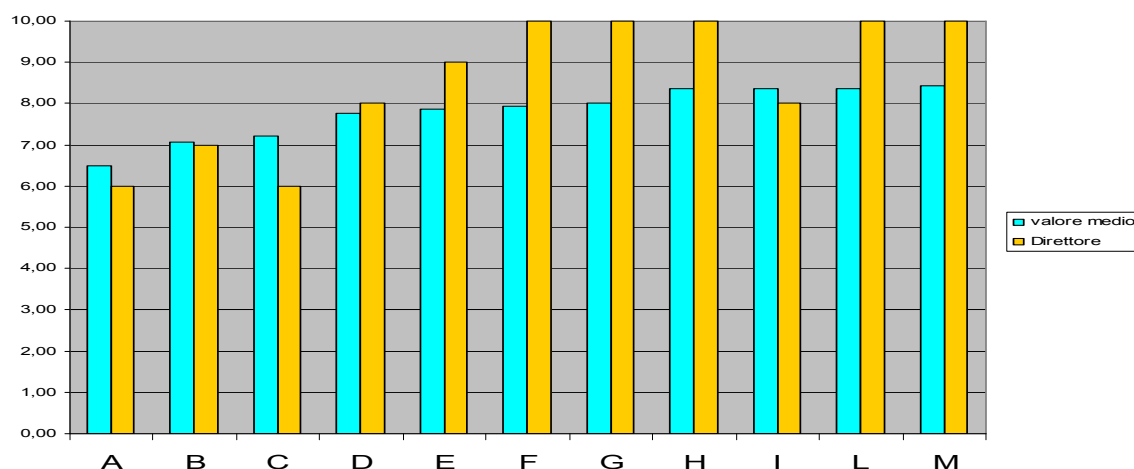
Per verificare il livello di condivisione delle finalità dell'Ente, nella seconda domanda è stato proposto un elenco degli obiettivi attribuibili all'Unione in base a quanto scritto precedentemente. Il Direttore e i singoli funzionari hanno assegnato ad ogni obiettivo un punteggio (da 0 a 10) a seconda del grado di importanza da loro attribuita.

Si rileva che in genere non vi è contrapposizione tra le risposte del Direttore e quelle dei funzionari. E' interessante mettere in rilievo i casi nei quali i funzionari assegnano un punteggio superiore rispetto a quello dato dal direttore, ovvero: "consentire ai comuni di esternalizzare i loro servizi", "aumentare il volume dei servizi", "aumentare il numero dei comuni appartenenti all'Unione e la forza di questa", "accrescere la capacità di ottenere finanziamenti".

Figura 3.6 Punteggio assegnato dai funzionari e dal Direttore agli obiettivi dell'Unione

n.	OBIETTIVI	valore medio	Direttore
A	Consentire ai comuni di esternalizzare i loro servizi	6,48	6
B	Aumentare il volume dei servizi	7,08	7
C	Aumentare il numero dei comuni appartenenti all'Unione e la forza di questa	7,22	6
D	Attivare nuovi servizi non offerti dai comuni	7,75	8
E	Diminuire il costo dei servizi gestiti in collaborazione	7,86	9
F	Creare una rete tra i dipendenti dei comuni dell'Unione	7,93	10
G	Coordinare gli enti e i soggetti del territorio per promuoverne uno sviluppo equilibrato	8,00	10
H	Produrre i servizi in modo innovativo, con risorse migliori grazie alla collaborazione	8,36	10
I	Accrescere la capacità di ottenere finanziamenti	8,37	8
L	Costituire un sistema di riferimento per i comuni che ne accresca le potenzialità e l'importanza	8,37	10
M	Migliorare la qualità del servizio	8,43	10

Figura 3.7 Valore assegnato dai funzionari e dal Direttore ai diversi possibili obiettivi dell'Unione



Al di là del valore medio è possibile analizzare il dettaglio delle risposte assegnate ad ogni obiettivo, anche in considerazione di punteggi non assegnati. Oltre ad evidenziare in grassetto il punteggio che determina la moda per ogni obiettivo¹⁶ è interessante confrontarlo con il valore dato dal Direttore. Sebbene in soli tre casi vi sia coincidenza tra la moda e il punteggio assegnato dal Direttore (“aumentare il volume dei servizi”, “accrescere la capacità di ottenere finanziamenti”, e “migliorare la qualità del servizio”), per gli altri obiettivi non si registrano posizioni contrapposte.

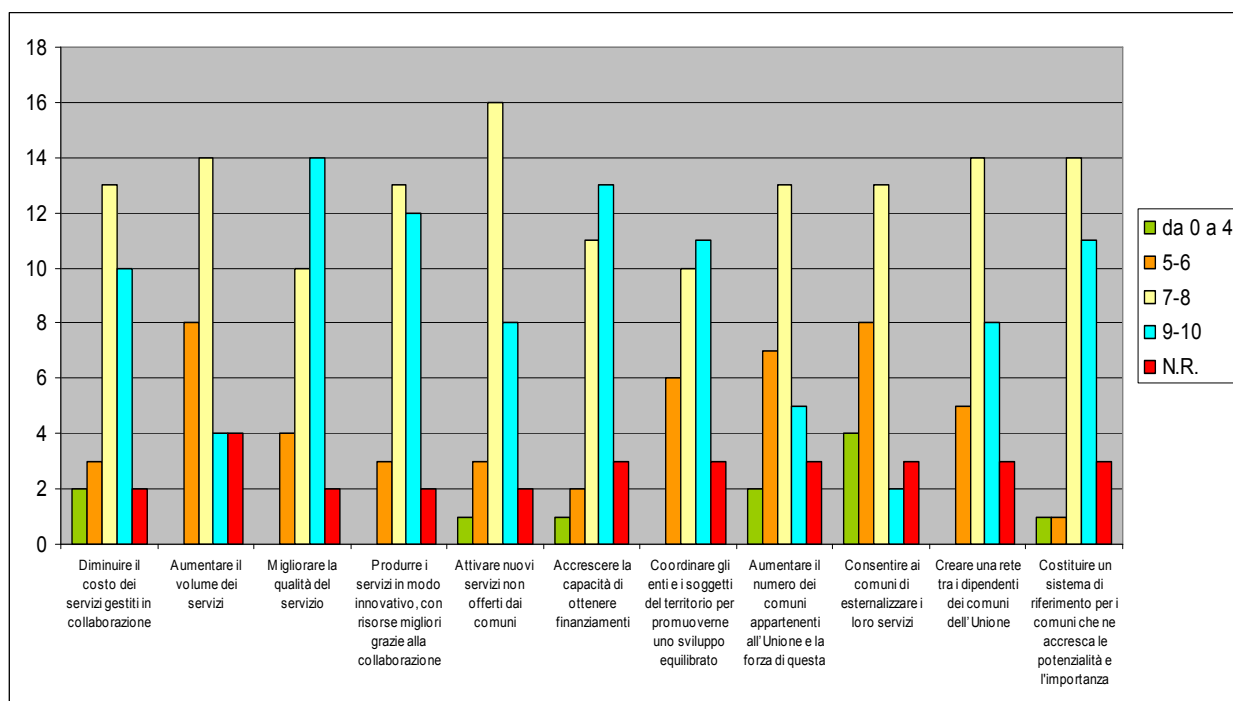
Figura 3.8 Confronto tra il numero di risposte per punteggio assegnato dai funzionari rispetto al punteggio dato dal Direttore

OBIETTIVI	N. RISPOSTE PER PUNTEGGIO ASSEGNATO tot 30												non risposto	Direttore.
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
Consentire ai comuni di esternalizzare i loro servizi	0	1	0	0	3	2	6	6	7	2	0	3	6	
Aumentare il volume dei servizi	0	0	0	0	0	4	4	9	5	3	1	4	7	
Aumentare il numero dei comuni appartenenti all'Unione e la forza di questa	0	0	0	1	1	0	7	5	8	3	2	3	6	
Attivare nuovi servizi non offerti dai comuni	0	0	0	0	1	2	1	9	7	2	6	2	8	
Diminuire il costo dei servizi gestiti in collaborazione	0	0	1	0	1	1	2	4	9	3	7	2	9	
Creare una rete tra i dipendenti dei comuni dell'Unione	0	0	0	0	0	2	3	2	12	4	4	3	10	
Coordinare gli enti e i soggetti del territorio per promuoverne uno sviluppo equilibrato	0	0	0	0	0	2	4	3	7	5	6	3	10	

¹⁶ In statistica, la **moda** o **norma** della distribuzione di frequenza X è la modalità (o la classe di modalità) caratterizzata dalla massima frequenza; in altre parole, è il valore che compare più frequentemente.

Prodotte i servizi in modo innovativo, con risorse migliori grazie alla collaborazione	0	0	0	0	0	1	2	3	10	4	8	2	10
Accrescere la capacità di ottenere finanziamenti	0	0	0	0	1	0	2	1	10	7	6	3	8
Costituire un sistema di riferimento per i comuni che ne accresca le potenzialità e l'importanza	0	0	0	0	1	0	1	4	10	2	9	3	10
Migliorare la qualità del servizio	0	0	0	0	0	2	2	3	7	3	11	2	10

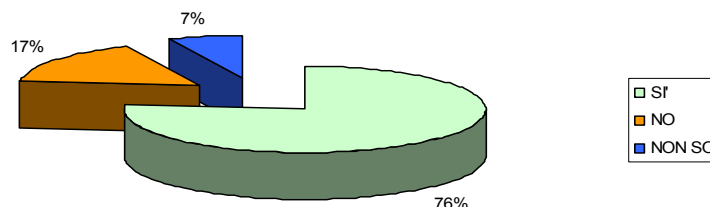
Figura 3.9 Distribuzione delle risposte per fasce di punteggio assegnato dai funzionari



Nelle domande successive si è cercato di capire l'opinione dei soggetti sul grado di conoscenza e diffusione dei valori e sullo stato di formalizzazione della missione.

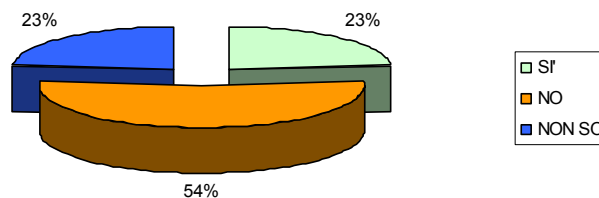
Dalle risposte date, emerge che una larga maggioranza dei funzionari ritiene che le persone appartenenti all'Unione conoscano e condividano i fini indicati.

Figura 3.10 Conoscenza e condivisione degli obiettivi da parte dei componenti dell'organizzazione



Sulla formalizzazione invece si è presentata una situazione più eterogenea, dovuta in gran parte alla incertezza espressa dai funzionari sul ruolo dello Statuto. Non era infatti loro chiaro se lo Statuto dovesse essere considerato “un *mission statement*”.

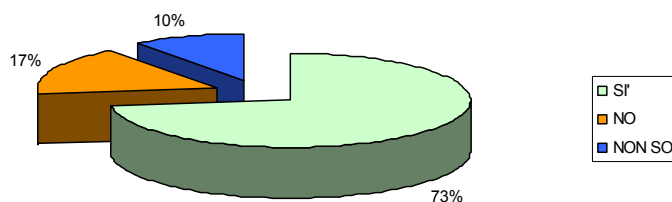
Figura 3.11 Conoscenza sulla formalizzazione della missione:



Anche per coloro per i quali è stata elaborata una formale dichiarazione di missione, non vi è stata una comunicazione completa ed esauriente (da 1 a 10 il punteggio medio è di 7,57).

È interessante, inoltre, evidenziare che il 73% ritiene di conoscere la *mission*, percentuale inferiore al grado di conoscenza dichiarato dei valori e delle finalità precedentemente illustrata (90%). La differenza sembra coerente nel segno e nell'entità con le incertezze relative al concetto di missione ed alla sua formalizzazione. Rimane, comunque, una solida maggioranza dei funzionari che si dichiara a conoscenza della missione, fatto rilevante, ancora migliorabile, ma non scontato.

Figura 3.12 Conoscenza della missione



Sono state, quindi, poste alcune domande per verificare la percezione dei funzionari in merito al grado di raggiungimento degli obiettivi che l'Unione si è posta in relazione alle due anime "l'Unione per i Servizi" e "l'Unione per lo Sviluppo".

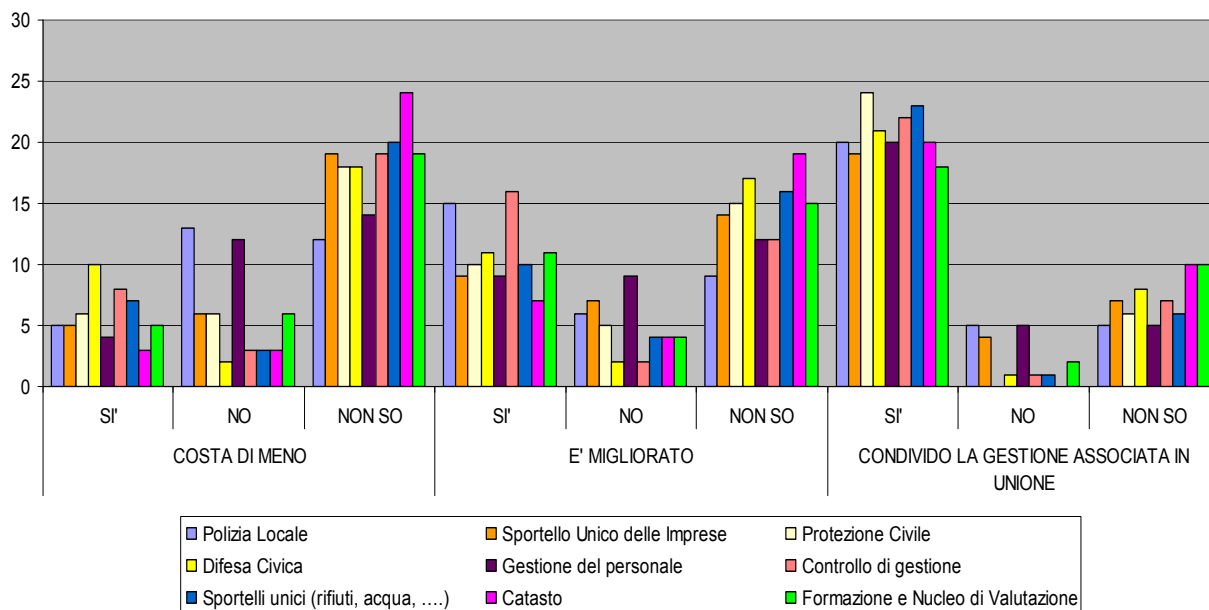
Nella settima domanda per ogni servizio principale dell'Unione è stato chiesto di esprimere l'opinione basata sul confronto sulla modalità di gestione antecedente all'Unione in merito alla dimensione del costo, della qualità e sulla condivisione o meno della scelta effettuata dall'Amministrazione di erogazione del servizio con l'Unione.

Questo il quadro generale delle risposte:

Figura 3.13. Grado di accordo/disaccordo sui servizi resi dall'Unione

SERVIZI	N. risposte								
	COSTA DI MENO			E' MIGLIORATO			CONDIVIDO LA GESTIONE ASSOCIATA IN UNIONE		
	SI'	NO	NON SO	SI'	NO	NON SO	SI'	NO	NON SO
Polizia Locale	5	13	12	15	6	9	20	5	5
Sportello Unico delle Imprese	5	6	19	9	7	14	19	4	7
Protezione Civile	6	6	18	10	5	15	24	0	6
Difesa Civica	10	2	18	11	2	17	21	1	8
Gestione del personale	4	12	14	9	9	12	20	5	5
Controllo di gestione	8	3	19	16	2	12	22	1	7
Sportelli unici (rifiuti, acqua, ...)	7	3	20	10	4	16	23	1	6
Catasto	3	3	24	7	4	19	20	0	10
Formazione e Nucleo di Valutazione	5	6	19	11	4	15	18	2	10

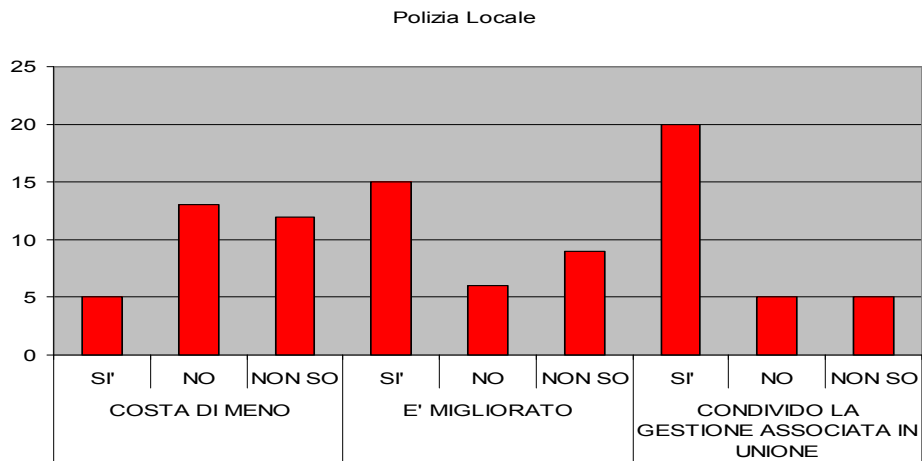
Figura 3.14 Rappresentazione del grado di accordo/disaccordo sui servizi resi dall'Unione



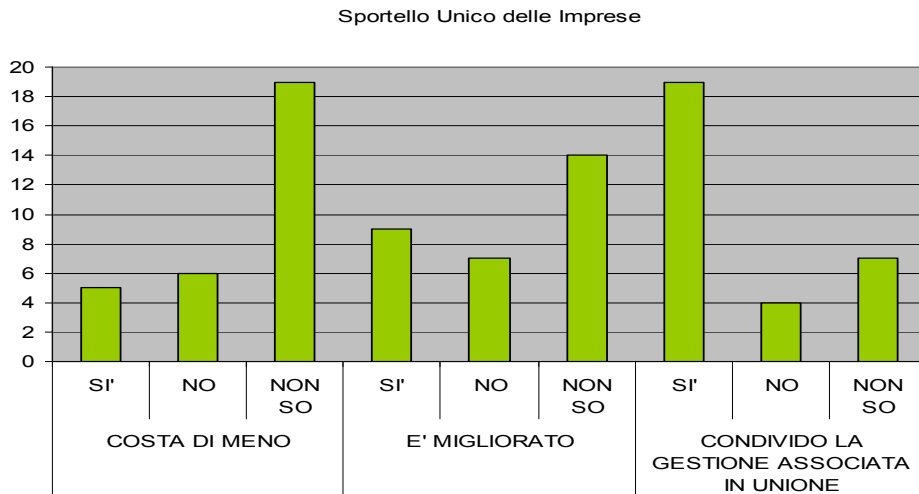
In generale, si nota che una parte considerevole dei funzionari si sono dichiarati non in grado di esprimere un'opinione in relazione al conseguimento di economie e al miglioramento o meno dei servizi, il che fa pensare che le informazioni settoriali non siano diffuse in tutta l'organizzazione, forse per mancanza di comunicazione da parte della direzione, o forse per sostanziale disinteresse da parte dei funzionari. Le risposte non sono riconducibili né all'identità né alle mansioni di questi, per cui non possiamo verificare se vi sia ignoranza sui costi e la qualità del "proprio" servizio, fatto che non deporrebbe a favore né dei funzionari né dell'organizzazione.

La valutazione dell'opportunità della gestione condivisa dei vari servizi si fonda evidentemente su ragioni ulteriori, rispetto al costo e alla qualità, dato che vi è un livello di approvazione della scelta decisamente superiore alle singole valutazioni positive di tali aspetti che, anzi, spesso sono contrapposte (migliora la qualità, ma aumenta il costo). Nell'analisi dei singoli servizi, è possibile raccogliere "impressioni" e giudizi degni di nota.

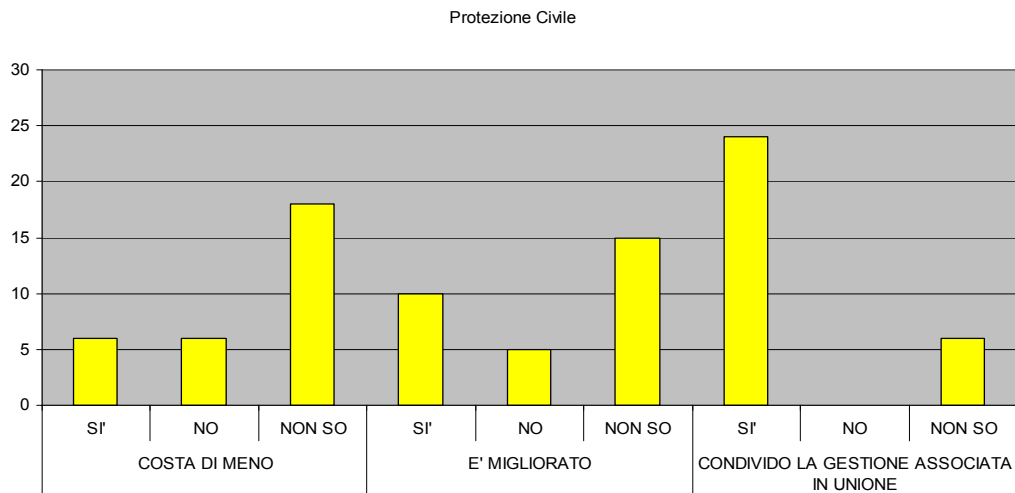
1.



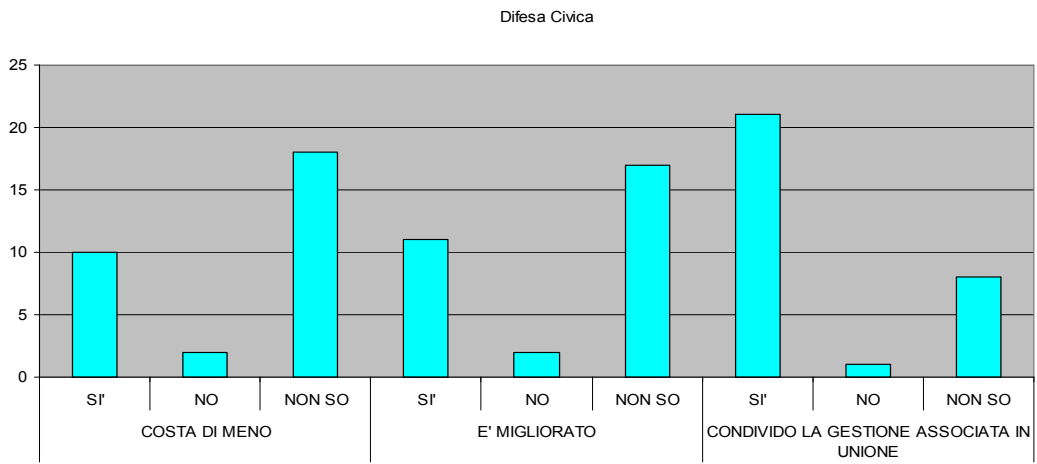
2.



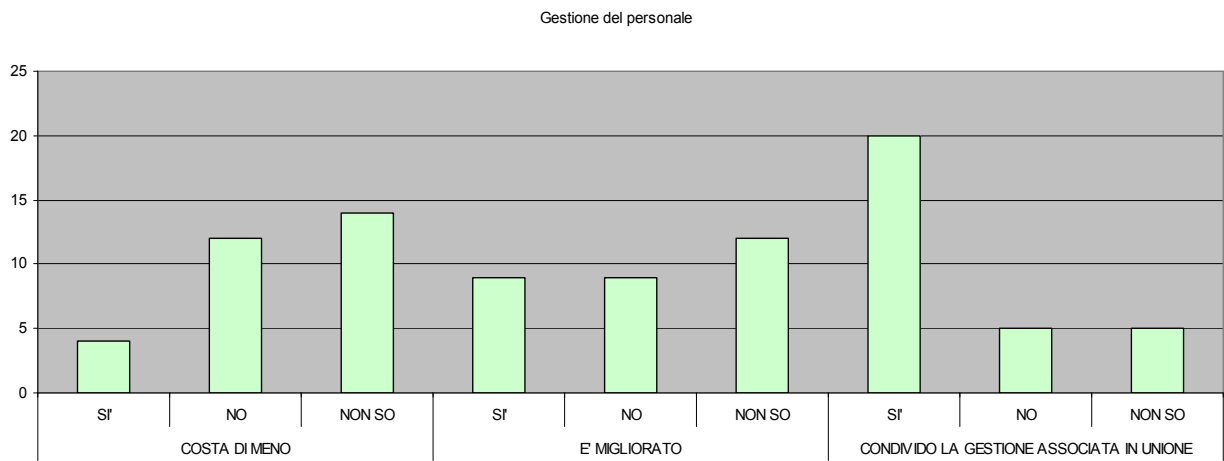
3.



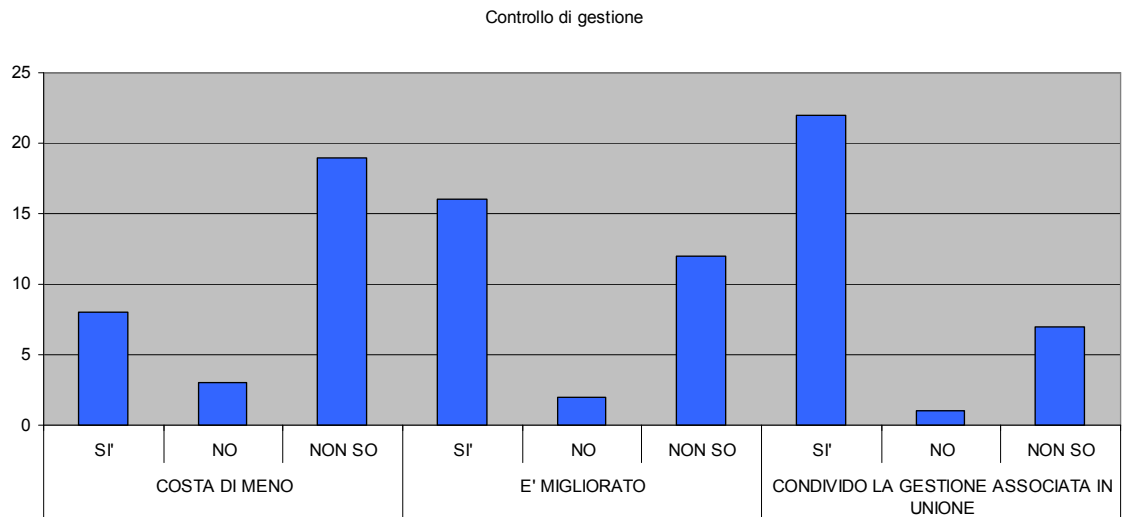
4.



5.

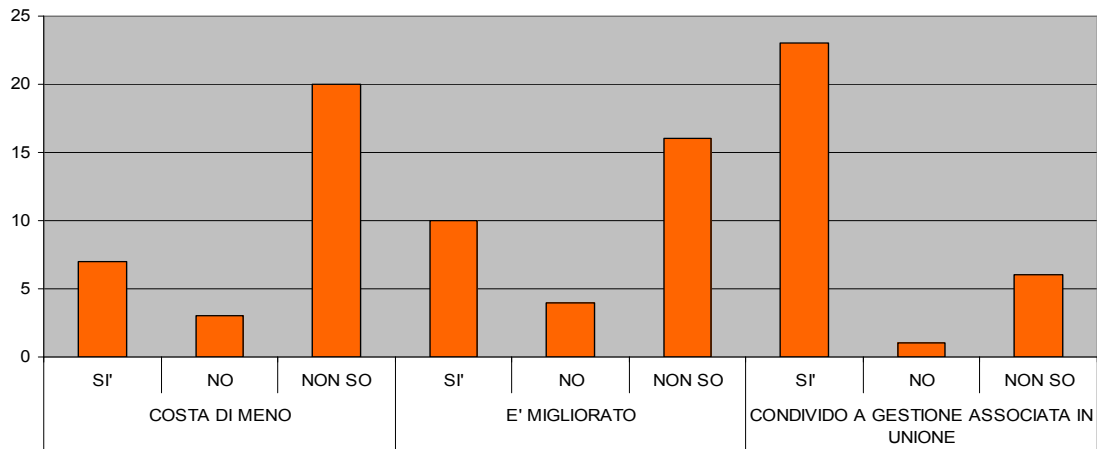


6.



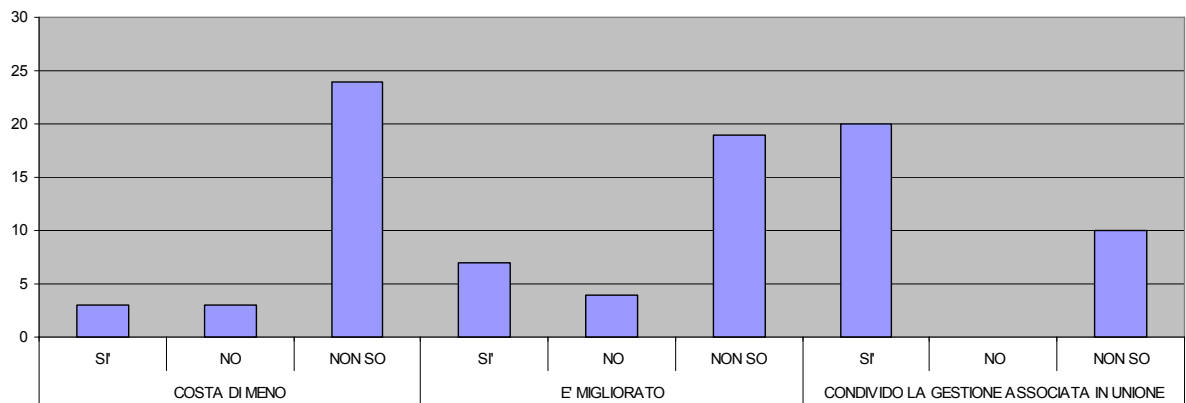
7.

Sportelli unici (rifiuti, acqua,)



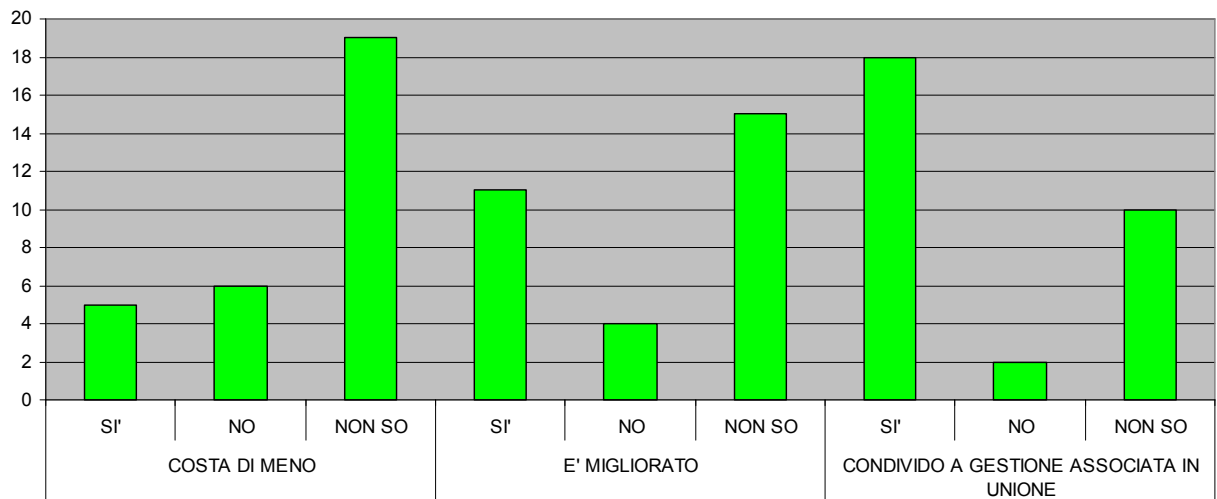
8.

Catasto



9.

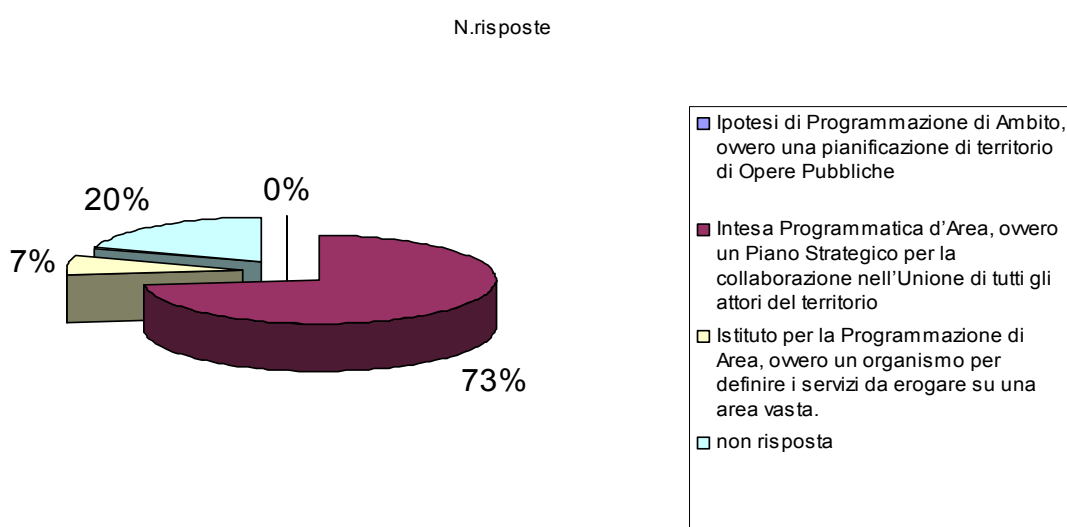
Formazione e Nucleo di Valutazione



In relazione a “l’Unione per lo Sviluppo”, si è verificato il grado di conoscenza dell’I.P.A.¹⁷ e l’adesione all’iniziativa. Ne è emerso un quadro abbastanza positivo. La maggior parte ha chiara l’identità dell’I.P.A.: il 73% è una buona percentuale ma non completamente soddisfacente rispetto all’importanza del progetto per l’Unione.

D’altro canto, il 90% condivide che sia l’Unione a farsi carico della Pianificazione Strategica del Territorio; il 5% è contrario e il residuale 5% non si esprime.

Figura 3.15: Definizione dell’I.P.A.



Nell’ultima parte del questionario è stato richiesto ai funzionari di giudicare i cambiamenti eventuali avvenuti dopo l’istituzione dell’Unione, rispetto ad alcune variabili.

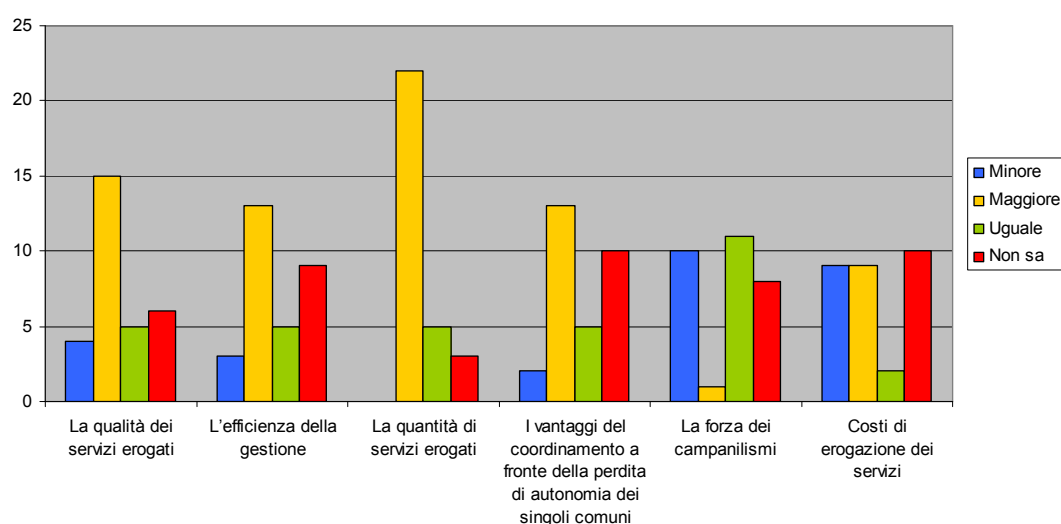
Considerando in particolare chi si è espresso, si registra una percezione positiva nei confronti dell’Unione per quanto riguarda i servizi: maggiore qualità e quantità e un certo incremento di efficienza nella gestione.

Sulla dinamica dei costi, la distribuzione dei giudizi è pressoché costante, probabilmente per scarsa conoscenza dell’effettiva capacità dell’Unione di conseguire economie di scala o di altro tipo.

¹⁷ Vedi nota n.1, pag.4

Variabili	Minore	Maggiore	Uguale	Non sa
La qualità dei servizi erogati	4	15	5	6
L'efficienza della gestione	3	13	5	9
La quantità di servizi erogati		22	5	3
I vantaggi del coordinamento a fronte della perdita di autonomia dei singoli comuni	2	13	5	10
La forza dei campanilismi	10	1	11	8
Costi di erogazione dei servizi	9	9	2	10

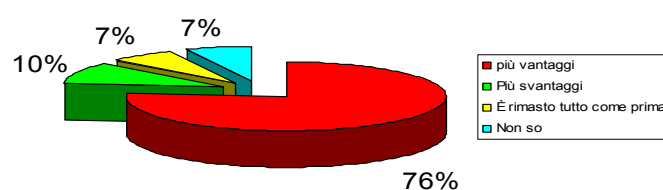
Figura 3.15: Distribuzione delle risposte sui tipi di cambiamenti percepiti con l'istituzione dell'Unione



L'analisi si conclude con due informazioni importanti: il 76% ritiene che la gestione associata dell'Unione abbia portato più vantaggi che svantaggi, anche se i 7 funzionari su 30 che non sono di questo parere dovrebbero essere sentiti con attenzione. Essi potrebbero, infatti, aver colto alcuni problemi dell'Unione, che potrebbero aiutare a risolvere, oppure avere ragioni personali che li inducono ad una valutazione altrimenti infondata.

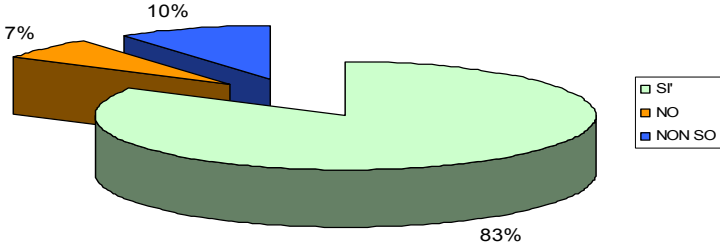
Figura 3.16: Giudizio sul grado dei cambiamenti percepiti con l'istituzione dell'Unione

l'Unione ha portato...	n.
più vantaggi	23
Più svantaggi	3
È rimasto tutto come prima	2
Non so	2



La percentuale, infine, cresce all'83% sulla domanda se l'Unione sia un ente utile, tale da giustificare la propria esistenza producendo più valore di quanto ne consumi.

Figura 3.17: Giudizio sull'utilità dell'Unione



CONCLUSIONI

L'attenzione alla dimensione strategica per gli Enti Pubblici risulta ancora molto scarsa. La difficoltà che ho riscontrato nel consultare materiale a tal riguardo in letteratura lo conferma. Nello stesso tempo, in un contesto istituzionale e socio-economico in continuo cambiamento e alla luce della fondamentale riforma del Titolo V della Costituzione, che ha reso centrale il ruolo ricoperto dalle Autonomie Locali nel nostro Paese, risulta indispensabile per un Ente Locale elaborare una strategia e definire la propria *mission* per rispondere con efficacia a cittadini sempre più esigenti al fine di ottenere la loro piena fiducia ad agire.

Per poter seguire un cammino di innovazione e di crescita nel medio-lungo periodo, per l'ente locale l'obiettivo primario deve diventare, usando le parole di Valotti, quello di "elaborare una strategia, intesa come un sistema coordinato di scelte destinate ad incidere strutturalmente ed in una prospettiva di medio-lungo periodo sul ruolo e sui percorsi evolutivi dell'ente, garantendone un efficace posizionamento rispetto all'ambiente di riferimento con il quale lo stesso si trova ad interagire"¹⁸.

Tra gli Enti Locali l'Unione dei Comuni del Camposampierese risulta essere un ente dinamico e in continua evoluzione, capace di adattarsi ai cambiamenti del contesto ridefinendo rapidamente i modi con cui persegue la propria *mission*, vale a dire la propria strategia, e facendosi in particolare carico della pianificazione di tutto il territorio attraverso la realizzazione di piani strategici mirati qual è l'IPA (Intesa Programmatica d'Area).

Dall'intervista al Direttore e sulla base dei documenti forniti dall'Unione stessa ho potuto riscontrare che l'Ente ha conferito grande importanza all'aspetto strategico, riservando ampio spazio alle riflessioni in merito alla definizione di obiettivi e finalità e analizzando quelle che possono essere le opportunità e le minacce del contesto.

Tuttavia, sebbene l'Unione del Camposampierese sia un oggetto di studio interessante ,grazie al modo in cui ha saputo affrontare l'esigenza della cooperazione intercomunale e della gestione associata delle funzioni e dei servizi, dai risultati ottenuti in seguito alla somministrazione dei questionari, si ritiene importante suggerire all'Ente di rafforzare la formalizzazione della *mission* aziendale e la comunicazione del *mission statement*, affinché ne siano a conoscenza di tutti coloro che ne fanno parte. Infatti, anche se lo Statuto identifica in modo esaustivo agli articoli 2 e 3 quelli che sono rispettivamente le finalità e gli obiettivi dell'Ente, non definisce con chiarezza la *mission* aziendale. La necessità di formalizzarla in un

¹⁸G. VALOTTI, "La riforma delle autonomie locali: dal sistema all'azienda", EGEA, Milano, 2000. p. 88

documento che nasca al suo interno, consultabile da tutti potrebbe stimolare maggiormente i funzionari dell'Unione a lavorare in questa direzione.

Sempre dai dati ottenuti dalla ricerca empirica che ho condotto si rileva che vi è un buon grado di condivisione rispetto ai valori dell'Unione da parte dei funzionari dei comuni, ovvero da parte di chi agisce in nome e per conto dell'Ente. Nonostante ci siano delle critiche e vi siano stati dei soggetti che hanno dichiarato di non avere un proprio giudizio, esso è visto come l'Ente più adatto a farsi carico delle attività previste nel Piano Strategico del Territorio. In particolare, la percentuale significativa di coloro che hanno risposto in più punti del questionario "non so", suggerisce che probabilmente bisogna lavorare ancora per aumentare il grado di comunicazione, od anche di interesse rispetto alle iniziative dell'Unione e alla sua effettiva capacità di perseguire gli obiettivi strategici.

Si ritiene infine opportuno fare alcune riflessioni sul dato a chiusura del questionario che riconosce la piena utilità all'Unione.

In un momento storico, nel quale è evidente la crisi delle Istituzioni, sempre più lontane dai cittadini e nel quale le risorse sono scarse, è vivo il dibattito sulla necessità di giustificare l'esistenza di organismi sovracomunali quali le Unioni. Nate inizialmente soprattutto per cogliere l'opportunità dei finanziamenti statali, negli ultimi anni hanno subito un drastico ridimensionamento dei trasferimenti centrali e regionali che ha comportato per molte Unioni lo scioglimento. La crescita dell'Unione del Camposampierese in termini di quantità e qualità dei servizi erogati nonché la legittimazione ad agire emersa dai questionari mi porta a credere che gli Enti Unione necessitino di trovare un loro ruolo ben specifico nel contesto istituzionale, così come ben espresso dalle parole del Direttore dell'Ente:

“L'Unione dei Comuni, come strumento dell'autonomia comunale, è luogo dove le politiche dei singoli Comuni superano i propri confini amministrativi e si aprono ad altri territori, alla Regione, allo Stato, alla Comunità Europea. E' il luogo dove processi ed organizzazione si destrutturano e si ricostruiscono. E' il luogo dove, si cerca un senso, una direzione, una visione, la si condivide e la si realizza. Con l'Unione, i territori ed i Comuni coinvolti, esplicitano una volontà di collaborazione tendenzialmente generalista su tutti i temi, flessibile ma anche tendenzialmente stabile e permanente, costruita naturalmente e volontariamente su ambiti territoriali omogenei, spesso con vocazioni unitarie per storia e per cultura. L'Unione non è solo buona gestione associata dei servizi, ma soprattutto nuovo soggetto di programmazione territoriale, di riconquista di capacità e possibilità concrete di governo dei territori da parte degli Amministratori dei piccoli Comuni, capaci di conferire nuova vitalità alle innumerevoli risorse locali ed accrescere la qualità della vita delle popolazioni residenti.

L'Unione dei Comuni come Ente, non è una sovrastruttura, non è un'altra cosa rispetto ai Comuni, come invece sono state e sono le Comunità Montane ed altri Enti gestori, enti terzi con propri apparati e funzioni. L'Unione dei Comuni è strumento attraverso il quale i Comuni si riorganizzano e ridefiniscono il proprio personale ed i propri apparati, i modi della propria azione amministrativa, per gestire insieme le funzioni proprie e conferite”.

BIBLIOGRAFIA

- BARNEY JAY B., (2006), *“Risorse, competenze e vantaggi competitivi”*, Carrocci Editore, Roma.
- BORGONOV E., (1995) *“Aziende non profit: problemi teorici, profili giuridici e politiche di indirizzo”*, in AA. VV *Le aziende non profit tra Stato e mercato*, , atti convegno AIDEA, Roma, 1995, 28/30 Settembre.
- BORGONOV E., (1995) *“Le aziende non profit tra Stato e mercato”*, atti del convegno AIDEA, Roma, 28-30 Settembre.
- BORGONOV E., (2000) *“Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche”*, Edizione rivista ed integrata, Milano, EGEA.
- BRACCIE., (2003) *“Le forme associative tra Comuni”*, in *La Finanza Locale* n. 5.
- CERISANO F., (2001) *“Unioni di Comuni, un flop italiano”*, in *Italia Oggi*, 5 ottobre.
- D’ATRI A., BRACCIE., (2002) *“Il processo di costituzione di una unione di comuni”*, in *Azienda Pubblica* n. 1.
- FOSSATI A. (a cura di), (2003) *“La nascita del federalismo italiano. Attuazione della riforma al titolo V della Costituzione”* Franco Angeli.
- MICCOLI L., BORTOLASO A., (2003) *“Atlante economico del Camposampierese”*, Grafiche Gi.Bi. S.r.l.
- MINTZBERG H.: (1978) *“Patterns in strategy formulation”*, in *Management Science*.
- PIATTONI S., (2005) *“La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative”*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3.
- RACCA E., (2001) *“Gli incentivi per l’esercizio associato di funzioni”*, in *Guida agli Enti Locali (Il Sole 24 Ore)* n. 28.
- RACCA E., (2001) *“Le Unioni di Comuni decollano”*, in *Il Sole 24 Ore*, 19 febbraio.
- TANESE A., (2004), *“Rendere conto ai cittadini”*, Edizioni Scientifiche Italiane, Cantieri, Roma.
- VALOTTI G., *“La riforma delle autonomie locali: dal sistema all’azienda”*, Milano, EGEA.
- ZUFFADA E., (2002) *“Il ruolo della regione nello sviluppo delle forme di gestione associata”*, in *Azienda Pubblica* n. 4/5.
- STATUTO DELL’UNIONE DEI COMUNI DEL CAMPOSAMPIERESE
TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL’ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI
DOCUMENTAZIONE FORNITA DALL’UNIONE DEI COMUNI DEL
CAMPOSAMPIERESE

www.wikipedia.com
www.anci.it
www.comune.camposampiero.pd.it
www.comune.villa-del-conte.pd.it
www.comune.villanova.pd.it
www.comune.borgoricco.pd.it
www.comune.campodarsego.pd.it
www.comune.santa-giustina-in-colle.pd.it
www.comune.sangiorgiodellepertiche.pd.it
www.comune.loreggia.pd.it
www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/l265_99.html
www.comune.campobasso.it/istituzionale/struttura/legge142.htm
www.parlamento.it/parlam/leggi/970591.htm
www.parlamento.it/leggi/deleghe/98112dl.htm
www.parlamento.it/leggi/deleghe/00267dl.htm
www.istat.it/dati/

APPENDICE

QUESTIONARIO SULLA MISSION DELL'UNIONE

per funzionari

1) Conosce i valori e le finalità dell'Unione?

SI'

NO

2) Indichi con un punteggio da 0 a 10 l'importanza che Lei assegna ai vari obiettivi:

Obiettivi	Lei assegna
Diminuire il costo dei servizi gestiti in collaborazione	
Aumentare il volume dei servizi	
Migliorare la qualità del servizio	
Produrre i servizi in modo innovativo, con risorse migliori grazie alla collaborazione	
Attivare nuovi servizi non offerti dai comuni	
Accrescere la capacità di ottenere finanziamenti	
Coordinare gli enti e i soggetti del territorio per promuoverne uno sviluppo equilibrato	
Aumentare il numero dei comuni appartenenti all'Unione e la forza di questa	
Consentire ai comuni di esternalizzare i loro servizi	
Creare una rete tra i dipendenti dei comuni dell'Unione	
Costituire un sistema di riferimento per i comuni che ne accresca le potenzialità e l'importanza	

3) Pensa siano conosciuti e condivisi dalle persone che la compongono?

SI'

NO

NON SO

4) È stata elaborata una formale dichiarazione di missione che li raccolga?

SI'

NO

NON SO

5) Se sì, è stata comunicata agli interessati in modo completo ed esauriente?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

6) Pensa di conoscere la missione dell'Unione?

SI'

NO

NON SO

7) In relazione alle seguenti attività gestite in forma associata dall'Unione Lei è d'accordo con le seguenti affermazioni (Indichi la risposta con: Sì, No, Non so)?

Servizio	Costa meno	è migliorato	condivido la gestione associata nell'Unione
Polizia Locale			
Sportello Unico delle Imprese			
Protezione Civile			
Difesa Civica			
Gestione del personale			
Controllo di gestione			
Sportelli unici (rifiuti, acqua,)			
Catasto			
Formazione e Nucleo di Valutazione			

8) Cos'è l'IPA?

	Ipotesi di Programmazione di Ambito, ovvero una pianificazione di territorio di Opere Pubbliche
	Intesa Programmatica d'Area, ovvero un Piano Strategico per la collaborazione nell'Unione di tutti gli attori del territorio
	Istituto per la Programmazione di Area, ovvero un organismo per definire i servizi da erogare su una area vasta.
	Non so

9) Ritieni che l'Unione sia l'Ente più adatto a farsi carico delle attività previste nel Piano Strategico del Territorio?

SI'

NO

NON SO

10) Secondo lei come sono cambiati i seguenti aspetti da quando si è istituito l'Ente Pubblico Unione? (indichi per ogni variabile se risulta essere minore, maggiore, uguale o non sa)

Variabili	Minore	Maggiore	Uguale	Non sa
La qualità dei servizi erogati				
L'efficienza della gestione				
La quantità di servizi erogati				
I vantaggi del coordinamento a fronte della perdita di autonomia dei singoli comuni				

La forza dei campanilismi				
Costi di erogazione dei servizi				

11) Pensa che la gestione associata dei servizi rispetto alla situazione in cui ogni Comune gestiva da solo tutti i servizi di sua competenza abbia portato:

	più vantaggi
	Più svantaggi
	È rimasto tutto come prima
	Non so

12) Ritiene che l'Unione sia un ente utile o che giustifichi la propria esistenza producendo più valore di quanto ne consumi?

SI'

NO

NON SO