

# Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto

di  
Patrizia Messina







**STUDI & RICERCHE  
PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO**

COLLANA DEL  
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE DI RICERCA  
SUL NORDEST "GIORGIO LAGO" - CIRN

*Giorgio Lago*  
**GIORGIO LAGO**

## **Studi & Ricerche per lo Sviluppo del Territorio**

**Direttore:** Gianni Riccamboni

### **Comitato Scientifico**

Marco Almagisti

Ilvo Diamanti

Roberto Grandinetti

Francesco Jori

Patrizia Messina

Elena Pariotti

Michelangelo Savino

Guglielmo Weber

Marina Bertocin

Giovanni Luigi Fontana

Paolo Gubitta

Daniele Marini

Vincenzo Milanese

Maria Stella Righettini

Antonio Scipioni

### **Comitato di Redazione**

Mimma De Gasperi

Francesca Moro

Enrico Scek Osman

### **Peer Review**

Nella Collana sono pubblicate opere sottoposte a revisione valutativa, nel rispetto dell'anonimato dell'autore e dei due revisori. I revisori sono docenti universitari di provata esperienza scientifica, italiani o stranieri. Il revisore che accetti l'incarico di valutazione, formula il suo giudizio tramite applicazione di punteggio da 1 a 10 (sufficienza: 6 punti) in relazione ad ognuno dei seguenti profili:

- originalità del testo
- metodologie di analisi e qualità della ricerca
- padronanza dell'argomento
- qualità redazionale del testo

Inoltre, il revisore precisa se l'opera sia pubblicabile senza modifiche o previo apporto di modifiche, o se sia da rivedere, oppure da rigettare, e comunque dà opportune indicazioni.

Nel caso di giudizio discordante fra i due revisori, la decisione finale sarà assunta dal direttore responsabile della Collana e dal comitato scientifico, salvo casi particolari in cui il direttore medesimo provvederà a nominare un terzo revisore cui rimettere la valutazione dell'elaborato. Le valutazioni sono trasmesse, rispettando l'anonimato del revisore, all'autore dell'opera. Le schede di valutazione sono conservate presso la sede della Collana, a cura del direttore.

4.

**POLITICHE E ISTITUZIONI PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO:  
IL CASO DEL VENETO**

di

Patrizia Messina

con i contributi di

Luca Antonini, Marco Bassetto, Ekaterina Domorenok,  
Selena Grimaldi, Mauro Salvato, Adriana Vigneri

PADOVA  
**UP**

Prima edizione 2016, Padova University Press

Titolo originale

*Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*

a cura di P. Messina

© 2016 Padova University Press

Università degli Studi di Padova

via 8 Febbraio 2, Padova

[www.padovauniversitypress.it](http://www.padovauniversitypress.it)

Progetto grafico e redazione: Padova University Press

Immagine di copertina:

ISBN 978-88-6938-065-5



This work is licensed under a Creative Commons Attribution International License (CC BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/>)

*A Mauri*



# Indice

Premessa	15
Capitolo Primo	
RIFORME ISTITUZIONALI E GOVERNO DELL'AREA VASTA COME STRATEGIA DI SVILUPPO DEL TERRITORIO: SFIDE E OPPORTUNITÀ PER IL VENETO	
<i>Patrizia Messina</i>	
1. Le sfide della globalizzazione alla competitività regionale e alla regolazione politica: il caso del Veneto	19
2. Competitività regionale e riforme per il riordino territoriale: una correlazione importante	20
3. Oltre il “modello veneto”. Crisi di un modo di regolazione dello sviluppo	25
4. Quali riforme istituzionali per potenziare il governo regionale? Il percorso di ricerca	28
Capitolo Secondo	
LE PROVINCE TRA RIFORME, CORTE COSTITUZIONALE E REALTÀ DEI FATTI: LA PARADOSSALE VICENDA DELL'ANELLO DEBOLE DEL SISTEMA ISTITUZIONALE ITALIANO E IL CASO DEL VENETO	
<i>Luca Antonini</i>	
1. Le riforme fallite e l'agonia delle Province	31
2. La legge n.56 del 2014 tra Corte costituzionale, problemi rimasti aperti e il “limbo” senza risorse delle province	34
3. L'attuazione della legge n. 56 del 2014 e il caso delle Province del Veneto	40
Capitolo Terzo	
LE FORME DI GESTIONE ASSOCIATA INTERCOMUNALE IN VENETO	
<i>Mauro Salvato</i>	
1. Antecedenti delle forme associate nel Veneto: i Comprensori	45
2. Enti locali e forme associate intercomunali del Veneto	49
3. La politica di riordino territoriale della Regione Veneto	57

## Capitolo Quarto

### UN MODELLO DI PROGRAMMAZIONE DECENTRATA ALLO SVILUPPO LOCALE: IL CASO DELLE IPA IN VENETO

*Marco Bassetto*

1. Il ruolo dell'Intesa Programmatica d'Area nella filiera della programmazione regionale 65
2. L'IPA nel panorama nazionale degli strumenti di progettazione integrata per lo sviluppo 67
3. Evoluzione e risultati delle Intese Programmatiche d'Area in Veneto 73
4. I fattori che hanno condizionato il rendimento delle Intese 78
5. Per una riforma del sistema di *governance* dell'IPA in chiave europea: lezioni dall'attuazione e nuove sfide 81

## Capitolo Quinto

### POLITICHE DI SVILUPPO TERRITORIALE ED ENTI INTERMEDI: LE OPPORTUNITÀ OFFERTE DAGLI STRUMENTI *PLACE BASED* IN VENETO PER LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

*Marco Bassetto e Ekaterina Domorenok*

1. Rilevanza delle politiche europee per lo sviluppo regionale: il caso del Veneto 85
2. La programmazione 2014-2020 e l'approccio *place-based*: "il vino vecchio in botti nuove"? 86
3. L'esperienza dell'approccio LEADER nei programmi di sviluppo rurale del Veneto (1997-2013) 92
4. Lo sviluppo urbano nella programmazione dei Fondi Strutturali del Veneto (1997-2013) 101
5. L'approccio territoriale nelle politiche comunitarie 2014-2020: le indicazioni dei Programmi Operativi che interessano la Regione Veneto 105
  - 5.1. Le politiche per le aree urbane: il PON Città Metropolitane e l'Asse SUS del POR-FESR 107
  - 5.2. Le politiche per le aree rurali: l'applicazione dell'approccio CLLD nel PSR 111
  - 5.3. La Strategia regionale per le Aree Interne 114
6. Opportunità di innovazione istituzionale e resistenze al cambiamento 116

## Capitolo Sesto

### APPROCCI INTEGRATI ALLO SVILUPPO: IL CASO DEL CAMPOSAMPIERESE

*Mauro Salvato*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Il contesto del Camposampierese                               | 121 |
| 2. La Federazione dei Comuni del Camposampierese                 | 129 |
| 3. L'Alleanza per lo sviluppo del Camposampierese                | 135 |
| 4. La cultura dello sviluppo locale maturata nel Camposampierese | 141 |

## Capitolo Settimo

### APPROCCI INTEGRATI ALLO SVILUPPO: IL CASO DELLE PREALPI BELLUNESI

*Marco Bassetto*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Il territorio della Val Belluna   | 153 |
| 2. Le Comunità montane nel Basso Bellunese: dalla L. 1102 alla<br>LR 40/2012                                 | 158 |
| 3. Dai Patti territoriali all'IPA: il processo di costituzione<br>dell'Intesa Prealpi Bellunesi              | 162 |
| 4. Il GAL Prealpi e Dolomiti   | 168 |
| 5. Sinergie e complementarietà degli strumenti di<br>programmazione per una comune <i>policy</i> di sviluppo | 172 |

## Capitolo Ottavo

### LA CITTÀ METROPOLITANA NELLA LEGGE DELRIO. IL CASO DI VENEZIA

*Adriana Vigneri*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Il modello italiano di città metropolitana   | 177 |
| 2. La città metropolitana di Venezia nello statuto e nella<br>legislazione regionale del Veneto                         | 193 |
| 3. La Città metropolitana di Venezia e lo Stato   | 199 |
| 4. La Città metropolitana di Venezia e la Regione Veneto  | 200 |
| 5. La Città metropolitana di Venezia e i comuni (interni). Come<br>perseguire l'integrazione funzionale e organizzativa | 204 |
| 6. Sui rapporti con i comuni esteri: la regione urbana  | 206 |

## Capitolo Nono

### IL SISTEMA POLITICO REGIONALE VENETO. VERSO LA DESTRUTTURAZIONE E IL MULTIPOLARISMO?

*Selena Grimaldi*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Eredità e trasformazioni nel Veneto della Seconda Repubblica                                   | 209 |
| 2. La normativa elettorale regionale: tra rivendicazioni di<br>autonomia e lentezza delle riforme | 211 |
| 3. Partecipazione e astensionismo nelle elezioni regionali  | 213 |
| 4. I risultati dei partiti tra il 1995 e il 2015  | 215 |
| 5. Strategie delle alleanze, risultati delle coalizioni e il voto al solo<br>Presidente           | 220 |
| 6. La composizione del Consiglio e la composizione delle Giunte<br>tra era azzurra ed era verde   | 225 |
| 7. Dopo l'era Galan: persistenze e mutamenti  | 228 |

## Capitolo Decimo

### IL VENETO DOPO LE PROVINCE: QUALE GOVERNO DI AREA VASTA PER LA COMPETITIVITÀ REGIONALE?

*Patrizia Messina*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Il governo dell'area vasta dopo le Province. La sfida<br>dell'europeizzazione                                     | 231 |
| 2. L'impatto delle politiche europee sul modo di regolazione del<br>Veneto   | 234 |
| 3. Tra IPA e GAL: verso una europeizzazione delle politiche per lo<br>sviluppo locale partecipativo?                 | 238 |
| 4. Tra urbano e rurale: città e campagna urbanizzata del Veneto<br>centrale  | 241 |
| 5. Dai sistemi produttivi locali alla città-distretto del Veneto<br>centrale: la proposta delle Città-impresa        | 247 |
| 6. Aspetti salienti per il governo di area vasta a partire dal caso<br>Veneto: possibili piste di ricerca competente | 252 |

Riferimenti bibliografici 261

Note sugli autori 275

## ALLEGATO: MAPPE A COLORI DEL VENETO

MAPPA 1 – Regioni dell’UE. Indice di competitività regionale (RCI) 2013.	278
MAPPA 2 – Regione del Veneto. Confronto tra distretti sociosanitari e comprensori Ex LR 80/1975	279
MAPPA 3 – Unioni di Comuni nel Veneto	280
MAPPA 4 – Unioni montane nel Veneto	281
MAPPA 5 – Comuni obbligati alla gestione associata in Veneto	282
MAPPA 5 bis – Comuni obbligati alla gestione associata in Veneto	283
MAPPA 6 – Le aree omogenee individuate dall’art. 7 della LR 18/2012	284
MAPPA 7 – La copertura territoriale delle IPA nella fase di avvio dello strumento (2007)	285
MAPPA 8 – Le IPA attive nella Regione Veneto (2015)	286
MAPPA 9 – I GAL veneti nella programmazione 2007-2013	287
MAPPA 10 – I PIA-R presentati alla Regione Veneto nella programmazione 2007-2013	288
MAPPA 11 – Le Città Metropolitane in Italia	289
MAPPA 12 – Le aree eleggibili del Veneto per l’intervento dell’Asse Sus	290
MAPPA 13 – Le aree selezionate per la SNAI in Veneto	291
MAPPA 14 – Confronto tra gli ambiti di programmazione di IPA – GAL – PIA-R in Veneto	292
MAPPA 15 – Le aree rurali del Veneto. 2013	293
MAPPA 16 – Il sistema metropolitano del Veneto centrale individuato nel PTRC (2007)	294
MAPPA 17 – I poli urbani del Veneto centrale per densità demografica (variazioni 2001-2008)	294
MAPPA 18 – L’area centrale veneta. Il costruito fino al 1970 e il costruito dal 1970 al 2007	295
MAPPA 19 – Le Città-impresa del Veneto Centrale	296
MAPPA 20 – Città metropolitane (confini provinciali) e aree metropolitane del Nord Italia (densità della popolazione)	297



## Premessa

I dati raccolti e presentati in questo volume completano e aggiornano quanto prodotto sul caso del Veneto con la ricerca PRIN (2009-2011) *Nuove forme di governance come strumento di sviluppo strategico del territorio. Una ricerca comparata in sei regioni europee* (Andalusia, Brandeburgo, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto), in parte pubblicate nei volumi curati da me e da Silvia Bolgherini (Bolgherini, Messina 2014) e da Renato D'Amico e Stefano De Rubertis (2014) e si inseriscono nel più ampio filone di ricerca, fatto proprio dal Centro interdipartimentale di ricerca sul Nord Est "Giorgio Lago" dell'Università di Padova (CIRN), sulla relazione tra cultura politica, istituzioni e analisi storica di lungo periodo, con particolare riguardo al Veneto e al Nord Est italiano (Baccetti, Messina 2009; Almagisti, Messina 2014).

Per il materiale empirico raccolto ai fini della ricerca, oltre a una serie di interviste a testimoni privilegiati realizzata dal gruppo di ricerca, ho potuto usufruire, dal 2011 al 2015, della partecipazione a diversi Tavoli di partenariato regionali e gruppi di lavoro, anche in qualità di delegata del Rettore Giuseppe Zaccaria ai rapporti con gli Enti territoriali di sviluppo, in particolare: nel 2011 il gruppo di lavoro sulla riforma del Programma Regionale di Sviluppo (esperienza istruttiva, anche se il PRS non ha avuto seguito); il Centro di competenza regionale per il Riordino territoriale (LR 18/2012); due Conferenze regionali sulle IPA<sup>1</sup>; il Tavolo dell'IPA del Camposampierese (dal 2015 come Vicepresidente) e, tramite questo, del coordinamento delle IPA del Veneto centrale; il Tavolo *Think Tank Veneto 2020*, attivato nel 2014 dall'Università di Padova, con il coordinamento mio e di Luciano Gamberini.

Gli aggiornamenti sono stati realizzati in particolare grazie alle ricerche condotte sul caso Veneto nell'ambito delle seguenti attività:

- il *Laboratorio Dire & Fare per lo sviluppo locale*<sup>2</sup>, realizzato dal 2005 nell'ambito

<sup>1</sup> Nell'ambito della valorizzazione delle Intese Programmatiche d'Area (IPA) come strumento di programmazione decentrata allo sviluppo regionale, sono stata chiamata a collaborare per l'Università di Padova con la Regione Veneto - Direzione Programmazione, per la realizzazione di due Conferenze regionali sulle IPA (Verona, 18 novembre 2010 e Venezia 30 luglio 2011), l'attivazione di un corso di alta formazione in *Manager di rete*, rivolto agli operatori delle IPA (2012); la partecipazione attiva al Tavolo dell'IPA del Camposampierese (dal 2015 come Vicepresidente).

<sup>2</sup> Il *Laboratorio D&F* è stato attivato nel 2005 nell'ambito del programma Poli.S.Doc. – Azione 1 (<http://polidoc.cab.unipd.it>) dell'Università di Padova, in collegamento con il Master ora in *Governo*

del programma Poli.S.Doc – Azione 1, specie con l’edizione 2014, dedicata al processo di metropolizzazione in Europa, con particolare riguardo alle reti metropolitane policentriche e all’attivazione della Città metropolitana veneziana<sup>3</sup>;

- le ricerche del CIRN “Giorgio Lago” dell’Università di Padova svolte sui temi del riordino territoriale regionale<sup>4</sup>. Dal 2009 (Messina 2009), sono stati svolti, o sono in corso di svolgimento, nel complesso, in collaborazione con l’Associazione MASTER, diversi studi di fattibilità per 84 Comuni del Veneto, di cui 35 montani, 48 obbligati alla gestione associata. Gli studi hanno riguardato in 9 casi la costituzione di un’Unione dei Comuni, in 2 la gestione associata di funzioni mediante l’Unione Montana, in 3 la Fusione fra Comuni. I risultati di questi studi vengono discussi e valorizzati nell’ambito del Centro di competenze regionale in materia di associazionismo intercomunale, attivato e coordinato dalla Regione Veneto, Direzione Enti Locali (LR 18/2012);

- le ricerche realizzate, in collaborazione con il Consiglio regionale del Veneto, sul tema dell’europeizzazione della Regione Veneto e confluite nel volume Messina (2011);

- la ricerca<sup>5</sup> *Inclusione sociale: riduzione della povertà e sviluppo economico nelle aree rurali*, realizzata in convenzione con la Regione Veneto – Settore Primario, nell’ambito dell’elaborazione del Programma di Sviluppo Rurale PSR – Priorità 6 della nuova programmazione 2014-2020.

Le note che seguono riprendono i risultati più significativi di queste ricerche con l’obiettivo di darne una lettura integrata e di segnalare quegli elementi innovativi riscontrabili nello stile di *policy* e nel comportamento degli attori che, se adeguatamente valorizzati, potrebbero costituire una interessante chiave di volta per il cambiamento del modo di regolazione del Veneto.

In questa prospettiva la ricerca si inserisce nell’ambito della *Terza missione* dell’Ateneo, poiché intende valorizzare la relazione tra Università e territorio in senso proprio. Concepire il territorio come costruzione sociale, ovvero come il risultato di scelte politiche (e di scelte mancate) che hanno segnato nel tempo le dinamiche di sviluppo di un contesto territoriale, come il Veneto, consente di poter indagare e meglio comprendere sia le eredità delle culture politiche locali sui modi di regolazione dello sviluppo di un territorio sia gli adattamenti *path dependent* dei contesti

*delle reti di sviluppo locale*. Si vedano a questo riguardo in particolare le ricerche pubblicate in Messina e Salvato (2007); Messina (2008); Messina (2009).

<sup>3</sup> Su questi temi si vedano i lavori presentati in occasione della X edizione della Master School, *Costruire reti di città. Il governo di area vasta dopo le Province*, Università di Padova, 18-20 Settembre 2014; e Messina (2014), *La metropolizzazione come strategia di sviluppo. Nuove forme di governance e modi di regolazione per le City Regions europee*, paper presentato al Convegno della SISP - Sezione tematica “Studi regionali e politiche locali”, Università di Perugia, 11-13 settembre.

<sup>4</sup> Il gruppo di ricerca patavino, coordinato da Patrizia Messina, è composto da Mauro Salvato, Luciano Gallo, Marco Bassetto e Mattina Munegato, con la collaborazione di Adriana Vigneri e di Luca Antonini.

<sup>5</sup> Il gruppo di ricerca, coordinato da Patrizia Messina, è stato composto da Ekaterina Domorenok, Nicoletta Parise e Luca Simone Rizzo.

istituzionali locali alle sfide più recenti che arrivano dai processi di europeizzazione e globalizzazione.

Una ricerca di questo genere, per la sua complessità e articolazione sul territorio, non può che essere un'impresa collettiva che abbiamo potuto realizzare anche grazie al costante lavoro svolto in questi anni dall'Associazione M.A.S.TER. ([www.associazionemaster.eu](http://www.associazionemaster.eu)), dal CIRN "Giorgio Lago" e dal gruppo di studiosi e collaboratori che hanno condiviso gli obiettivi del percorso di formazione e ricerca attiva, realizzata nell'ambito del Master in *Governo delle reti per lo sviluppo locale* e la *MASTER School* (giunta quest'anno alla sua XI edizione), volti all'innovazione del sistema regionale e alla costruzione di una cultura di rete.

Colgo l'occasione per ringraziare in particolare, i componenti del gruppo di ricerca, Mauro Salvato, Ekaterina Domorenok, Marco Bassetto e Gianni Riccamboni; gli altri autori, studiosi del Veneto, che hanno dato un contributo a questo volume a partire da prospettive disciplinari diverse: Luca Antonini, Adriana Vigneri, Selena Grimaldi. Un particolare ringraziamento va a Luciano Gallo, direttore della Federazione dei comuni e coordinatore dell'IPA dei Camposampierese; a Maurizio Gasparin, direttore della Direzione Enti Locali della Regione Veneto e coordinatore del Centro di competenze regionale sul riordino territoriale; a Roberto Valente, e Pietro Cecchinato; a Enzo Rullani, Giancarlo Corò e Paolo Gurisatti; a Nicoletta Parise, Luca Simone Rizzo, Andrea Marella, Marco Almagisti, Mattia Munegato, Giulio Mattiazzi.

Patrizia Messina

Padova, 30 gennaio 2016



## Riforme istituzionali e governo dell'area vasta come strategia di sviluppo del territorio: sfide e opportunità per il Veneto

*di Patrizia Messina*

### **1. Le sfide della globalizzazione alla competitività regionale e alla regolazione politica: il caso del Veneto**

Un intero ciclo di sviluppo che ha caratterizzato il “modello veneto” si è per sempre concluso. Le complesse ragioni di questa crisi vanno ricondotte a diversi fattori esterni e interni al contesto regionale. In primo luogo vanno considerati con attenzione gli effetti prodotti dal processo di globalizzazione che ha radicalmente trasformato le condizioni che incidono sulla competitività, ponendo sotto una luce nuova la dimensione territoriale dello sviluppo.

Come sottolineano infatti diversi autori a questo riguardo (Bassetti 2007; Rullani 2008; Bonomi e Masiero 2014; Meldolesi 2014), la globalizzazione non è un fenomeno che attiene solo all'economia e ai mercati finanziari, ma riguarda l'intero sistema delle relazioni e delle interconnessioni che incidono sulla costruzione sociale del territorio. Un territorio “mobile” (Perulli 2014), attraversato da continui *flussi*, di informazioni, di conoscenze, di merci, di persone, di capitali finanziari, se vuole essere competitivo nel sistema globale, è costretto a ridefinire, in primo luogo, le dinamiche di costruzione sociale del territorio stesso, a partire non solo dai *confini* amministrativi, ma anche e soprattutto da quelli cognitivi (*self*) e delle relazioni tra i luoghi (*net*) (Castels 2002). In questa nuova prospettiva, quali devono essere i cambiamenti più adeguati delle forme di regolazione politica e delle istituzioni di governo di un territorio divenuto fluido? Come superare le rigidità e i limiti imposti dai confini amministrativi tradizionali? Come innovare le regole della rappresentanza politica che legittimano le istituzioni democratiche di governo, basate ancora sul principio della stanzialità, come la residenza e la cittadinanza?

I dati raccolti in questo volume cercano di trovare alcune risposte a questi quesiti, partendo dall'analisi di un caso studio emblematico, come quello del Veneto, che è stato considerato, fino a qualche anno fa, il “motore dello sviluppo” del sistema produttivo nazionale e che oggi mostra evidenti segni di difficoltà e qualche segno di ripresa, nel più ampio scenario europeo e globale<sup>1</sup>.

La ricerca parte dall'analisi comparata di alcuni dati empirici che consentono di mettere in luce la stretta relazione tra la “competitività regionale” e le riforme di riordino istituzionale che hanno interessato i Paesi dell'Unione Europea negli ultimi trent'anni, per poi concentrare l'attenzione sulle politiche di riordino territoriale e di sviluppo regionale nel Veneto. Questo se, da un lato, consentirà di individuare nelle riforme di riordino istituzionale uno dei principali fattori di sviluppo territoriale, dall'altro consentirà di mettere in luce anche alcuni aspetti critici che caratterizzano le regioni italiane, e in generale il sistema Paese e, in questo contesto, il Veneto in particolare.

## **2. Competitività regionale e riforme per il riordino territoriale: una correlazione importante**

L'internazionalizzazione radicale dell'economia ha accresciuto in modo inedito il ruolo strategico dei territori e delle città. La dimensione della competitività regionale acquista perciò una particolare rilevanza, poiché la competizione ora non è più tra Stati nazionali o tra singole imprese, ma tra sistemi territoriali come le città e le regioni (Corò, Dalla Torre 2015; Pichierri 2002).

La competitività di un sistema produttivo dipende pertanto, sempre più, dal modo di regolazione con cui vengono prodotti i “beni collettivi per la competitività” entro quel dato contesto (Crouch *et al.* 2001; Messina 2012). Si tratta di beni e servizi costituiti da infrastrutture fisiche, ma anche immateriali, come la formazione di capitale umano qualificato, di servizi alle imprese e alle persone, di *welfare* locale, che rendono un territorio attrattivo per la sua qualità della vita. Queste dinamiche richiedono profondi cambiamenti anche degli assetti istituzionali che attengono al governo dei processi di sviluppo, poiché anche l'efficienza della rete di servizi, alle persone e alle imprese, l'innovazione istituzionale della pubblica amministrazione e la qualità del governo nel suo complesso, diventano ora fattori di sviluppo cruciali.

Il concetto di “competitività regionale”, e una sua definizione operativa, risulta essere a questo riguardo di particolare interesse. Nel contesto dell'UE questo tema è stato oggetto di uno studio comparato (Annoni, Dijkstra 2013), fatto proprio dalla Commissione europea, che ha consentito di elaborare una definizione operativa di competitività regionale che può costituire nel nostro caso una rilevante base di riferimento.

<sup>1</sup> Si vedano tra l'altro, con riferimento al Nord Est di cui il Veneto è senz'altro la regione più emblematica, i Rapporti della Fondazione Nord Est sulla società e l'economia, curati da D. Marini, che trovano una sintesi in Marini (2015).

L'indice europeo di competitività regionale (RCI) non è una semplice misurazione della produttività o della ricchezza in termini esclusivamente economici. Esso è stato costruito infatti a partire da un'accurata batteria di indicatori che fanno riferimento a una pluralità di dimensioni che vanno considerate in modo sistemico: dal quadro istituzionale a quello macro-economico; dalle infrastrutture alla qualità della salute; dall'istruzione alla capacità innovativa dei talenti, agli investimenti delle imprese. Di particolare rilevanza sono gli indicatori di rendimento istituzionale<sup>2</sup> e dell'innovazione dal punto di vista del governo del territorio e della capacità attrattiva delle risorse per lo sviluppo, che sulla base dei dati raccolti, risultano essere il punto più debole per la competitività delle regioni italiane.

La Mappa 1 (in allegato) mostra come le regioni europee che risultano essere oggi più competitive siano infatti le regioni dell'Europa continentale della Germania, Paesi Bassi, Inghilterra e Paesi scandinavi, mentre le regioni più in difficoltà sono le regioni del Mediterraneo e dell'Est europeo.

Tutte le regioni italiane mostrano criticità, non solo del Sud, ma anche del Centro e del Nord, a cominciare dalla Lombardia, la nostra regione leader, che si classifica appena al 139° posto su 262 regioni europee, scivolando di ben 41 posizioni rispetto alla graduatoria stilata tre anni prima. Il Veneto si classifica al 169° posto, sempre più lontano dalle regioni europee con cui generalmente si confronta, come la Baviera (21°) e il Baden-Württemberg (27°), o Utrecht, in Olanda, prima regione classificata. Gli indicatori dell'RCI non lasciano dubbi: anche le regioni più ricche del Nord Italia, che mostrano buone performance nel campo della qualità della salute (44° posto per il Veneto) e mantengono una posizione intermedia per le condizioni del mercato del lavoro, la diffusione dell'innovazione e i servizi alle imprese, peggiorano decisamente per incidenza di laureati sulla popolazione e dotazioni tecnologiche nelle famiglie e nelle imprese. Ma le performance peggiori si hanno, appunto, quando si passa alla qualità delle istituzioni e al quadro macro-economico, dove il peso del sistema-Paese (alto debito pubblico, carico fiscale, burocrazia, corruzione, litigiosità politica) incide inevitabilmente anche sul livello regionale.

Per tutte le regioni italiane, quindi, due sono le priorità verso cui bisogna rivolgere l'attenzione per migliorare la competitività regionale: da un lato si tratta di investire in modo molto più convinto sull'istruzione superiore e l'Università, per rafforzare le componenti necessarie ad inserirsi da protagonisti nelle dinamiche produttive della società della conoscenza; dall'altro bisogna recuperare margini di autonomia nel governo dello sviluppo, spostando l'attenzione dalle infrastrutture pesanti a quelle leggere, come la ricerca industriale, la banda larga, la cultura, l'efficienza della

<sup>2</sup> Sulla definizione operativa del concetto di "rendimento istituzionale", con riferimento alle ricerche di Putnam, Leonardi e Nanetti (1985) che ne hanno proposto una definizione operativa a partire dal caso delle Regioni italiane, sono stati individuate le seguenti batterie di indicatori: a) *funzionamento della gestione politica* (stabilità della giunta, rapidità nell'approvazione del bilancio, presenza di servizi statistici, disponibilità dell'apparato burocratico verso il cittadino); b) *contenuto delle decisioni politiche* (produzione legislativa, attività di programmazione, legislazione di riforma); c) *capacità di spesa* per i servizi alle persone e i servizi alle imprese.

giustizia, la sburocratizzazione, il governo metropolitano. Senza un profondo rinnovamento dell'assetto politico e istituzionale sarà difficile migliorare la competizione dei territori e, di conseguenza, frenare il peggioramento delle condizioni economiche del Paese.

Nel contesto dell'economia globale assumono quindi una particolare rilevanza gli assetti istituzionali del governo del territorio e, in particolare, le riforme che mirano al riordino territoriale con l'obiettivo di definire istituzioni di governo locale e pratiche di *governance* adeguate a rispondere a queste nuove sfide. Diventa interessante pertanto confrontare i dati sulla competitività regionale con quelli relativi alla riduzione del numero dei Comuni nei diversi Paesi dell'UE in seguito alle riforme istituzionali avviate nei rispettivi paesi (Tab.1).

Tab. 1 – *Evoluzione del numero di comuni in alcuni paesi dell'Unione Europea 1950-2010<sup>1</sup>*

<i>Paese</i>	<i>Numero di comuni 1950</i>	<i>Numero di comuni 1992</i>	<i>Evoluzione numero di comuni 1950-1992</i>	<i>Numero di comuni 2010</i>	<i>Evoluzione numero di comuni 1992-2010</i>	<i>Milioni di abitanti 2010</i>	<i>Densità comunale 2010 (N comuni/milione abitanti)</i>
Regno Unito	2.028	484	- 1.544 (-76%)	406	-78 (-16%)	62,5	6,5
Danimarca	1.387	275	-1.122 (-80%)	98	-177 (-64%)	5,5	17,8
Paesi Bassi	1.015	647	-368 (-36%)	430	-217 (-33%)	16,6	25,9
Grecia	5.959	5.922	- 37 (-0,6%)	325	-5.597 <sup>2</sup> (-94%)	11,3	28,8
Portogallo	303	305	+2 (+0,7%)	308	+3 (+0,1%)	10,6	29,1
Svezia	2.281	286	- 1.995 (-87%)	290	+4 (+1%)	9,3	31,2
Bulgaria	2.178	255	-1.932 (-88%)	264	+9 (+3%)	7,4	35,7
Belgio	2.669	589	- 2.080 (-78%)	589	--	10,8	54,5
Finlandia	547	460	- 87 (-16%)	342	-118 (-26%)	5,4	63,3
Italia	7.781	8.100	+ 319 (+4%)	8.094	-6 (-0,1%)	60,3	134,2
Germania <sup>3</sup>	24.272	8.077 (16.095)	- 16.195 (-67%)	12.104	-3.991 (-49%)	81,8	146,9
Spagna	9.214	8.082	-1.132 (-12%)	8.116	+34 (+0,4%)	46,5	174,5
<i>Media UE27</i>						<i>18,5</i>	<i>178,7</i>
Lussemburgo	127	118	-9 (-7%)	105	-13 (-11%)	0,5	210,0
Austria	3.999	2.301	-1.698 (-42%)	2.357	+56 (+2%)	8,4	280,6
Francia	38.814	36.793	- 2.051 (-5%)	36.682	-111 (-0,3%)	64,7	567,0
Rep. Ceca	11.051	6.196	-4.855 (-44%)	6.250	+54 (+0,9%)	10,5	595,2

Fonte: Bolgherini S., Messina P. (2014), p. 19.

<sup>1</sup> I paesi sono elencati in ordine crescente sulla base del numero di comuni per milione di abitanti.

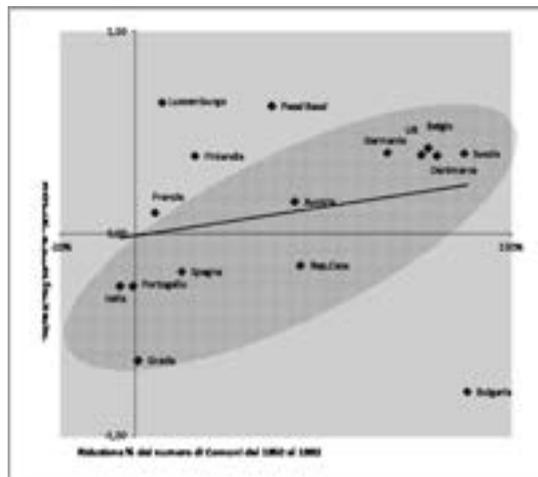
<sup>2</sup> La variazione è frutto di due successive riforme varate, rispettivamente, nel 1998 e nel 2010.

<sup>3</sup> Per la Germania i dati del 1950, del 1992 e relativa variazione si riferiscono alla ex Germania Ovest. Per il 1992 tra parentesi il numero di comuni della Germania riunificata con cui è calcolata la variazione con quelli del 2010.

Da questo confronto si può rilevare infatti, in primo luogo, che le regioni che presentano una maggiore competitività, sono state al tempo stesso interessate anche dalle riforme istituzionali di riordino territoriale che hanno consentito una riduzione consistente, in alcuni casi anche molto drastica (Danimarca, Belgio, Germania, Regno Unito, Svezia), del numero dei comuni, e quindi una maggiore capacità delle istituzioni di governo locale di rispondere in modo adeguato alle sfide delle trasformazioni in atto.

Le Fig. 1 e Fig. 2 mostrano una evidente correlazione tra i dati di queste due variabili, ma anche interessanti differenze, con riferimento soprattutto al caso francese, che richiedono un maggiore approfondimento. La Fig. 1 mostra, da subito, la presenza di una correlazione positiva<sup>3</sup> che, se si esclude il caso del Lussemburgo per ragioni dimensionali (composto solo da 127 comuni), sale a 0,34.

Fig. 1 – *Relazione tra riduzione del numero di comuni e indice di competitività regionale per 17 Paesi dell'UE*



Fonte: elaborazione propria su dati Eurostat (2011) e Annoni, Dijkstra (2013).

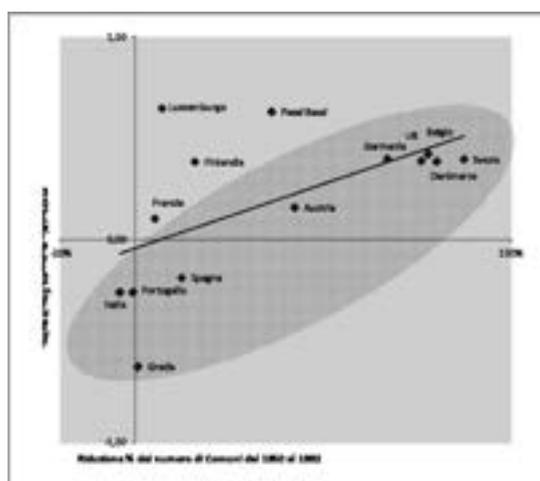
Escludendo inoltre, oltre al Lussemburgo, anche i casi della Bulgaria e della Repubblica Ceca, entrati nell'UE solo nel 2005 e caratterizzati, com'è noto, da un modello di sviluppo ancora marcatamente segnato dalla transizione verso un'economia di mercato, la correlazione diventa ancora più elevata, pari a 0,73.

Secondo questi dati, pur con qualche importante eccezione costituita dal caso francese, sembrerebbe possibile definire la tendenza: *“Chi ha ridotto il numero di*

<sup>3</sup> Com'è noto, l'Indice di correlazione varia tra -1 e 1 dove 0 indica assenza di correlazione, -1 massima correlazione negativa, 1 massima correlazione positiva. Nel nostro caso la correlazione positiva indica che, tanto più elevata è stata la riduzione del numero di comuni, tanto più elevato è l'indice di competitività regionale.

*Comuni tende ad avere indici di competitività migliori*". I dati emersi da questa prima analisi sembrano mostrare, infatti, che la politica di riduzione del numero dei Comuni possa costituire uno dei fattori rilevanti che hanno promosso lo sviluppo di un territorio. Questo però non vuol dire che vi sia un collegamento diretto e necessario tra la riduzione del numero dei comuni e un efficace governo dell'area vasta e, quindi, una migliore competitività regionale. Il caso francese che, come si è detto, costituisce in questo senso un'eccezione, può essere molto istruttivo al riguardo.

Fig. 2 – *Relazione tra riduzione del numero di comuni e indice di competitività regionale per 15 Paesi dell'UE (senza Bulgaria e Repubblica Ceca)*



Fonte: elaborazione propria su dati Eurostat (2011) e Annoni, Dijkstra (2013).

La Francia mantiene infatti un RCI positivo pur non avendo ridotto la frammentazione dei Comuni. Tuttavia va notato, a questo riguardo, che se è vero che la Francia non ha diminuito il numero dei comuni, è anche vero che i comuni francesi sono poveri di funzioni e che oltre il 90% del territorio francese è coperto da associazioni di comuni, le quali svolgono le funzioni che in Italia vengono imputate all'ente comunale, indipendentemente dalle sue dimensioni (Marcou 2014). Questa è anche una delle ragioni per cui le associazioni di comuni francesi, in certa misura obbligatorie, si sono potute realizzare con più facilità rispetto al caso italiano: in Francia si trattava di aggiungere funzioni, in Italia di toglierle e spostarle a livello sovralocale.

Più in generale, possiamo affermare pertanto che, più che la riduzione del numero dei comuni (che comunque aiuta), ciò che conta per un'efficace governo dell'area vasta non è tanto la numerosità dei comuni, quanto la capacità di messa in rete attraverso forme associative di tipo cooperativo. Per realizzare questo tipo di riforma a sostegno dell'azione di "messa in rete" dei comuni, è necessario investire sull'atti-

vazione di una cultura istituzionale di tipo cooperativo che non può essere imposta immediatamente per legge da una riforma istituzionale, ma deve essere perseguita da una volontà politica chiara, con incentivi selettivi volti a premiare i comportamenti virtuosi, e questo richiede più tempo e una strategia politica integrata volta a raggiungere con determinazione questo obiettivo.

Più ancora che come indice di efficienza amministrativa, la riduzione del numero dei comuni sembra funzionare quindi piuttosto come *proxy* della “capacità istituzionale” di governo dell’area vasta. La tendenza che quindi si può ricavare, più correttamente, da questi dati è: “*Chi ha attivato reti di cooperazione intercomunale e lo ridotto il numero e le funzioni dei singoli comuni, ha indici di competitività migliori*”.

La capacità di cooperare tra enti comunali è una variabile correlata quindi sia ad aspetti istituzionali sia alle prassi amministrative e alla cultura istituzionale degli attori: tutti elementi che, come mostrano ancora i dati in esame, sembrano caratterizzare alcuni paesi europei più di altri. L’incrocio dei dati presentanti nella Fig. 3 mostra infatti una polarizzazione evidente tra i paesi del Nord Europa (Svezia, Danimarca, Belgio, Regno Unito, Germania) con un’alta competitività regionale e un ridotto numero dei comuni o, comunque, una forte capacità cooperativa tra governi comunali, e i paesi dell’Europa mediterranea (Spagna, Portogallo, Italia, Grecia) che presentano nel contempo una bassa competitività regionale, un alto numero dei comuni e anche una maggiore difficoltà a costruire reti cooperative intercomunali. Questa differenza, che può essere spiegata a partire da matrici storiche di antica tradizione, va ricondotta alle diverse conformazioni istituzionali che hanno visto l’affermarsi dei Comuni nell’Europa mediterranea, soprattutto in Italia, fin dal Medioevo (Bobbio 2002). Questa eredità storica delle autonomie locali che permea fortemente non solo le istituzioni e le pratiche di governo locale, ma anche la cultura e le identità locali che le sostengono, costituisce oggi una delle maggiori resistenze al cambiamento con cui bisognerà confrontarsi, se si vogliono effettivamente attivare politiche di potenziamento della competitività regionale nei paesi mediterranei.

Il caso del Veneto non fa eccezione e si inserisce perfettamente in questo scenario, essendo caratterizzato da un contesto policentrico e da un numero elevato di piccoli comuni. Tuttavia il contesto istituzionale e del modo di regolazione del Veneto presenta alcuni aspetti peculiari che vengono fortemente sfidati da queste trasformazioni e che è necessario tenere presenti quando si intende approfondire lo studio di caso.

### **3. Oltre il “modello veneto”. Crisi di un modo di regolazione dello sviluppo**

Ripensare radicalmente l’assetto istituzionale e le politiche per lo sviluppo del territorio, nel caso del Veneto, significa essenzialmente attivare quei cambiamenti che siano in grado di trasformare il *modo di regolazione*<sup>4</sup> che ha tradizionalmente

<sup>4</sup> Il concetto di “modo di regolazione” qui utilizzato considera lo sviluppo economico di una regione

connotato il modo di sviluppo locale del Veneto: da uno sviluppo non guidato a uno sviluppo guidato. Si tratta di un modo di regolazione che ha prodotto un “modello” di sviluppo di successo, che ha fatto del Veneto centrale una delle aree più industrializzate d'Europa, con un'impresa ogni 9 abitanti, studiato a lungo come esempio virtuoso di sviluppo locale, ma che mostra oggi evidenti segni di cedimento e di insostenibilità. Questi elementi caratteristici possono essere così sintetizzati:

1. una *società locale* fortemente egemonizzata dalla rete associativa di matrice cattolica, in grado di garantire integrazione sociale;
2. un insediamento della piccola proprietà contadina che ha dato vita a un'*economia diffusa* di piccole e medie imprese, in grado di autoregolarsi attraverso la formula del distretto industriale “bianco”, radicata nell'area della “campagna urbanizzata e industrializzata”, in contrapposizione alle città capoluogo;
3. una *politica in difesa dell'ordine tradizionale*, di cui era espressione il mondo cattolico, e di un'identità politica centrata sul *privato* sociale ed economico: la politica doveva garantire e sostenere l'autonomia della società civile locale, piuttosto che intervenire rischiando di snaturarne gli equilibri (subcultura politica territoriale “bianca”).

Il governo locale “bianco”, egemonizzato per oltre 40 anni dalla Dc, è stato caratterizzato, di conseguenza, da una prassi amministrativa *non interventista*, ma al tempo stesso, anche da un forte sostegno diffuso, fondato su un sistema di valori condiviso, quello cattolico, e sganciato dal soddisfacimento immediato di domande specifiche di intervento. La domanda politica che richiedeva l'intervento pubblico tendeva infatti ad essere ridotta al minimo, vista la diffusione della rete associativa cattolica che sopperiva ai bisogni più urgenti e conflittuali, riducendo così il carico complessivo del sistema politico locale.

Lo stile amministrativo non-interventista, correlato a una bassa propensione alla spesa pubblica<sup>5</sup>, è coerente con il sistema di significato della subcultura bianca del “localismo antistatalista” che ha nella rete della comunità locale (cattolica, ma non solo) il luogo di regolazione del conflitto sociale, mentre vede l'ambito politico con una certa diffidenza, concependolo più come un luogo di scambio da cui la comunità locale può ricavare risorse adeguate alla propria riproduzione in cambio di consenso politico. Si tratta, infatti, di una modalità di azione che fa scarso uso della programmazione come strumento di regolazione, privilegiando politiche di tipo distributivo, e che produce, da una parte, un modello di istituzione politica di tipo *aggregativo*,

non solo come funzione della disponibilità di fattori produttivi, ma anche come funzione delle sue risorse istituzionali e culturali, coerenti con il contesto produttivo. Secondo questo approccio, ogni “modo di regolazione” è correlato a un “modo di sviluppo”. Incidere quindi sul “modo di regolazione” significa anche incidere sul “modo di sviluppo”, e viceversa. Questo approccio, partendo dall'analisi per contesti, non ritiene utile costruire “modelli” di sviluppo esportabili fuori dal contesto che li hanno prodotti, ma, a partire dallo studio di caso, propone la definizione di “modi di regolazione” idealtipici. Cfr. Messina (2012); per un approfondimento sul caso Veneto si veda pure Messina (2001 e 2008).

<sup>5</sup> Si veda, a questo riguardo, quanto evidenziato dalla ricerca della Banca d'Italia, *L'economia del Nord Est*, in Chiades, Mengotto, Rizzi, Zanette, (2011) e Messina (2012) capitolo IV.

orientato alla difesa di interessi locali particolaristici e quindi all'idea di politica come scambio e, dall'altra, un sistema locale di sviluppo tendenzialmente policentrico, privo di coordinamento politico istituzionale.

Poiché il compito di assicurare la produzione di beni collettivi per lo sviluppo è affidato alla rete comunitaria locale, in questo caso le istituzioni politiche locali godono di un'autorità e di un prestigio piuttosto scarsi. Il consenso politico, infatti, non viene riprodotto in virtù della capacità del sistema politico locale di soddisfare le domande politiche ma, piuttosto, in base a un patto che garantisce l'autonomia della società locale di autoregolarsi. Possiamo parlare in questo caso di un consenso senza legittimazione (Almagisti 2011).

Partendo da queste coordinate culturali, si comprende perché lo spazio della politica sia stato connotato, in questo contesto, essenzialmente *in negativo*, come difesa del privato (sociale ed economico) e delle tradizioni della comunità locale, in contrapposizione al potere dello Stato centrale (localismo antistatalista). A fronte di un sistema sociale caratterizzato da istituzioni sociali (cattoliche) di tipo *integrativo*, il sistema politico locale, privilegiando politiche pubbliche distributive "a pioggia", ha avvalorato l'idea e la pratica della politica come scambio, piuttosto che come perseguimento dell'interesse generale, creando le condizioni per il diffondersi di un voto di scambio, specialmente una volta che, venuta a cadere l'egemonia dell'ideologia cattolica, sopravvivrà solo il bisogno di attuare una difesa di interessi privati particolaristici (Mazzaro 2012).

A partire dagli anni Novanta questo modo di regolazione è andato diventando, tuttavia, sempre meno sostenibile per ragioni sia esterne sia interne al modello stesso. Dal lato esterno, le sfide che giungono al modo di sviluppo locale dai processi di globalizzazione dei mercati e di europeizzazione aumentano, come si è detto, la competizione tra i sistemi locali, modificano il rapporto centro-periferia, introducendo la dimensione della rete di *governance* multilivello, e richiedono una cultura di governo del territorio in grado di coordinare interventi diretti: tutti elementi che risultano estranei alla cultura politica locale tradizionale. Dal lato interno, i processi di secolarizzazione culturale, l'invecchiamento della popolazione e l'immigrazione modificano profondamente il tessuto sociale comunitario che aveva caratterizzato il modello di integrazione locale e, con esso, la capacità di riproduzione di quel capitale sociale che ha costituito la linfa vitale del modo di sviluppo del Veneto, centrato su una regolazione di tipo comunitario su basi locali.

La crisi e la successiva diaspora della Dc lasciano inoltre le associazioni collaterali prive di un punto di riferimento certo. Le relazioni con il governo locale e regionale dipendono ora più dalle persone che dal partito di governo locale: i nuovi partiti di governo non riescono più a garantire una *governance* unitaria e integrata e, soprattutto, la mediazione con il livello nazionale di governo<sup>6</sup>. Si profila così una frattura sempre più visibile tra la componente del "privato sociale", che fa riferimento al

<sup>6</sup> Si veda a questo riguardo il saggio di Selena Grimaldi in questo volume.

Terzo settore di matrice cattolica e alla rete di implementazione delle politiche per i servizi alla persona, concepiti come “bene comune”, e la componente del “privato economico”, che fa riferimento alle associazioni di rappresentanza degli interessi e alla rete di implementazione delle politiche per i servizi alle imprese, concepiti come “bene di club”<sup>7</sup>.

La crisi del modo di regolazione tradizionale fa emergere, inoltre, un aumento dei localismi e della frammentazione dei sistemi locali, insieme alla difficoltà della Regione di coordinare e regolare un “sistema regionale” che va facendosi sempre più disperso e conflittuale, essendo caratterizzato, da sempre, da localismi forti e una regionalità debole. Si avverte insomma, da più parti, un bisogno inedito di regolazione politica a cui la Regione è chiamata a dare risposte inedite e sempre più urgenti.

Nel caso Veneto, quindi, la crisi di governabilità dello sviluppo regionale va emergendo in tutta la sua forza: non si tratta soltanto di una crisi “congiunturale” che riguarda l’assetto economico tipico dei sistemi produttivi di piccola impresa, sfidati dagli effetti dirompenti del processo di globalizzazione dei mercati e dall’introduzione dell’euro, si tratta piuttosto di cambiare radicalmente il modo di regolazione dello sviluppo territoriale, poiché quello ereditato dal passato «ha consumato le sue premesse» (Rullani 2008) e non è più in grado di generare valore nel nuovo scenario del mercato globale e dell’economia della conoscenza (Corò e Rullani 1998; Baccetti e Messina 2009). Questa chiave di lettura si differenzia da quanti osservano la “metamorfosi” del Nord Est, e del Veneto in particolare, privilegiando una lettura dei dati socioeconomici delle trasformazioni delle imprese e del mercato (terziarizzazione, internazionalizzazione, nuovo manifatturiero) e della società (invecchiamento, immigrazione, secolarizzazione), facendo rilevare “uno sviluppo frenato” (Marini 2015) senza però tenere in debito conto del ruolo crescente che le istituzioni di governo del territorio sono chiamate a svolgere. Oltre alla dimensione della regolazione sociale del mercato, bisogna quindi considerare anche la dimensione della regolazione politica e istituzionale ed è su questa dimensione che la ricerca presentata in questo volume intende focalizzare l’attenzione.

#### **4. Quali riforme istituzionali per potenziare il governo regionale? Il percorso di ricerca**

Nonostante, a partire dagli anni Novanta, sia stata prodotta a livello nazionale una eccezionale stagione di riforme istituzionali che ha fortemente potenziato le competenze dei governi locali e regionali (dalle riforme Bassanini del federalismo amministrativo, alla riforma del Titolo V della Costituzione, fino alla recente riforma Delrio), il caso Veneto mostra, tuttavia, quanto sia complessa l’attuazione di riforme

<sup>7</sup> A questo riguardo, sulla distinzione tra bene comune, bene pubblico e bene di club in relazione alle politiche di sviluppo nel contesto veneto, si rimanda a Messina (2012), capitolo conclusivo e Messina (2014b).

istituzionali di questa portata in un contesto socio-economico storicamente caratterizzato da un modo di regolazione che ha di fatto lasciato ai margini l'attore politico istituzionale.

Attuare le riforme istituzionali di potenziamento dei governi locali in un contesto come quello Veneto, caratterizzato da localismi forti e una regionalità debole, significa di fatto cambiare modo di regolazione dello sviluppo locale: questo spiega il paradosso di una Regione che se, da un lato, si è fatta portatrice della domanda politica di riforma federalista, dall'altro continua di fatto ad opporre resistenza all'attuazione piena di quelle stesse riforme che, da un lato, danno centralità all'attore politico istituzionale<sup>8</sup>, e dall'altro ridimensionano la componente della regolazione comunitaria su basi locali. In questo senso, possiamo sostenere che, nel caso Veneto, un cambiamento dello stile amministrativo e della cultura di governo del territorio costituiscono, oggi più che mai, la vera sfida per il cambiamento del modo di sviluppo.

Nelle pagine seguenti si proverà a mettere a fuoco, in particolare, alcuni aspetti chiave di queste trasformazioni in atto, ma anche le difficoltà ad attuarle a causa delle resistenze al cambiamento legate in buona misura all'eredità lasciata dal modo di regolazione tradizionale.

La nostra tesi è che gli elementi innovativi riscontrabili nelle politiche di riforma regionali derivino, essenzialmente, da fattori esterni al "modello veneto", quali:

- il processo di globalizzazione e internazionalizzazione dei mercati, che induce il mondo produttivo a esprimere una inedita domanda politica di regolazione al livello regionale, spesso non adeguatamente interpretata dalle associazioni di rappresentanza degli interessi che tendono piuttosto a difendere le rendite di posizione collegate al modo di regolazione non guidato più tradizionale;
- le riforme istituzionali che, sull'onda delle *spending review*, a partire dal Governo Monti, hanno costretto a ridisegnare le competenze dei governi locali e regionali italiani, più con un carattere di urgenza in seguito alla crisi fiscale, che di adeguatezza rispetto ai contesti regionali;
- il processo di europeizzazione che sta introducendo una dimensione multilivello nelle reti di *governance* e una specifica metodologia di *policy making* verso cui tendono a convergere gli stili amministrativi regionali, non solo del Veneto.

Tali sfide riguardano quindi non solo il Veneto, ma l'intero sistema paese nel più ampio contesto europeo. In questa prospettiva il caso Veneto è stato infatti analizzato in chiave comparata (Messina 2012; Bolgherini, Messina 2014; D'Amico, De Rubertis 2014) per metterne in luce significative somiglianze e differenze con altri casi regionali europei e nazionali. In questo volume l'attenzione viene invece focalizzata in particolare sul caso del Veneto per mettere meglio in luce le sfide e le opportunità che questa regione, rappresentativa del Nord Est, è chiamata oggi a cogliere.

<sup>8</sup> Una prova di quanto detto può essere riscontrata nel forte ritardo con cui la Regione Veneto è riuscita a darsi il nuovo Statuto (LR statutaria n.1/2012) e la difficoltà con cui vengono implementate le leggi regionali di riforma istituzionale, come la LR 18/2012.

Approfondire uno studio di caso, senza trascurare la comparazione con altri casi regionali, diventa infatti di particolare interesse sia per comprendere più a fondo le dimensioni della sostenibilità istituzionale e della sostenibilità politica delle riforme proposte, sia per partecipare con cognizione di causa al processo di riforma avviato nella regione riconoscendo, in questo ambito, il ruolo attivo che l'Università, quale attore strategico dello sviluppo territoriale, può apportare nell'ambito dell'innovazione del sistema regionale (terza missione). Le riforme istituzionali possono favorire, infatti, significative forme di apprendimento istituzionale dei livelli locali e regionali di governo, che è importante però monitorare e accompagnare in questo delicato processo di trasformazione<sup>9</sup>. L'eredità lasciata dalla subcultura politica bianca sul modo di regolazione dello sviluppo locale, soprattutto nello stile amministrativo e di cultura di governo locale, può costituire al tempo stesso un limite e una possibilità per il cambiamento: molto dipende dalla capacità di reinterpretare la tradizione per ricavarne energie per il cambiamento, piuttosto che motivi per evitarlo (Messina 2011).

In questa prospettiva, in questo volume si è scelto di focalizzare l'attenzione su alcune *policies* regionali che tentano di introdurre elementi innovativi orientati verso un cambiamento del modo di regolazione e del governo dell'area vasta. Tra questi vanno senz'altro indicate tre diverse linee di *policy*:

- a) le riforme di riordino istituzionale, con particolare riguardo alla legge regionale n.18/2012 e alle forme di incentivazione di associazionismo intercomunale, specialmente dopo il ridimensionamento del livello provinciale di governo;
- b) l'impatto delle politiche europee per lo sviluppo regionale e la capacità della Regione di europeizzarsi, attivando una programmazione dello sviluppo di tipo strategico, adeguata alle sfide che il territorio deve affrontare e, al tempo stesso, coerente con una *governance* europea multilivello;
- c) l'attivazione della Città Metropolitana di Venezia e delle funzioni metropolitane e le sue relazioni con il resto del territorio regionale.

In questo contesto, sono stati approfonditi inoltre due casi studio di "buone pratiche" per lo sviluppo locale di particolare interesse: il caso della federazione dei comuni del Camposampierese e della sua Intesa Programmatica d'Area nella provincia di Padova, e il caso del GAL Prealpi Dolomiti nella provincia di Belluno.

Il percorso di ricerca si conclude focalizzando l'attenzione sulle trasformazioni rilevabili nel sistema politico regionale durante e dopo l'era Galan<sup>10</sup> e sulla capacità di risposta alle sfide per il governo dell'area vasta dopo le Province. In questa prospettiva, l'analisi condotta ha consentito di individuare possibili ambiti di indagine su cui sarà interessante proseguire la ricerca, anche in chiave comparata.

<sup>9</sup> In questa prospettiva va considerato anche il contributo che il Centro interdipartimentale di ricerca sul Nord Est "Giorgio Lago" dell'Università di Padova sta dando alla Regione Veneto, partecipando al Centro di competenze in materia di riordino istituzionale.

<sup>10</sup> Si veda il contributo di S. Grimaldi in questo volume.

## CAPITOLO SECONDO

# Le Province tra riforme, Corte costituzionale e realtà dei fatti. La paradossale vicenda dell'anello debole del sistema istituzionale italiano e il caso Veneto

*di Luca Antonini*

### **1. Le riforme fallite e l'agonia delle Province**

La serie di interventi legislativi che si sono susseguiti sul sistema istituzionale delle Province e delle Città metropolitane dimostra tutta la difficoltà e il pressapochismo che caratterizza la gestione del cd. federalismo all'italiana (Antonini 2013), sia per quanto riguarda la parte statale, scarsamente capace di guidare lo sviluppo del sistema attraverso una seria interpretazione del proprio ruolo di coordinamento, sia per quanto riguarda gli attori del decentramento che, soprattutto in passato, non sempre hanno saputo mostrarsi quali reali centri di innovazione e di sussidiarietà. Il sistema delle Province ha conosciuto infatti un periodo di vera e propria degenerazione istituzionale quando, tra la seconda metà degli anni '90 e la prima metà del 2000, vennero istituite circa dieci nuove Province, prevalentemente inutili, con costi decisamente sostenuti per il sistema e con la prospettiva, in base ai disegni di legge presentati, di istituirne un'ulteriore trentina. In questo processo è stato emblematico il caso delle nuove quattro Province sarde istituite nel 2001, che hanno portato solo ad inefficienze e a un considerevole aumento di spesa pubblica.

A questa degenerazione il sistema politico non è riuscito a porre argini, salvo poi intervenire, anche a fronte di una precisa richiesta della Banca Centrale Europea nel momento di attacco speculativo che ha colpito l'Italia, con il decreto legge n. 201/2011, il cd. *Salva Italia*, che, facendo di tutta un'erba un fascio, sopprimeva sostanzialmente tutte le Province delle Regioni a statuto ordinario, riducendole a enti di mero coordinamento, senza funzioni di amministrazione attiva. A quel decreto legge ne sono seguiti altri due (i decreti n. 95 e n. 188 del 2012) ma tutta

la sequenza è stata clamorosamente bloccata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 220 del 2013. È utile ricostruire analiticamente questa vicenda.

Il primo decreto legge si caratterizzava per una tecnica normativa alquanto rozza: con alcuni scarni commi contenuti nell'eterogeneo articolo 23 – che trattava anche della riduzione dei componenti del Consiglio Nazionale della Economia e del Lavoro e di altre Autorità indipendenti – si pretendeva di realizzare una riforma istituzionale su un tema eminentemente costituzionale, già oggetto di un ampio dibattito in Assemblea costituente, dove si era posto il problema della eventuale soppressione delle Province in relazione alla nascita delle Regioni. Più precisamente, con i commi 15, 16 e 17 dell'art. 23 si trasformava la Provincia da ente politico rappresentativo della popolazione inclusa nell'ambito territoriale di riferimento, in un ente di secondo grado, i cui organi di governo venivano identificati in un Consiglio provinciale composto da non più di dieci componenti eletti dai Consigli comunali e in un Presidente eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti. Per le modalità di elezione si rinviava a una legge statale da emanare entro il 31 dicembre 2012. Il comma 14 dell'art. 23 assegnava poi alle Province esclusivamente le funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale e regionale.

In questo modo venivano palesemente contraddetti gli artt. 117, II comma, lett. p) e 118, II comma, della Costituzione che riconoscono alle Province la titolarità di funzioni amministrative fondamentali e proprie; veniva inoltre compressa indebitamente la funzione legislativa regionale, che nelle materie di propria competenza, anche residuale, non poteva più configurare la Provincia come il soggetto deputato a declinare i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. In sostanza, la disposizione prefigurava uno scenario dove le Province, sostanzialmente svuotate di funzioni di amministrazione attiva, ricevevano dallo Stato e dalle Regioni limitatissimi trasferimenti di risorse (con violazione quindi dell'art. 119 Cost. che prefigura le Province come soggetti dotati di autonomia finanziaria) solo per lo svolgimento del supporto di segreteria ai propri organi, la cui funzione veniva ridotta a quella di un mero coordinamento dell'attività dei Comuni e delle unioni dei Comuni.

È utile, al fine di mostrare la cifra del problema, ricordare un passaggio del ricorso che la Regione Veneto presentò alla Corte costituzionale: senza mettere in discussione l'opportunità di una seria razionalizzazione dell'attuale assetto istituzionale del sistema delle autonomie locali, in particolare delle Province, si specificava che:

Un tale processo avrebbe meritato di essere progettato insieme con gli Enti territoriali ed attuato con appropriati strumenti giuridici, così che risultasse veramente funzionale a realizzare un più efficiente modello organizzativo e una migliore allocazione delle risorse, con effettiva riduzione dei costi, anche politici. Si rileva e lamenta, al contrario, la inidoneità delle disposizioni censurate – nella loro forza giuridica e nei loro contenuti – a realizzare effettivamente l'obiettivo dichiarato.

È evidente, del resto, che il legislatore, prigioniero solo della fretta di lanciare un messaggio politico, non aveva considerato la varietà del sistema italiano decentrato, dove esistono molte Regioni, tra cui il Veneto, caratterizzate dalla prevalenza di piccoli o piccolissimi Comuni (in Piemonte quelli sotto i 1000 abitanti superano il 50%); in queste realtà, lo svolgimento delle funzioni di area vasta non può essere efficacemente garantita da semplici forme associative tra i Comuni: il rischio di rendere ingestibile il sistema dei servizi del territorio diventerebbe molto forte.

Più razionale si mostrava quindi la scelta attuata con il secondo decreto legge (n. 95 del 2012) che correggeva il tiro del decreto *Salva Italia* prevedendo, anziché lo svuotamento delle funzioni provinciali, un riordino delle Province sulla base della dimensione territoriale e della popolazione. In questo modo otteneva considerazione l'altro dato rilevante del nostro assetto decentrato, ovvero che la Provincia di Milano ha una popolazione (4 ml di ab.) maggiore della regione Calabria (2 ml di ab.); quella di Bergamo (1 ml. di ab.) maggiore dell'Umbria (800.000 ab.); quella di Cuneo (580.000 ab.) maggiore della Liguria. L'ar. 17, del decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012, così come convertito nella legge n. 135, cambiava quindi prospettiva rispetto al DL n. 201/2011 e disponeva il riordino territoriale delle Province prevedendo una procedura articolata, fondata sulla fissazione di requisiti minimi di territorio e popolazione: almeno duemilacinquecento chilometri quadrati e una popolazione residente non inferiore a trecentocinquantamila abitanti. Inoltre, alla scelta – propria del decreto *Salva Italia* – di sottrarre alle Province ogni funzione di amministrazione attiva, veniva sostituita quella di mantenere in capo ad esse gran parte delle funzioni fondamentali: pianificazione territoriale, valorizzazione dell'ambiente, pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali, edilizia scolastica. Attraverso questo percorso si sarebbe arrivati ad una decurtazione di 34 circoscrizioni provinciali delle Regioni a statuto ordinario, coinvolgendo – però a tappe forzate e con tempi eccessivamente stretti – le autonomie territoriali, le quali avevano la possibilità, entro il 24 ottobre 2012, di presentare delle ipotesi di riassetto delle Province dei rispettivi territori. Il riordino definitivo era disciplinato quindi dal decreto legge n. 188 del 5 novembre 2012, poi però decaduto per mancata conversione.

Questa sequenza di decreti legge si è scontrata, come anticipato in apertura, con la Corte costituzionale: nella sentenza n. 220 del 2013 è stato infatti dichiarato incostituzionale, nella parte relativa alle Province, sia il decreto *Salva Italia*, sia quello successivo (il decreto n. 95/2012), sulla scorta della considerazione che:

Non è utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative» e puntualizzando l'infedeltà dell'art. 133, comma 1, Cost., derogabile soltanto con apposite disposizioni di rango costituzionale. Si deve ancora osservare che la modificazione delle singole circoscrizioni provinciali richiede, a norma dell'art. 133, primo comma, Cost., l'iniziativa dei Comuni interessati – che deve necessariamente precedere l'iniziativa legislativa in senso stretto – e il parere, non vincolante, della Regione. Sin dal dibattito in

Assemblea costituente è emersa l'esigenza che l'iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto.

## **2. La legge n. 56 del 2014 tra Corte costituzionale, problemi rimasti aperti e il “limbo” senza risorse delle Province**

Alla dirompente, ma pienamente condivisibile, sentenza della Corte costituzionale, il Governo ha reagito su un duplice piano: intervenendo con un disegno di legge costituzionale diretto a trasformare le Province in un ente territoriale non più costituzionalmente necessario (veniva soppressa la dizione “Province” dai diversi articoli della Costituzione che la prevedevano) e parallelamente approvando il disegno di legge recante *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, poi approvato dal Parlamento nella legge n. 56 del 2014, più nota come “Legge Delrio”.

Prima di entrare nel merito dei contenuti di quest'ultima legge, è opportuno considerare il grave impatto che il processo fallito ha prodotto sul sistema: le Province dal 2011 sono diventate l'anello debole della catena del sistema decentrato italiano, entrando in una fase di lunga agonia e di incertezza sulla loro sorte, che le ha condotte a subire più di ogni altro livello la scure di quei forti tagli lineari con cui il Governo ha colpito gli enti territoriali in questi ultimi anni. La Corte dei Conti ha infatti chiaramente precisato che al comparto degli enti territoriali è stato richiesto, nelle manovre degli ultimi anni, «uno sforzo di risanamento non proporzionato all'entità delle loro risorse», in base a scelte andate «a vantaggio degli altri comparti che compongono il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche», e ha quindi auspicato (ma non è avvenuto) che «futuri interventi di contenimento della spesa assicurino mezzi di copertura finanziaria in grado di salvaguardare il corretto adempimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali»<sup>1</sup>.

All'interno di questa manovra di penalizzazione finanziaria degli enti territoriali<sup>2</sup>, le Province hanno pagato il conto più alto, come emerge dal Rapporto Copaff (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) sulla distribuzione

<sup>1</sup> Cfr. Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali*, delibera n.29 del 29 dicembre 2014.

<sup>2</sup> Cfr. Longobardi E. (2015) che dimostra come nel complesso, tra il 2009 e il 2013, fatto uguale a 100 il livello del 2000, la spesa delle amministrazioni centrali è passata da 163,1 a 159,8, con una riduzione del 2%; mentre la spesa dei governi locali è passata da 156,3 a 143,2, con una riduzione dell'8,3%. In altri termini, dal lato della spesa i tagli colpiscono relativamente di più le amministrazioni locali: la riduzione di spesa attesa dai provvedimenti ricade infatti per il 48% sul governo decentrato, per il 35,6% sulle amministrazioni centrali e per il 16,4% sugli enti di previdenza.

delle misure di finanza pubblica, che certifica per la prima volta e in modo condiviso tra tutti i livelli di governo, la distribuzione dei tagli delle ultime manovre di finanza pubblica. Il rapporto infatti dimostra che l'incidenza dei tagli sulla spesa primaria (consolidata) per i quattro gruppi di enti locali, in relazione all'esercizio 2012 è stato il seguente: 38,5% per le Regioni (spesa extra sanitaria); 27,8% per le Province; 14,3% per i Comuni; 3,7% per gli enti sanitari locali. Dal momento che il dato relativo alle Regioni riguarda la spesa extra sanitaria (38,5%) e che va quindi considerato assieme a quello della spesa sanitaria (3,7%), appare evidente che le Province siano state di fatto il livello istituzionale maggiormente colpito (27,8%) dai tagli, essendo divenute per effetto dei processi di riforma (falliti e poi riavviati) l'anello debole del sistema istituzionale.

Le Province quindi hanno pagato comunque un prezzo per quei processi di riforma che la Corte costituzionale ha bloccato con la sentenza n. 220 del 2013: si sono trovate per un lungo periodo sotto la spada di Damocle della volontà di sopprimerle prima e di riformarle poi; in questo periodo le funzioni però sono rimaste nella loro responsabilità, mentre le risorse sono diminuite drasticamente; quando poi con la legge n. 56 del 2014 il processo di riforma si è stabilizzato, la confusione è continuata.

È emblematico contestare che recentemente sono stati definiti i fabbisogni standard, quantificando in poco più di un miliardo e mezzo le risorse spettanti alle Province (e alle Città metropolitane) per le loro funzioni fondamentali<sup>3</sup>, ma che anziché tradurre questo dato in una corrispondente riduzione delle imposte provinciali (*in primis* IPT e Rc auto) gravanti sui contribuenti, si è stabilito che il *surplus* di risorse (circa 2 miliardi) sia versato dalle Province (e dalle Città metropolitane) allo Stato (Trovati 2015). È evidente che questo modo di procedere rappresenta un totale stravolgimento dello scopo per cui i fabbisogni standard erano stati ideati, ovvero consentire all'elettore un controllo della relazione tra prelievo fiscale locale e spesa giustificata.

Questo episodio conferma la complessità del clima che si è generato riguardo all'esperienza delle autonomie territoriali, dove si assiste a comportamenti del Governo centrale poco lungimiranti e caratterizzati spesso da una tendenza a scaricare sulle autonomie territoriali il peso principale delle manovre di contenimento della spesa pubblica, senza assumersi la responsabilità di una riduzione dei livelli essenziali delle prestazioni e di assistenza (LEP e LEA) a seguito del venir meno delle risorse disponibili. In altre parole, il Governo ha scelto la strada di lasciare, da un lato, invariati i LEP e LEA, o peggio ancora di non definirli nemmeno in molte materie come l'assistenza sociale, e dall'altro di perpetrare un sistema di tagli lineari, in ciò venendo meno ad un corretto esercizio di quella funzione di coordinamento della finanza pubblica che è invece richiesto dall'art. 117, III comma, Cost..

La stessa riforma attuata con la legge n. 56 del 2014 sconta pesantemente questo limite, perché è evidente nel disegno della riforma una sottovalutazione, quindi, del

<sup>3</sup> Nota metodologica, *Riduzione risorse 2015 art. 1, comma 418 legge n. 190 del 23 dicembre 2014*, 3 aprile 2015.

tutto impropria (e questa considerazione vale anche per le “nuove” Città metropolitane) di quei meccanismi di finanziamento<sup>4</sup> che pure Paladin giustamente definiva “la pietra angolare dell’autonomia” (Salerno 2015)<sup>5</sup>.

Fatta questa preliminare precisazione, può essere allora considerato l’assetto istituzionale delle Province riordinate dalla legge n. 56 del 2014 che vengono trasformate, da ente politico rappresentativo della popolazione inclusa nell’ambito territoriale di riferimento, in ente di secondo grado.

Nello specifico, gli organi della Provincia sono il Presidente, il Consiglio provinciale e l’Assemblea dei sindaci. Il presidente è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia; sono eleggibili i sindaci della Provincia il cui mandato scade non prima di 18 mesi dalla data delle elezioni. Il Consiglio provinciale è organo elettivo di secondo grado e dura in carica 2 anni; hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei Comuni della Provincia.

<sup>4</sup> La legge 56 del 2014 prevede, al comma 97, una ambigua delega al Governo che sembrerebbe diretta anche all’adeguamento del sistema di finanziamento. Più precisamente, si dispone: «Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 92, uno o più decreti legislativi, previo parere della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e delle Commissioni parlamentari competenti per materia, in materia di adeguamento della legislazione statale sulle funzioni e sulle competenze dello Stato e degli enti territoriali e di quella sulla finanza e sul patrimonio dei medesimi enti, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) salva la necessità di diversa attribuzione per esigenze di tutela dell’unità giuridica ed economica della Repubblica e in particolare dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, applicazione coordinata dei principi di riordino delle funzioni di cui alla presente legge e di quelli di cui agli articoli 1 e 2 e ai capi II, III, IV, V e VII della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; b) le risorse finanziarie, già spettanti alle Province ai sensi dell’articolo 119 della Costituzione, dedotte quelle necessarie alle funzioni fondamentali e fatto salvo quanto previsto dai commi da 5 a 11, sono attribuite ai soggetti che subentrano nelle funzioni trasferite, in relazione ai rapporti attivi e passivi oggetto della successione, compresi i rapporti di lavoro e le altre spese di gestione». Non vi è però notizia, al momento, che a tale delega sia stata data una qualche attuazione.

<sup>5</sup> Salerno (2015) osserva inoltre che: «Senza le necessarie risorse, qualunque sistema pubblico si inceppa, e tanto più ciò si presenta come indispensabile alla luce di un progetto riformistico che chiama direttamente in causa le responsabilità degli autonomie territoriali in presenza di vincoli di bilancio tuttora assai stringenti, annualmente imposti dallo Stato in nome del contingente esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica sulla base dei parametri di volta in volta stabiliti in sede europea. Anzi, con l’ultima legge di stabilità si è assistito a un evento sinora mai verificatosi nella storia repubblicana, ossia con legge dello Stato sono stati prescritti trasferimenti finanziari direttamente operanti in senso “ascendente”, cioè dalle autonomie territoriali verso lo Stato. Insomma, per la prima volta, il bilancio dello Stato è stato alimentato da risorse provenienti dagli altri enti costitutivi della Repubblica. Infatti ai sensi dell’art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, “Le Province e le Città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l’anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l’anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall’anno 2017”. E, tale disposizione prosegue prescrivendo che: “In considerazione delle riduzioni di spesa di cui al periodo precedente, ciascuna Provincia e città metropolitana versa ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa. Sono escluse dal versamento di cui al periodo precedente, fermo restando l’ammontare complessivo del contributo dei periodi precedenti, le Province che risultano in dissesto alla data del 15 ottobre 2014”. In altre parole, è stato previsto che lo Stato sia direttamente finanziato dalle Province e dalle Città metropolitane per cifre crescenti dal 2015 al 2017».

Per quanto riguarda la distribuzione dei poteri, in analogia con le disposizioni riguardanti le Città metropolitane, l'art.1, comma 55, configura l'Assemblea dei sindaci, che costituisce l'unico organo composto da soggetti eletti direttamente e rappresentativo dell'intera comunità di elettori del territorio di riferimento, come organo dotato solo di poteri propositivi e consultivi, attribuendo quindi i poteri di decisione sostanziale agli altri organi (Presidente e Consiglio provinciale, che sono rappresentativi solo di una parte della comunità elettorale del territorio di riferimento) in assenza di una qualunque forma di responsabilità politica nei confronti della intera collettività di riferimento. Si tratta di un altro aspetto critico della riforma, perché, come evidenziato dal ricorso della Regione Veneto, fa venir meno gli standard minimi di rappresentatività e responsabilità politica «che devono essere rispettati, anche nel caso di elezioni di secondo grado, per poter configurare un governo effettivamente democratico dell'ente territoriale».

L'Assemblea dei sindaci, infatti, è anche impossibilitata a far valere nei confronti dell'operato del Presidente della Provincia e del Consiglio provinciale una qualsiasi forma di responsabilità politica, perché nella nota n. 1/2014 del 23/10/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, espressamente si nega che sia possibile, nei nuovi statuti sia delle Città metropolitane che delle Province:

Prevedere, in assenza di ogni previsione legislativa in merito, l'applicazione al sindaco metropolitano e al presidente di Provincia dell'istituto della mozione di sfiducia disciplinato dall'art. 52 del Testo unico enti locali (DLGS 18 agosto 2000, n. 267). Infatti i sindaci metropolitani ricoprono l'incarico in virtù della carica di sindaco del Comune capoluogo (salva l'ipotesi di elezione diretta di cui al comma 22 della Legge), mentre i presidenti di Provincia sono eletti in virtù di elezione separata rispetto al consiglio. In entrambi i casi, la legge prevede esplicitamente la decadenza solo ove perdessero i requisiti di sindaco del Comune capoluogo, il sindaco metropolitano (comma 40), o di eleggibilità, il presidente di Provincia (comma 65).

È evidente, in conclusione, l'alterazione del disegno costituzionale, dal momento che nessun organo dotato di reali poteri decisionali appare riconducibile non solo alla dimensione dell'elezione diretta, ma nemmeno agli standard minimi della responsabilità politica. Peraltro, nell'impianto della legge n. 56 del 2014 non è nemmeno chiaro cosa possa succedere in caso di un blocco del processo decisionale, dovuto all'insorgere di un insanabile contrasto tra Presidente e Consiglio o tra questi e l'Assemblea dei sindaci.

In realtà, si tratterebbe di un quadro che potrebbe presentare profili di compatibilità costituzionale, qualora alle Province fossero attribuite mere funzioni di coordinamento collaborativo delle funzioni comunali e non vere e proprie funzioni politiche. In questo caso sarebbe la natura dell'ente a permettere di giustificare una recessione dei principi di democraticità e di rappresentatività. Ma così non è.

Alle Province continuano ad essere assegnate vere e proprie funzioni di "governo politico" dell'area vasta, che non attengono solamente a forme di coordinamento intercomunale, ma riguardano funzioni, come la gestione dell'edilizia scolastica, che

fisiologicamente richiederebbero di essere affidate ad organi politicamente responsabili nei confronti della comunità di riferimento o perlomeno richiederebbero strumenti e forme per far valere la suddetta responsabilità politica. Inoltre va precisato che, mentre la città metropolitana sarà un livello ordinamentale ove, se lo statuto eventualmente disponga in tal senso, potrà essere governata da organi eletti a suffragio universale, nelle province gli organi dei vertici politici effettivamente decisionali saranno determinati sempre e soltanto mediante elezioni di secondo livello. Nelle Province, quindi, in via definitiva gli elettori non saranno mai tutti i cittadini residenti dotati della capacità elettorale, ma soltanto i titolari degli organi comunali presenti nell'ambito provinciale. Il fatto che nel territorio nazionale si diversifichi il diritto di voto per l'elezione degli organi degli enti di area vasta, produce un'evidente differenza di trattamento circa le modalità di esercizio dei diritti politici.

La Corte costituzionale nella criticatissima<sup>6</sup> e iper sbrigativa sentenza n. 50 del 2015, con la quale ha assolto la legge n. 56 del 2014 (salvo alcuni problematici aspetti, relativi alle Città metropolitane, dove la sentenza si configura come una interpretativa di rigetto<sup>7</sup>), è risultata completamente cieca nel vedere il problema per cui la vera e più palese alterazione del disegno costituzionale non derivava dall'elezione indiretta degli organi delle Province riformate, ma dalla mancanza di un organo che fosse, al contempo, pienamente rappresentativo e dotato di reali poteri decisionali<sup>8</sup>. Tale non è, appunto, la conferenza dei sindaci, per la limitatezza dei relativi poteri; tale non è

<sup>6</sup> Cfr. tra i tanti, Vandelli L. (2015) che inizia così: «Imbarazzo. Se fosse consentito avviare il commento ad una sentenza non con rigorose analisi giuridiche, ma con l'espressione di un sentimento, è precisamente a questa sensazione che sarebbe spontaneo fare riferimento. Imbarazzo che prova particolarmente chi ha sempre sostenuto la sostanza della conclusione finale cui la Corte perviene, ma che si trova a disagio nel seguire le argomentazioni che le sorreggono (o che, quanto meno, avrebbero dovuto sorreggerle)». Si veda anche Salerno (2015).

<sup>7</sup> Cfr., sul punto, Barbero M. e Vigato E. (2015) che osservano: «La stessa Corte, del resto, implicitamente ammette l'esistenza di tale *vulnus* (non presente nella disciplina riguardante le Province) allorché, respingendo le censure relative al comma 6 della L. 56/2014, riconosce che la possibilità di adesione (sia pure *ex post*) da parte di altri Comuni alla città metropolitana riconosciuta da tale norma comporta "per implicito" la speculare facoltà di uscirne da parte di quelli della Provincia omonima. E in questi termini, posto che la facoltà di uscire non era prevista dalla L. 56/2014, la sentenza si configura come una interpretativa di rigetto, che potrebbe però aprire la strada a una fuga dei Comuni dalla città metropolitana, a questo punto rompendo quella possibilità di governo dell'area vasta omogenea che costituisce la ratio della città metropolitana. Forse, quando non vengono rispettati, i principi tendono, per così dire, a "vendicarsi" e in questo modo quella superficialità con cui la Corte sembra liquidare la questione del deficit di responsabilità politica la costringe a prevedere una *exit strategy* che tuttavia contraddice l'essenza e la funzionalità stessa della città metropolitana».

<sup>8</sup> La sentenza, infatti, si limita ad osservare: «A loro volta, le censure rivolte al modello di governo di secondo grado, parimenti adottato per il riordinato ente Provincia, risultano non fondate (anche con riguardo al *vulnus* che si assume derivante all'autonomia finanziaria, di entrate di spesa, ove riconducibile ad organi non direttamente rappresentativi) sulla base delle medesime ragioni già esposte con riferimento alle Città metropolitane e della considerazione che inerisce, comunque, alla competenza dello Stato nella materia "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di [...] Province" (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost., - ogni altro denunciato aspetto disciplinatorio, appunto, di detto ente territoriale)».

il consiglio provinciale, dove è rappresentata solo una parte della comunità elettorale del territorio di riferimento<sup>9</sup>; tale non è il presidente della Provincia. Parimenti, la Corte ha glissato sulla mancanza di efficaci strumenti di controllo politico sull'operato degli organi autenticamente decisionali e quindi sulla mancanza di responsabilità politica. È significativo dover constatare che la Corte non si sia minimamente preoccupata di motivare su questo punto, completamente sorvolando sull'esistenza della citata circolare n. 1/2014 della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In conclusione, la sentenza sovrappone in maniera eccessivamente semplicistica il meccanismo dell'elezione diretta degli organi con l'esigenza di rappresentatività e della responsabilità politica degli stessi (che discende dagli artt. 1 e 114 Cost.). Eppure la stessa sentenza, nel respingere anche le censure relative alla lamentata violazione della Carta europea dell'autonomia locale (di cui viene, peraltro, riaffermata la natura di documento di mero indirizzo già riconosciuta nella sentenza n. 325 del 2010), contraddittoriamente si sofferma sull'esigenza di un'effettiva rappresentatività delle comunità interessate. Rappresentatività che, nella fattispecie, non pare affatto garantita, contrariamente a quanto afferma la Corte, dalla prevista sostituzione di coloro che sono componenti "*ratione muneris*" dell'organo indirettamente eletto, quando venga meno il *munus* (funzione). Nel caso del sindaco di diritto delle Città metropolitane, peraltro, il *munus* è espressione di una comunità territoriale diversa (almeno in parte) da quella cui fa riferimento l'organo indirettamente eletto.

Inoltre la sentenza ha sorvolato con un'impressionante superficialità sulle violazioni degli articoli 1 e 48 della Costituzione che erano stati evidenziati dalla Regione Veneto anche in relazione all'autonomia impositiva che potrà essere esercitata dalle "nuove" Province, perché i margini di manovra fiscale connessi al sistema dei tributi propri derivati provinciali definiti dal capo II del DLGS n. 56 del 2011 (IPT, imposta Rc auto, tributo di scopo) saranno esercitati non solo da organi privi di legittimazione diretta popolare, ma nemmeno responsabili verso l'unica assemblea (quella dei sindaci) direttamente rappresentativa di tutti gli elettori della comunità di riferimento.

Su tutti questi aspetti, quindi, la sentenza non ha offerto motivazioni adeguate e, spesso semplicemente ripetendo pedissequamente le osservazioni dell'Avvocatura di Stato, non ha colto l'occasione per fornire un'adeguata impostazione costituzionale del processo di riforma, rispetto al quale i suggerimenti della dottrina non erano davvero mancati<sup>10</sup>. Senza che fosse necessario sconvolgere l'impianto della legge, alcune

<sup>9</sup> Cfr. il caso ad esempio della Città metropolitana di Milano, che può assumere valore paradigmatico anche in relazione alla nuova disciplina della Provincia. Nelle recenti elezioni del consiglio metropolitano di Milano, su 134 Comuni interessati e 2.056 aventi diritto al voto, i 24 eletti provengono da 14 Comuni, la cui popolazione nel complesso è circa metà di quella dell'intera Provincia. Gli elettori insiti in circa metà della popolazione della Provincia di Milano, così come i 120 Comuni che non hanno ottenuto eletti, quindi, non avranno voce in capitolo nelle scelte che saranno assunte dagli organi di governo della città metropolitana, perché la conferenza metropolitana dispone solo di poteri propositivi e consultivi.

<sup>10</sup> Si vedano a questo riguardo i contributi di Staiano (2014); Lucarelli (2014); Cecchetti (2014); Mone

storture avrebbero potuto essere corrette, ridando razionalità e respiro al processo di riordino.

### **3. L'attuazione della legge n. 56 del 2014 e il caso delle Province del Veneto**

È utile, in ogni caso, ricostruire i passaggi fondamentali del processo di riordino: i commi da 85 a 96 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 hanno infatti identificato le funzioni delle “nuove” Province, indicando quelle “fondamentali” che rimangono a loro attribuite e prevedendo, per le altre funzioni, il trasferimento ad altri enti territoriali (comma 89): all'esito del processo la Provincia continuerà ad esistere quale ente territoriale “con funzioni di area vasta”, le quali, peraltro, si riducono a quelle qualificate “fondamentali” (elencate nel comma 85) e a quelle, meramente eventuali, indicate nei commi 88 e 90. Con riferimento al procedimento di riordino delle funzioni ancora attribuite alle Province e allo scorporo di quelle riassegnate ad altri enti, si prevede che, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, in attuazione dell'art. 118 Cost., lo Stato e le Regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, individuino in modo puntuale, mediante accordo sancito in Conferenza unificata, le funzioni di cui al comma 89 oggetto della complessiva riorganizzazione e le relative competenze (comma 91). E ciò avendo riguardo alle seguenti finalità: determinazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni; riconoscimento di esigenze unitarie; adozione di forme di avalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, attraverso intese o convenzioni.

In questo complesso procedimento di riordino, ha rivestito dunque un'importanza centrale l'accordo in Conferenza unificata demandato all'individuazione, in primo luogo, del concreto perimetro delle funzioni fondamentali (comma 85) e, di conseguenza, alla determinazione delle altre funzioni oggetto di possibile trasferimento. Ed è sulla base di tale accordo che lo Stato e le Regioni avrebbero dovuto emanare gli atti di propria competenza, nel rispetto del riparto delle competenze legislative previsto dalla Costituzione, in modo da ricomporre le funzioni amministrative, in modo organico, al livello di governo ritenuto adeguato.

Più in dettaglio, l'accordo previsto dal comma 91 avrebbe dovuto:

1. far confluire, prioritariamente, nei nuovi cataloghi di funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane le funzioni amministrative già svolte dalle Province, al fine di salvaguardare l'integrità di funzionamento degli enti, l'organizzazione del lavoro e l'efficienza dei servizi, nonché l'equilibrio finanziario, in modo da sostanziare la portata del comma 85 individuante le funzioni fondamentali residue (elencate dalla lettera *a* alla lettera *f*);

2. individuare e puntualizzare, di conseguenza, quali funzioni diverse da quelle fondamentali sarebbero state rimesse alla legislazione regionale, secondo la competenza per materia prevista dall'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. (precisandosi che su tali funzioni l'accordo avrebbe dovuto comunque garantire che il riordino ad opera delle singole Regioni non poteva comportare la costituzione di nuovi enti e agenzie);
  3. individuare, allo stesso modo, le funzioni nelle materie di competenza legislativa statale, che il D.P.C.M. attuativo avrebbe dovuto, poi, trasferire.
- Il suddetto Accordo è di fatto intervenuto in data 11 settembre 2014, stabilendo che:
- ai sensi del comma 89, Stato e Regioni attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali secondo le rispettive competenze, per cui lo Stato può provvedere solo per le funzioni che rientrano nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost. (oltre che per quelle specificamente a lui attribuite in materia di tutela delle minoranze), mentre alle Regioni spetta di provvedere per tutte le altre attualmente esercitate dalle Province.
  - Quanto alle funzioni il cui riordino spetta alle Regioni, Stato e Regioni hanno preso atto che le funzioni attualmente svolte dalle Province che rientrano nelle competenze regionali sono necessariamente differenziate regione per regione. Hanno concordato a tal fine che ciascuna regione provveda a definire l'elenco delle funzioni fondamentali di cui all'art. 1, comma 85, della legge n. 56 del 2014, e ad operare il riordino nel rispetto dei principi e secondo le modalità concordati nel suddetto Accordo.
  - Lo Stato si impegna ad adottare il d.P.C.m. di cui al comma 92 dell'art. 1 della legge, anche per la parte relativa alle funzioni amministrative degli enti di area vasta di competenza statale, contestualmente alla sottoscrizione dell'Accordo in sede di Conferenza unificata, mentre le Regioni si impegnano ad adottare le iniziative legislative di loro competenza entro il 31 dicembre 2014.

In virtù di quest'ultima disposizione, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato in data 26 settembre 2014, l'apposito decreto per l'individuazione dei criteri fondamentali per la definizione e il trasferimento dei beni e risorse connessi alle funzioni oggetto del riordino (fondamentali e non), oltreché per la mobilità del personale.

A livello regionale praticamente in tutte le Regioni a Statuto ordinario le Giunte hanno presentato un disegno di legge di attuazione del riordino delle funzioni provinciali, ma solo quattro Regioni sono giunte ad approvare la relativa legge (Liguria, Toscana, Umbria e Marche<sup>11</sup>).

In ogni caso l'intero processo si è sviluppato secondo un *iter* contorto, spesso gravemente condizionato dalla assenza di risorse dovuta ai citati tagli statali draconiani,

<sup>11</sup> LR Liguria n. 15 del 26 marzo 2015; LR Umbria n. 13 del 26 marzo 2015; LR Toscana n. 22 del 3 marzo 2015; LR Marche n. 13 del 31/3/2015.

che portano gli enti che potenzialmente avrebbero potuto assumere le funzioni non più facenti capo alle Province a non gareggiare certo per assumerle.

Riguardo al caso Veneto, è utile precisare che dei 2.883 dipendenti delle sette Province (Venezia, Verona, Vicenza, Padova, Treviso, Belluno, Rovigo), 1.979 sono i lavoratori impegnati nello svolgimento delle funzioni fondamentali; 904 (di cui 459 lavorano nel Centro per l'impiego) sono impegnati nelle funzioni non fondamentali e a questi vanno aggiunti 250 che sono dipendenti delle società partecipate. Il processo di riordino, quindi, dovrà considerare anche il problema del personale non impegnato nelle funzioni fondamentali.

Nel caso del Veneto, inoltre, occorre anche segnalare alcune particolarità.

In primo luogo, occorre considerare che sia lo Statuto regionale sia la legge n. 56 del 2014 prevedono disposizioni specifiche riguardo alla Provincia di Belluno. L'art. 15, co. 5, dello Statuto prevede infatti:

5. La Regione, ferma la salvaguardia delle esigenze di carattere unitario, conferisce con legge alla Provincia di Belluno, in considerazione della specificità del suo territorio transfrontaliero e interamente montano nonché abitato da significative minoranze linguistiche, forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria in particolare in materia di politiche transfrontaliere, minoranze linguistiche, governo del territorio, risorse idriche ed energetiche, viabilità e trasporti, sostegno e promozione delle attività economiche, agricoltura e turismo. La Provincia di Belluno, d'intesa con le autonomie locali, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e sulla base di appositi accordi, provvede a sua volta a conferire ai Comuni o alle loro forme associative quelle funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario a livello provinciale.

A tale disposizione si è data attuazione con la importante legge reg. n. 25 del 2014, *Interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla Provincia di Belluno in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto del Veneto*<sup>12</sup>.

La stessa legge n. 56 del 2014 prevede poi disposizioni specifiche applicabili alla Provincia di Belluno, poiché al comma 3 stabilisce: «Alle Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono riconosciute le specificità di cui ai commi da 51 a 57 e da 85 a 97». In particolare si prevede al comma 52 che: «Le Regioni riconoscono alle Province di cui al comma 3, secondo periodo, forme particolari di autonomia nelle materie di cui al predetto articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione»; al comma 57 che: «Gli statuti delle Province di cui al comma 3, secondo periodo, possono prevedere, d'intesa con la regione, la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»; al comma 86 che: «Le Province di cui al comma 3, secondo periodo, esercitano

<sup>12</sup> Va anche ricordata la legge reg. n. 18 del 7 aprile 1994, *Interventi a favore delle imprese ubicate nel territorio dei Comuni della Provincia di Belluno*.

altresì le seguenti ulteriori funzioni fondamentali: a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo; b) cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti».

Queste ultime disposizioni, tuttavia, si sono scontrate con la realtà dei fatti: dato il pesante effetto dei tagli praticati al sistema delle Province e alla stessa Regione Veneto non sembra quindi che abbiano potuto ricevere al momento alcuna concreta attuazione; esse pertanto, stante la mancanza di trasferimenti statali di risorse, si configurano più che altro come mere affermazioni di bandiera che difficilmente potranno compensare la Provincia di Belluno rispetto allo squilibrio derivante dalla propria posizione geografica di confine con una autonomia speciale, come quella della confinante Provincia autonoma di Trento, che invece ha ottenuto dallo Stato, anche nell'ultimo periodo, ben altra considerazione (Antonini 2014).

Altra particolarità del Veneto è la ritardata attuazione della Città metropolitana di Venezia per effetto del commissariamento dello stesso Comune di Venezia: ciò ha comportato che, con l'art. 23, comma 1-*quater*, del DL n. 90/2014, si sia stabilito che: «Ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 14, della legge 7 aprile 2014, n. 56, come modificato dal presente articolo, dal 1° gennaio 2015 le attività ivi previste a cui occorra dare continuità fino all'entrata in funzione della Città metropolitana di Venezia sono assicurate da un commissario nominato ai sensi dell'articolo 19 del testo unico di cui al regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni».

In questi termini la Provincia di Venezia ha continuato ad esistere commissariata e solo ora, a seguito dello svolgimento delle elezioni nel Comune, sarà possibile procedere all'istituzione della Città metropolitana.

Per quanto riguarda infine le altre Province Venete, dopo le recenti elezioni degli organi regionali potrà riprendere il percorso di attuazione della legge n. 56 del 2014 attraverso l'approvazione della relativa legge regionale.

Un percorso in ogni caso non facile, posto che su tutto questo processo pesa come un macigno la previsione contenuta nel DDL di revisione costituzionale già approvato in prima lettura da entrambi i rami del Parlamento e ora nuovamente in esame al Senato (n. 1429-b), che dispone la soppressione delle Province: dal futuro art. 114 Cost. scompare infatti il riferimento alle Province (nella relazione illustrativa del DDL costituzionale al Senato compare solo la laconica frase: «L'articolo 24 [del DDL di riforma] modifica l'articolo 114 della Costituzione, disponendo l'eliminazione delle Province dal novero degli enti di cui si compone la Repubblica» (De Marco 2014).

L'art. 38 del DDL di revisione costituzionale dispone poi, al comma 4, che «Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili or-

dinamicali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale».

Se il testo venisse definitivamente approvato in questi termini, vorrebbe quindi dire che a ciascuna regione sarebbe rimessa la decisione se prevedere o meno un ente di area vasta, sul tipo della Provincia, definito sulla base di profili ordinamentali generali (ad esempio dimensione, popolazione, sistema elettorale, *governance* di I o II grado, funzioni) che saranno definiti dalla legge dello Stato.

È evidente quindi che tutto il complesso processo di riordino delle funzioni delle Province ha trovato nella legge n. 56 del 2014 solo un assetto provvisorio, che potrebbe finire nel nulla a seguito dell'approvazione definitiva della riforma costituzionale.

Non è certo questo un quadro che consente le condizioni necessarie per riformare in modo efficiente il nostro sistema istituzionale: l'imponenza dei processi che si richiede vengano avviati stride infatti nettamente con la precarietà delle soluzioni, con un danno non marginale al sistema, che si trova impigliato in un quadro di grande incertezza riguardo a funzioni, personale e risorse.

## Le forme di gestione associata intercomunale in Veneto

*di Mauro Salvato*

### **1. Antecedenti delle forme associate nel Veneto: i Comprensori**

La Regione Veneto ha emanato le prime norme in materia di forme associate fra enti locali nel 1975, a cinque anni dalla sua costituzione, in una fase storica in cui numerose Regioni procedevano in tal senso (Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, solo per citare le maggiori). L'obiettivo dichiarato era quello di individuare un livello intermedio fra la Regione e i Comuni con funzioni di partecipazione alla programmazione regionale e di gestione associata intercomunale dei servizi. In questo quadro, nella maggioranza dei casi veniva assegnato alla Provincia un generico ruolo di promozione e coordinamento delle forme associate, che ne configurava di fatto un ruolo del tutto marginale, in alcuni casi invece era sostanziato da alcuni poteri e funzioni (es. Emilia Romagna). In quegli anni, infatti, era ancora aperto il dibattito sul ruolo della Provincia, dopo che erano state istituite le Regioni, ventidue anni dopo la previsione costituzionale.

La Regione Veneto approvò a distanza di pochi giorni due leggi in materia, la LR n. 64 del 30 maggio 1975, *Costituzione dei consorzi per la gestione unitaria dei servizi sociali di interesse locale (unità locali dei servizi sociali e sanitari)*, con l'intento di anticipare la riforma nazionale della sanità e dell'assistenza<sup>1</sup>, e la LR n. 80 del 9 giugno 1975, *Norme per l'istituzione e il funzionamento dei Consigli di Comprensorio*. Da un punto di vista logico questa seconda legge precede la prima, in quanto individua gli ambiti territoriali – ai quali la prima rinvia – entro cui promuovere e sviluppare in cooperazione con gli enti locali<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> La riforma della sanità L. 833 arriverà nel 1978, mentre per quella dell'assistenza bisognerà attendere la L. 328 del 2000.

<sup>2</sup> Art. 1, LR 80/1975.

- a) una politica di attuazione della programmazione regionale;
- b) un'azione di riequilibrio economico e territoriale;
- c) il riordino e la razionalizzazione dell'attività amministrativa regionale e locale;
- d) il processo di aggregazione fra enti locali anche in funzione dell'attribuzione della delega di funzioni regionali;
- e) la partecipazione degli organismi democratici rappresentativi alle scelte politiche della Regione.

La Regione enfatizza, quindi, la partecipazione e il coinvolgimento dei locali alla programmazione regionale, manifesta l'intenzione di delegare funzioni amministrative agli enti locali, a norma dell'art. 118 della Costituzione e dell'art. 55 dello Statuto della Regione, purché ne abbiano le capacità gestionali, ovvero le gestiscano in forma associata. In particolare la LR 80/1975 attribuisce funzioni cogenti in materia urbanistica, di fatto imponendo la gestione associata delle stesse ai Comuni, forse ledendo le loro prerogative di autonomia costituzionale, in nome dell'esigenza di governo dello sviluppo urbanistico del territorio oltre i particolarismi comunali.

Il Comprensorio era un ente di secondo livello, il cui consiglio è composto da rappresentanti nominati dai Comuni, dalle Province e dalle Comunità Montane. Era la Provincia ad insediare il Consiglio di Comprensorio, che per lo svolgimento delle proprie attività deve avvalersi di personale assegnato dalla Regione o di personale comandato dai Comuni.

Le competenze qualificanti del Consiglio di Comprensorio erano:

1. partecipare con proprie proposte e indicazioni alla formazione del Piano di sviluppo regionale e del Piano territoriale regionale di coordinamento, promuovendo la partecipazione degli enti locali;
2. esprimere parere sui programmi regionali di settore relativi a particolari infrastrutture, ai servizi sociali, alle localizzazioni residenziali, industriali, commerciali;
3. redigere e adottare il piano comprensoriale, comprendente la relazione programmatica che stabilisce indirizzi economici e sociali, e il piano urbanistico concernente la totalità del territorio del comprensorio;
4. esercitare le funzioni in materia urbanistica, quali l'approvazione dei piani particolareggiati e dei piani di edilizia economica e popolare, l'autorizzazione dei piani degli insediamenti produttivi, il nulla osta per i piani di lottizzazione e altre funzioni previste dalla L. 865/1971 in materia urbanistica;
5. promuovere strutture consortili e altre forme di aggregazione fra enti locali operanti in uno o più comprensori per l'esercizio di funzioni delegate dalla Regione o di quelle proprie attribuite dagli enti locali ai fini dell'ottimale organizzazione e gestione degli stessi;
6. coordinare l'esercizio delle funzioni delegate dalla Regione nonché delle attività regionali svolte direttamente a livello comprensoriale; a tale proposito il Consiglio di Comprensorio deve essere sentito dalla Regione in sede di predisposizione

delle singole leggi di delega, e deve formulare pareri che tengano conto delle capacità operative degli EELL nonché delle strutture consortili esistenti;

7. esercitare le funzioni che verranno attribuite da successive leggi regionali.

La legge ripartisce il territorio regionale in 52 Comprensori (Fig. 1), alcuni dei quali interprovinciali, ovvero comprendenti comuni appartenenti a province diverse, a riprova che si tiene conto maggiormente dell'omogeneità territoriale che dei confini amministrativi delle province. Nel caso in cui il comprensorio coincida con la Comunità Montana, le funzioni del Consiglio di Comprensorio vengono assunte dalla stessa, per evitare doppioni. I singoli comuni hanno la possibilità di chiedere di essere allocati in altro comprensorio. Sulla richiesta decide la Regione.

La LR Veneto n. 64/1975 promuoveva su tutto il territorio regionale la costituzione di consorzi fra i comuni e le province<sup>3</sup>, denominati "Unità Locali dei Servizi Sociali e Sanitari", per la gestione unitaria di tutta una serie di servizi indicati dalla legge, con la possibilità da parte dei comuni di delegare ulteriori funzioni. La legge prevedeva che i consorzi partecipassero alla stesura del piano sanitario regionale e alla sua attuazione; coordinassero la gestione dei servizi sociali e sanitari nell'ambito del territorio di loro competenza, anche mediante incontri e scambi di informazioni con le altre istituzioni assistenziali (in particolare le IPAB). La legge prevedeva che la Regione conferisse ai consorzi costituiti la delega delle funzioni amministrative regionali in materia di assistenza sanitaria e di assistenza sociale, a norma dell'art. 118 della Costituzione e dell'art. 55 dello Statuto della Regione.

La legge prevedeva inoltre che ciascun consorzio dovesse comprendere, di regola, una popolazione compresa tra i 50.000 e i 100.000 abitanti, fatta eccezione per le zone che richiedessero un diverso assetto dei servizi, in relazione a particolari condizioni demografiche e geomorfologiche. L'ambito territoriale dei singoli consorzi doveva, di norma, coincidere con quello dei comprensori in cui sarebbe stato di lì a poco ripartito il territorio regionale con la LR 80/1975. Qualora il comprensorio avesse una dimensione territoriale e demografica particolarmente rilevante, il consorzio poteva comprendere soltanto una parte dei comuni del comprensorio (sottomultiplo); i comuni di rilevanti dimensioni potevano essere articolati in parti rientranti in consorzi diversi. In nessun caso il consorzio poteva comprendere comuni appartenenti a comprensori diversi. Il consorzio, come il comprensorio, poteva invece comprendere comuni situati in diverse circoscrizioni provinciali. Il territorio di competenza di ciascun consorzio poteva essere suddiviso in distretti, sulla base della programmazione regionale dei servizi sociali e sanitari.

<sup>3</sup> Le Province sono state coinvolte in quanto detenevano competenze in materia socio-sanitaria, a norma del TUEL del 1934.

Fig. 1 – *Regione Veneto, zonizzazione dei Comprensori (LR 80/1975)*



**I Comprensori del Veneto (ex L. r. 80/1975)**

- |   |   |
|---|---|
| Comprensorio n. 01 - Gorizia                | Comprensorio n. 27 - Negrà  |
| Comprensorio n. 02 - Cadore                 | Comprensorio n. 28 - Camporotondo                                   |
| Comprensorio n. 03 - Valle del Bellis       | Comprensorio n. 29 - Bassano del Grappa                             |
| Comprensorio n. 04 - Agropoli               | Comprensorio n. 30 - Vicenza  |
| Comprensorio n. 05 - Zoldano                | Comprensorio n. 31 - San Biadene                                    |
| Comprensorio n. 06 - Altopa                 | Comprensorio n. 32 - Bassano - Montebelluna - Montebelluna Maggiore |
| Comprensorio n. 07 - Belluno                | Comprensorio n. 33 - Pinerolo                                       |
| Comprensorio n. 08 - Udine                  | Comprensorio n. 34 - Polesine di Bra                                |
| Comprensorio n. 09 - Veneto Veneto          | Comprensorio n. 35 - Mirano   |
| Comprensorio n. 10 - Quarta del Piave       | Comprensorio n. 36 - Treviso  |
| Comprensorio n. 11 - Biadene di Adige       | Comprensorio n. 37 - Montebelluna Veneta                            |
| Comprensorio n. 12 - Colognola              | Comprensorio n. 38 - Zovigo   |
| Comprensorio n. 13 - Biadene                | Comprensorio n. 39 - Colonna Veneto - Lendinara                     |
| Comprensorio n. 14 - Montebelluna           | Comprensorio n. 40 - Padova   |
| Comprensorio n. 15 - Oderzo                 | Comprensorio n. 41 - Delta  |
| Comprensorio n. 16 - Mira                   | Comprensorio n. 42 - Isola della Scala                              |
| Comprensorio n. 17 - Biadene                | Comprensorio n. 43 - Montebelluna - Venezia Veneta                  |
| Comprensorio n. 18 - Montebelluna - Sordani | Comprensorio n. 44 - Este   |
| Comprensorio n. 19 - Bassano del Grappa     | Comprensorio n. 45 - Montebelluna                                   |
| Comprensorio n. 20 - Castelnuovo Veneto     | Comprensorio n. 46 - Cinisello                                      |
| Comprensorio n. 21 - Treviso                | Comprensorio n. 47 - Pove di Sesto                                  |
| Comprensorio n. 22 - Biadene                | Comprensorio n. 48 - Lagnano  |
| Comprensorio n. 23 - Montebelluna           | Comprensorio n. 49 - Chioggia                                       |
| Comprensorio n. 24 - Chioggia               | Comprensorio n. 50 - Santa Barbina - Tressana                       |
| Comprensorio n. 25 - San Donà di Piave      | Comprensorio n. 51 - Biadene  |
| Comprensorio n. 26 - Chioggia               | Comprensorio n. 52 - Adria  |

L'implementazione di queste due leggi regionali è stata molto parziale.

Per quanto riguarda la LR 64/1975, i consorzi socio-sanitari sono stati costituiti tutti, ma di fatto sono stati attivati operativamente solo in alcuni casi, quelli in cui i comuni hanno accettato la sfida della gestione associata, arrivando a conseguire risultati di rilievo in termini di sviluppo e diffusione dei servizi sul territorio, e soprattutto ponendo le premesse per la cultura dell'associazionismo intercomunale. Negli anni a venire, su questa esperienza sarà innestata l'attuazione della riforma sanitaria, mediante l'individuazione dei distretti socio-sanitari, la cui zonizzazione attuale coincide tendenzialmente con quella dei consorzi socio-sanitari e dei comprensori di allora, nell'ambito dei quali è stata costituita la Conferenza dei Sindaci per la formulazione del Piano di Zona dei servizi socio-sanitari territoriali.

Per quanto riguarda la LR 80/1975, invece, non se n'è fatto nulla, a seguito di una duplice resistenza: da un lato quella della Regione a delegare funzioni amministrative agli Enti Locali, rivelatrice della tendenza al centralismo amministrativo, dall'altro la resistenza dei comuni a gestire in forma associata soprattutto le funzioni urbanistiche, considerate una leva di governo e di consenso che gli amministratori locali non erano disposti a delegare, soprattutto nella fase espansiva dello sviluppo urbanistico e produttivo. Alla fine, l'ente intermedio fra Regione e comuni, non è decollato nemmeno per le funzioni programmatiche, ma solo per alcune funzioni gestionali e solo in alcuni casi. Comunque, degli atti normativi di quegli anni è rimasta la *zonizzazione* (Tab.1), che costituisce il primo e, per molti aspetti isolato, tentativo di ripartire il territorio regionale, non in una logica settoriale, come si farà in seguito, ma in una logica di programmazione dello sviluppo e di gestione integrata dei servizi locali.

Solo molti anni dopo verrà ripreso il filo allora interrotto, con le Intese Programmatiche d'Area (IPA) e con la legge regionale n. 18 del 2012 sulla Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali, di cui si tratterà nei paragrafi seguenti.

## 2. Enti locali e forme associate intercomunali del Veneto

Il sistema delle autonomie veneto, alla fine del 2015, si articola nei seguenti enti locali:

- la Città Metropolitana di Venezia<sup>4</sup>;
- 6 Province;
- 579 Comuni;
- 19 Unioni montane costituite, 2 da costituire;
- 25 Unioni di comuni.

Oltre alle Unioni di Comuni e alle Unioni Montane, sono presenti altre forme associate fra comuni finalizzate alla gestione di specifici servizi e funzioni comunali.

<sup>4</sup> In attesa di costituzione, dato il commissariamento del Comune di Venezia fino alle elezioni amministrative del maggio 2015. Si veda a questo riguardo il saggio di A. Vigneri in questo volume.

- 64 Convenzioni stipulate per un periodo di 5 anni fra comuni che hanno presentato richiesta di incentivazione alla Dipartimento Enti locali della Regione;
- 85 Convenzioni stipulate fra Comuni e Unioni Montane come ente capofila;
- 9 Consorzi<sup>5</sup>.

Sono presenti, inoltre, diverse forme associate per la gestione associata obbligatoria o facoltativa di servizi di settore: sanità, risorse idriche, rifiuti, polizia locale, protezione civile.

Tab. 1 – *Forme associate fra enti locali del Veneto (2015)*

	N° totale	N° Comuni coinvolti*	% Comuni del Veneto
<i>Forme associate di gestione delle funzioni comunali</i>			
Unioni di Comuni	25	92	16%
Convenzioni fra comuni	64	312	54%
Consorzi	9	109	19%
Unioni Montane	19	136	23%
Convenzioni con Unioni Montane	85	132	23%

\* Gli stessi comuni possono essere coinvolti in più di una forma associata.

<i>Forme associate obbligatorie di gestione di servizi di settore</i>			
Aree ULSS	21	579	100%
Distretti Socio-Sanitari**	51	579	100%
AATO Servizi idrici integrati	8	579	100%
Bacini di raccolta rifiuti	24	579	100%

\*\* Per un raffronto tra la zonizzazione dei Distretti socio-sanitari e quella dei Comprensori si veda la Mappa 2 in Allegato.

<i>Forme associate facoltative di gestione di servizi di settore</i>			
Aree di Polizia Locale	31	n.r.	n.r.
Distretti di Polizia locale	82	n.r.	n.r.
Distretti di protezione civile	57	579	100%

Fonte: Regione Veneto, Dipartimento Enti Locali, dati all'1/1/2014.

<sup>5</sup> Forma associativa prevista dalla L. 142/1990, in seguito soppressa, lasciando alle Regioni la possibilità di mantenere i consorzi costituiti in precedenza.

*L'Unione di Comuni* è una forma associativa individuata dall'art. 32 del DLGS 267/2000, ha carattere polifunzionale ed è un ente locale dotato di propria personalità giuridica, organi di amministrazione diretta, potestà regolamentare. L'Unione acquisisce la titolarità delle funzioni trasferite dai comuni con le relative risorse. All'Unione competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse trasferiti. La costituzione dell'Unione e il suo statuto sono deliberati dai comuni che ne fanno parte.

La Regione Veneto ha normato l'esercizio associato di funzioni da parte dei Comuni dapprima con la LR 13 aprile 2001, n. 11, art. 8 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Autonomie Locali in attuazione del DLGS 31 marzo 1998, n. 112" e più recentemente con la LR 27 aprile 2012, n. 18, "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali" (cfr. *infra*).

Al 31/12/2015 nel Veneto erano costituite 25 Unioni di Comuni, comprendenti 92 comuni su 579 (16%) per una popolazione di 591.649 abitanti pari al 12% della popolazione regionale e per una superficie di 1960 Km<sup>2</sup> (10% del territorio).

La distribuzione territoriale delle Unioni (Mappa 3) vede una loro prevalenza nelle province di Padova (8), Verona (7) e Vicenza (5), mentre una minore presenza nelle province di Venezia (3), Belluno (1), Rovigo (1). In provincia di Treviso non sono presenti Unioni di comuni.

I limiti delle Unioni nel Veneto è che sono molto piccole e gestiscono poche funzioni. Sono per più un terzo sotto i 10.000 abitanti, sono costituite per i due terzi di 2-3 comuni. Le funzioni gestite in forma associata in 15 unioni sono al massimo 2-3. Solo in 5 casi le Unioni gestiscono tutte le funzioni. In molti casi i costi dell'Unione hanno superato i benefici.

Le Unioni spesso sono state costituite sulla carta per prendere i contributi e, quando questi sono cessati, si sono sciolte o hanno "vivacchiato", spesso causando un aumento dei costi amministrativi a fronte delle esigue funzioni associate.

Tab. 2 – *Le Unioni dei Comuni nel Veneto (2015)*

<b>Unioni di Comuni</b>	<b>Provincia</b>	<b>Numero Comuni</b>	<b>Pop. residente 1/1/2015</b>	<b>Superficie km<sup>2</sup></b>	<b>Funzioni associate</b>
Basso Feltrino Setteville	BL	2	6.113	82,44	9
Colli Euganei	PD	3	7.017	56,66	10
Conselvano	PD	2	13.011	39,04	10
Federazione dei Comuni del Camposampierese	PD	11	100.643	225,87	2
Medio Brenta	PD	3	36.566	47,66	2
Megliadina	PD	6	11.012	90,14	11
Padova Nordovest	PD	3	19.741	65,31	2
Patriarcati	PD	2	30.802	36,51	2

(Continua)

Retenus	PD	4	19.952	75,04	6
Eridano	RO	4	8.683	71,83	3
Città della Riviera del Brenta	VE	4	37.314	128,29	1
Fossalta di Portogruaro e Teglio Veneto	VE	2	8.369	43,19	2
Miranese	VE	6	122.718	150,91	2
Dall'Adige al Fratta	VR	5	12.180	84,62	6
Adige Guà	VR	5	22.705	111,85	4
Destra Adige	VR	4	11.334	66,11	9
Roveré, Velo e San Mauro	VR	3	3.497	66,64	2
Sant'Anna d'Alfaedo - Erbezzo	VR	2	3.332	76,12	1
Verona Est	VR	5	27.287	102,36	3
Veronese Tartaro Tione	VR	2	4.593	42,93	3
Alta Val Leogra	VI	2	9.334	70,33	8
Basso Vicentino	VI	4	12.747	75,64	11
Caldogno Costabissara e Isola Vicentina	VI	3	28.873	55,56	2
Colli Berici - Val Liona	VI	2	3.063	27,84	3
Terre del Retrone	VI	3	30.753	43,04	2
<b>Totale Unioni di Comuni</b>	<b>25</b>	<b>92</b>	<b>591.649</b>	<b>1.935,93</b>	<b>116</b>
<b>% sul totale Veneto</b>		<b>15,89%</b>	<b>12,01%</b>	<b>10,53%</b>	

Fonte: Regione Veneto, Sezione Enti Locali.

*Le Comunità Montane* sono state istituite dalla L. 1102 del 1971 quali enti locali di secondo livello con funzioni di valorizzazione delle zone montane, costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, il cui ambito territoriale doveva essere definito dalle Regioni. La Regione Veneto con la LR 19/1992 “Norme sull’istituzione e il funzionamento delle Comunità montane” ha individuato 19 comunità montane. In una prima fase gli amministratori delle C.M. venivano nominati dai Comuni, ma potevano essere individuati anche fra soggetti che non fossero amministratori o comunali, nella logica dell’ente strumentale.

In seguito, con il TUEL 267/2000 (ma già con la L.142/1990) le comunità montane vengono inquadrare fra le forme associate intercomunali e denominate unioni di comuni, prevedendo che i comuni possano delegare ad esse la gestione associata

di funzioni e servizi comunali, e che la C.M. abbia un organo rappresentativo e un organo esecutivo composti da sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti.

In realtà, fino ad allora i comuni avevano la facoltà, e non l'obbligo, di gestione associata attraverso le comunità montane. Infatti, erano poche le comunità montane che gestivano funzioni e servizi delegati volontariamente da parte dei Comuni. Le comunità montane continuarono ad essere percepite perciò, non tanto come ambiti di gestione associata, ma come enti locali a se stanti, dotati di funzioni proprie attribuite con legge dello Stato o conferite dalle Regioni per svolgere funzioni specifiche inerenti la montagna, per le quali ricevevano finanziamenti statali e regionali diretti.

La vera svolta, sotto il profilo normativo, si ha con il DL 95/2012, che taglia il finanziamento statale alle comunità montane (di fatto un modo per abolirle) e assegna alle Regioni il compito di riordinarle ed eventualmente finanziarle in quanto unioni di comuni.

Nel 2012 la Regione Veneto approva la LR 40 "Norme in materia di unioni montane" (poi modificata dalla LR 49/2012), con cui trasforma le comunità montane in Unioni Montane, individuando la medesima delimitazione territoriale delle ex-CM quale ambito territoriale adeguato, ancorché non vincolante, per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi, ivi compreso l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni montani e pedemontani con meno di 3.000 abitanti, salvo richieste di modifica dell'ambito territoriale da parte della maggioranza dei comuni interessati e la possibilità di recesso per i comuni con più di 5.000 ab.

A dicembre 2015 sono state costituite per trasformazione delle preesistenti comunità montane 19 Unioni Montane [Mappa 4], 2 sono state commissariate.

Tab. 3 – *Unioni Montane nel Veneto*

Unioni Montane costituite	Provincia	N. Comuni	Pop. residente 1/1/2015	Superficie kmq
Agordina	BL	16	19.647	658,48
Alpago	BL	5	9.854	170,59
Cadore Longaronese Zoldo	BL	6	9.589	322,92
Val Belluna	BL	6	32.293	363,88
Bellunese - Ponte nelle Alpi	BL	2	44.120	205,36
Centro Cadore	BL	8	15.646	553,44
Comelico e Sappada	BL	6	8.725	343,08
Valle del Boite	BL	5	9.819	409,64
Feltrina	BL	13	58.101	622,47
Grappa	TV	7	21.461	121,8

(Continua)

Prealpi Trevigiane	TV	10	62.802	204,34
Monfenera Piave Cesen	TV	3	21.624	103,65
Baldo-Garda	VR	9	26.499	330,78
Alto Astico	VI	8	11.921	191,04
Astico	VI	6	21.189	91,8
Marosticense	VI	4	22.217	60,95
Pasubio-Alto vicentino	VI	7	66.351	229,8
Spettabile Reggenza dei 7 comuni	VI	8	21.127	466,2
Valbrenta	VI	7	53.663	166,07
Totale	19	136	536.648	5.616,29
% sul totale Veneto		23,49%	10,89%	30,54%
<b>Unioni Montane da costituire</b>				
C.M. Agno Chiampo (commissariata)	VI	10	77.124	248,88
C.M. della Lessinia (commissariata)	VR	18	78.013	580,74

Fonte: Regione Veneto, Sezione Enti Locali.

Il limite della LR 40/2012 è quello di non ridisegnare gli ambiti territoriali, che in alcuni casi non rispecchiano i confini orografici e, soprattutto, non considerano le interdipendenze funzionali e i flussi di mobilità sul territorio. Per questa ragione spesso i comuni, soprattutto della fascia pedemontana, non si riconoscono nell'ambito territoriale dell'unione montana e stipulano convenzioni con Comuni esterni alla stessa per adempiere all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali, cosa possibile a norma della legge statale e della LR 49/2012.

Un altro limite è che, spesso, i comuni vedono nell'unione montana l'erede della comunità montana, un ente funzionale a se stante, per molti anni finanziato dallo Stato, che giustificava la sua esistenza per l'esercizio delle funzioni montane, al quale non riconoscono le competenze per gestire le funzioni comunali.

In sostanza, non è stato ancora compiuto il salto culturale che dovrebbe portare gli amministratori comunali a vedere nell'unione montana la rete attraverso la quale gestire in forma associata le funzioni fondamentali dei comuni, sulla base di un modello di *governance* condiviso.

*La Convenzione*, prevista all'art. 30 del DLGS 267/2000, ha natura contrattuale, non ha personalità giuridica, come pure organi di amministrazione e struttura propria, si appoggia su quella del Comune capofila e può prevedere la costituzione di uffici unici fra gli enti locali convenzionati.

Fino ad ieri la convenzione ha avuto carattere monofunzionale ed è stata stipu-

lata su base volontaria. Questo ha prodotto in Veneto gestioni associate a geometria variabile, in cui ciascun comune negoziava di volta in volta forme di collaborazione per specifici servizi con comuni diversi. Questo ha prodotto un'elevata frammentazione gestionale e complicato le relazioni istituzionali, a fronte di risparmi relativi e vantaggi limitati per i cittadini.

È difficile avere un quadro esaustivo delle convenzioni stipulate fra i comuni sul territorio regionale, in quanto la Regione Veneto è a conoscenza solo delle convenzioni per le quali è stato richiesto ed erogato un contributo per la gestione associata di funzioni.

In base ai dati forniti dalla Direzione Enti Locali della Regione Veneto al 1° gennaio 2014 risultavano finanziate 64 gestioni associate mediante convenzione fra 312 Comuni, e 85 convenzioni fra Unioni Montane e 132 comuni per la gestione associata delle funzioni fondamentali.

Inoltre, le convenzioni spesso sono state stipulate solo sulla carta per prendere i contributi regionali e, quando questi sono cessati, si sono sciolte o hanno "vivacchiato" spesso causando un aumento dei costi amministrativi a fronte delle esigue funzioni associate.

È quello che sta accadendo anche oggi fra molti comuni, che aggirano l'obbligo di gestione associata stipulando convenzioni sulla carta e lasciano tutto come sta, salvo complicare ancor più la gestione amministrativa.

In futuro, potranno essere stipulate convenzioni per tutte le funzioni fondamentali, con enti rientranti nella provincia e nell'ambito individuato dalla Regione, per un bacino almeno di 4.500 abitanti o per almeno 5 comuni, con un responsabile unico per ciascuna funzione (non per ciascun servizio).

Dopo tre anni le convenzioni devono dimostrare di avere conseguito significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, altrimenti devono obbligatoriamente trasformarsi in unioni. Inoltre, dopo cinque anni dalla legge Delrio non potranno più essere stipulate nuove convenzioni.

*Il Consorzio* è una forma associativa riconosciuta all'art. 31 del DLGS 267/2000, costituita per la gestione di funzioni di rilevanza economica ed imprenditoriale. Di carattere volontario (solo in taluni casi obbligatorio su materie di competenza statale e regionale) e generalmente monofunzionale, il consorzio è dotato di personalità giuridica, con caratterizzazione aziendale, ovvero assimilato alle aziende speciali per la gestione di attività di rilevanza economica ed imprenditoriale, dotato di propri organi di amministrazione ed una propria struttura amministrativa. Non possono più essere costituiti nuovi consorzi, ma le Regioni possono mantenere quelli esistenti.

La Regione Veneto eroga contributi a 8 consorzi intercomunali, costituiti per la gestione associata dei servizi di polizia locale, raccolta rifiuti e per la gestione di sistemi informativi territoriali (SIT).

Tab. 4 – *I consorzi fra comuni nel Veneto*

Consorzio Polizia Municipale Piave (TV)
Consorzio Azienda Intercomunale di Bacino Treviso 3 (TV)
Consorzio Intercomunale Priula (TV)
Consorzio di Polizia Locale Nordest Vicentino (VI)
Consorzio di Polizia Locale Alto Vicentino (VI)
Consorzio dei Castelli (VI)
Consorzio per Lo Sviluppo del Basso Veronese (VR)
Consorzio Servizi Tecnici Basso Piave (VE)

*Le zonizzazioni di settore.* Ai fini di una mappatura dell'assetto istituzionale della Regione e dei rapporti che si vengono ad instaurare tra gli enti locali nella propria azione amministrativa, accanto alle forme associate prese in esame si devono considerare le zonizzazioni di settore. I Comuni, in particolare, vedono il proprio territorio ricadere in molteplici "ambiti ottimali di gestione", delineati appunto per rispondere ad esigenze funzionali di specifici servizi o settori. In Veneto si possono individuare 5 principali zonizzazioni di settore, due delle quali (ULSS e Polizia locale) sono articolate su due livelli.

Tab. 5 – *Le zonizzazioni di settore*

<i>Zonizzazione</i>	<i>Normativa di riferimento</i>	<i>N°</i>
Aziende ULSS	LR n. 56 del 14.09.1994 art. 22	21
Distretti socio-sanitari		52
Aree di Polizia locale	DGR n. 2067 del 07.07.2009	31
Distretti di Polizia locale		83
Distretti di Protezione civile e AIB	DGR n.506 del 18.02.2005	57
AATO Servizi idrici integrati	LR n. 17 del 27.04.2012 art. 2	8
Bacini di raccolta dei rifiuti	LR n. 3 del 21.01.2000	24

Le zonizzazioni di settore rispondono a logiche di scala del settore, con il risultato che le zonizzazioni non sono quasi mai coincidenti. Ne consegue una situazione insostenibile sotto il profilo istituzionale, in quanto gli amministratori comunali sono costretti a partecipare a molti tavoli con partner sempre diversi nei quali hanno una scarsa influenza, soprattutto se rappresentano piccoli comuni.

### 3. La politica di riordino territoriale della Regione Veneto

Il 27 aprile 2012 è stata emanata la LR 18/2012 “Disciplina dell’esercizio associato di funzioni e servizi comunali”, contenente disposizioni volta a favorire la riorganizzazione, da parte dei comuni del territorio veneto, per quanto riguarda l’esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni, nonché lo svolgimento dei servizi nelle materie di cui all’art. 117 della Costituzione, attraverso il ricorso a forme di gestione sovra-comunale.

Questa legge fa seguito all’approvazione, nel gennaio 2012, del nuovo Statuto regionale, nel quale il legislatore ha scelto di elevare al rango di principio statutario la promozione dell’intercomunalità nell’organizzazione e svolgimento delle funzioni amministrative locali, prevedendo altresì casi di obbligatorietà della gestione associata tra comuni (art. 12).

La LR 18/2012 è attuativa delle disposizioni normative nazionali che introducono l’obbligo gestioni associata delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni<sup>6</sup>.

I Comuni obbligati alla gestione associata – al di sotto dei 5.000 ab in pianura e dei 3000 ab per i Comuni appartenenti a Comunità montane – in Veneto (Mappa 5) sono in totale 278, pari al 48% dei comuni veneti, per una popolazione 670.159 ab pari al 13,8% della popolazione regionale. Essi sono distribuiti in prevalenza nelle province di Belluno e Rovigo, ma anche nella provincia di Vicenza sono il 50%, mentre nella provincia di Venezia sono una minoranza, perché i comuni sono mediamente di maggiori dimensioni demografiche.

Tab. 6 – *Comuni obbligati alla gestione associata in Veneto*

Province	Numero comuni	N° comuni montani fino a 3000 ab.	N° comuni di pianura fino a 5.000 ab.	N° comuni obbligati al 31.12.2011	Pop. residente 31/12/2011
Belluno	67	48	-	48	68.154
Padova	104	-	50	50	152.940
Rovigo	50	-	40	40	93.177
Treviso	95	9	16	25	79.198
Venezia	44	-	8	8	29.157
Verona	98	16	30	46	132.390
Vicenza	121	28	33	61	115143
Veneto	<b>579</b>	101	177	<b>278</b>	670.159
% su Veneto	<b>100%</b>	<b>17,44%</b>	<b>30,57%</b>	<b>48,01%</b>	<b>13,73%</b>

Fonte: Regione Veneto, Sezione Enti Locali.

<sup>6</sup> Art. 14 del Decreto legge 78/2010, dall’art. 16 del Decreto-legge 138/2011, dall’art. 23 del Decreto-legge 201/2011 e dall’art. 19 del Decreto legge 95/2012.

Con la LR 18/2012 la Regione ha disciplinato:

- le forme di esercizio associato
- la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica
- il limite demografico minimo associativo della gestione associata

La Regione individua soglie demografiche di adeguatezza per la gestione associata diverse a seconda della collocazione dei comuni (Mappa 6) in:

- area montana e parzialmente montana (3.000 ab.)
- area ad elevata urbanizzazione (20.000 ab.)
- area del basso Veneto (8.000 ab.)
- area del Veneto centrale (10.000 ab.)

*Il Piano di riordino territoriale.* La Regione Veneto ha inteso andare oltre la mera applicazione nel proprio territorio delle disposizioni statali finalizzate all'obbligatorietà delle gestioni associate, prevedendo un piano di riordino, quale intervento organico che andasse ad investire l'intero territorio regionale e tutti gli ambiti settoriali di gestione di funzioni e servizi.

Approvato con la DGR N. 1417 del 6 agosto 2013 "Individuazione dell'ambito adeguato all'esercizio associato di funzioni", in attuazione della LR 18/2012, il Piano prevede le seguenti linee direttrici che comporteranno, nell'arco di un triennio, una riduzione dei livelli di governo esistenti e una razionalizzazione degli enti presenti nel territorio regionale.

1) Semplificazione dei livelli di governo

Le funzioni di gestione e programmazione vanno svolte con riguardo a 4 ambiti di riferimento;

- Ambito provinciale/metropolitano (area vasta)
- Ambito ULSS/IPA (ambito adeguato e di programmazione)
- Ambito Distretti di settore (ambito gestionale adeguato)
- Ambito minimo per aree omogenee LR 18/2012 (ambito funzionale)

2) Modularità della zonizzazione

- L'ambito più grande deve contenere gli ambiti minori.

3) Flessibilità

- All'interno dell'ambito lo sviluppo delle forme associate potrà avvenire nel rispetto dei limiti demografici e dei parametri fissati.

4) Unica *Governance*: Integrazione tra ambiti di programmazione e gestione.

- I soggetti chiamati al governo della programmazione decentrata sono gli stessi preposti alla gestione di servizi e funzioni in forma associata.

Per realizzare il Piano di riordino territoriale, secondo quanto elencato dall'art. 8 della LR 18/2012, la Giunta ha inteso avviare un processo di concertazione del quale possano essere parte attiva, oltre ai Comuni obbligati, tutti i Comuni del Veneto. In particolare, le proposte di aggregazione dei Comuni al fine di individuare gli ambiti

ottimali di gestione dovranno essere formulate tenendo conto in via prioritaria dei seguenti criteri:

- appartenenza alla medesima area geografica omogenea (vedi figura seguente);
- appartenenza alla medesima provincia;
- contiguità territoriale;
- dimensioni associative con riferimento a valori demografici fissati per ciascuna area geografica omogenea.

Tab. 7 – *Ambiti territoriali adeguati previsti dal piano di riordino della Regione Veneto*

AMBITO TERRITORIALE	LIVELLO DIMENSIONALE	FUNZIONI	GOVERNANCE E FORME ASSOCIATE
<b>Ambito di area vasta</b>	Provincia Area città metropolitana	Funzioni area vasta (rifiuti, idrico ...) Funzioni delle Province Funzioni della Città metropolitana	Provincia Città Metropolitana Ato/Consigli di bacino (r.s.u.)
<b>Ambito territoriale adeguato e omogeneo Di programmazione</b>	Area ULSS IPA	Funzioni di programmazione	Soggetto responsabile dell'IPA Conferenza dei Sindaci
<b>Ambito territoriale adeguato gestionale</b>	Dimensioni associative funzionali alle politiche di settore (distretti socio sanitari, distretti di polizia locale, distretti di protezione civile)	a) Funzioni non fondamentali dei Comuni b) Funzioni fondamentali dei Comuni c) Funzioni conferite da leggi regionali d) Funzioni derivanti da leggi statali	Unione di Comuni Unione montana Convenzione Consorzio monofunzionale
<b>Ambito funzionale</b>	La dimensione della <i>forma associativa</i> è riferita ai valori demografici dell'area omogenea art. 8 c. 3 lett. d) LR 18/12	Funzioni a)-b)-c)-d)	Unione di Comuni Unione montana Convenzione Consorzio monofunzionale

Fonte Regione Veneto: Dipartimento Enti Locali.

La Regione ha previsto, inoltre, una serie di azioni di supporto alle gestioni associate:

- contributi per studi di fattibilità destinati a concorrere alle spese per la redazione di studi di fattibilità per la fusione, per la costituzione di unioni di comuni e

per la riorganizzazione di unioni montane a seguito di conferimento di nuove funzioni fondamentali

- incentivi finanziari diretti a promuovere l'avvio e lo sviluppo delle forme associate, nonché la fusione dei Comuni
- attività di consulenza giuridico-amministrativa agli enti locali e alle forme associate e di informazione giuridica attraverso la Newsletter
- azioni formative dirette a migliorare lo sviluppo delle competenze del personale degli Enti locali interessati dalla riorganizzazione di funzioni comunali attraverso la realizzazione di Corsi base di alta formazione / master universitario di I° livello.

Tab. 8 – *Fondi regionali per l'Associazione Anni 2012 /2014*

<i>Contributi ordinari</i> a sostegno delle spese di funzionamento di Unioni e Comunità Montane/Unioni montane	€ 2.500.000
<i>Contributi una tantum</i> destinati a sostenere l'avvio e l'ampliamento dell'esercizio di funzioni fondamentali nella forma della Convenzione, dell'Unione di Comuni, Unione Montana	€ 3.727.301
<i>Contributi in c/investimento</i> destinati a finanziare spese di primo impianto e di riorganizzazione l'esercizio di funzioni fondamentali in Convenzione, Unione di Comuni, Unione Montana	
<i>Contributi straordinari</i> a favore dei Comuni istituiti a seguito di procedimento di <i>fusione</i> sostegno delle spese di riorganizzazione delle strutture e dei servizi	€ 784.270
<i>Azioni formative</i> a favore di amministratori, segretari, dirigenti e funzionari degli enti locali interessati alla gestione associata di funzioni e servizi comunali	€ 118.000
<i>Contributi per studi di fattibilità</i> per progetti diretti alla fusione di Comuni, alla costituzione di una Unione di Comuni o per la riorganizzazione dell'Unione montana	€ 270.000

Fonte Regione Veneto: Dipartimento Enti Locali.

Il limite del piano di riordino è che lascia ai comuni l'iniziativa di aggregarsi fra loro in ambiti funzionali minimi (4.500 ab in luogo dei 10.000 previsti dalla legge nazionale) e non definisce una zonizzazione vincolante, previa concertazione con i comuni stessi, all'interno della quale costituire un'unione o stipulare convenzioni fra comuni o fra comuni ed unione. Il risultato rischia di essere la proliferazione di microaggregazioni, mediante convenzioni fra piccoli comuni obbligati e la scarsa propensione a farsi coinvolgere da parte dei comuni non obbligati.

Bisogna tenere conto, inoltre, che ambiti più ampi di gestione delle funzioni comunali potrebbero essere adatti a recepire anche le funzioni delle Province che potrebbero essere trasferite ai Comuni, e a svolgere il ruolo di programmazione dello sviluppo locale, per la quale la Regione Veneto ha istituito un utile strumento – le Intese Programmatiche d’area – di cui però non sono state sviluppate le potenzialità, di cui si tratterà nel capitolo quarto.

Tab. 9 – *Interventi formativi in materia di associazionismo*

ANNO	CORSO	TITOLO	DURATA ORE	NUMERO PARTECIPANTI
2008	Unipd - CIRN “G. Lago” Corso base	Forme associate dei comuni: strumenti e politiche, 1° edizione	128	20
2009	Unipd - CIRN “G. Lago” Corso base	Forme associate dei comuni: strumenti e politiche, 2° edizione	53	27
2010	Unipd - CIRN “G. Lago” Corso base	Forme associate dei comuni: strumenti e politiche, 3° edizione	53	27
2011	Unipd - CIRN “G. Lago” Corso base	Forme associate e fusioni fra comuni: politiche e strumenti, 4° edizione	53	32
2012	Unipd - CIRN “G. Lago” Corso base	Forme associate e fusioni fra comuni: politiche e strumenti, 5° edizione	48	36
2012	Fondazione CUOA Corso base	Gli impatti economico-finanziari nelle forme associate: strategie, scelte e risultati”	84	18
2013	Unipd Master universitario I° livello	Governo delle reti di sviluppo locale	203	18
2014	Unipd - CIRN “G. Lago” Corso base	L’associazionismo intercomunale e la gestione dell’autonomia finanziaria locale, 6° edizione	50	40
2014	Fondazione CUOA Alta Formazione	Associazionismo intercomunale e governo locale	80	43

Fonte Regione Veneto: Sezione Enti Locali.

*L'incentivazione delle fusioni fra Comuni.* Un discorso a parte merita la fusione, che non è una forma associata, ma una formula istituzionale che porta alla creazione di un nuovo ente, che subentra agli enti costitutivi.

Sia la politica nazionale che quella regionale veneta per i piccoli comuni hanno fortemente incentivato le fusioni sotto il profilo economico e normativo, mediante le seguenti misure:

- Erogazione di un contributo straordinario statale per 10 anni.
- Erogazione di contributi straordinari regionali per 3 anni, in Veneto.
- Esclusione dal patto di stabilità per 5 anni.
- Esclusione dalle regole in materia di acquisizioni di beni, servizi e lavori (CUC) per 3 anni.
- Esclusione dall'assoggettamento dell'obbligo associativo per un mandato.
- Previsione di forme premiali nelle misure di incentivazione regionale.
- Esclusione nei primi 5 anni di vincoli e limitazioni alle assunzioni e ai rapporti di lavoro a t.d. a condizione che il rapporto tra spesa di personale e spesa corrente sia inferiore al 30%.
- Possibilità di mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione (purché siano stati istituiti municipi) per un mandato amministrativo.
- Possibilità di utilizzare i margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più dei comuni originari e nei limiti degli stessi.
- Subentro nei benefici, stabiliti dall'Unione europea o da leggi statali, di cui godevano gli enti estinti, nonché subentro nella titolarità dei relativi beni mobili e immobili senza oneri fiscali.
- Tempo tre anni per l'adeguamento alle norme vigenti in materia di omogeneizzazione degli ATO di gestione e di razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche.

Oltre a ciò, la legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che siano assicurate alle comunità di origine o ad alcune di esse adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi. Nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse ed anche organi eletti a suffragio universale diretto.

Sotto il profilo economico la fusione comporta risparmi certi sulle spese per gli organi politici, il segretario comunale, gli organi di controllo e più in generale sulle funzioni di back-office, per le quali è possibile realizzare economie di scala (segreteria, ragioneria, personale, informatica ecc.).

Questa forte incentivazione delle fusioni, ad oggi, però non ha sortito esiti significativi. Guardando ai dati sulle fusioni realizzate emerge che fino ai primi del 2014 in tutta Italia sono state fatte 26 fusioni, che hanno coinvolto 63 comuni su oltre 8.000, per un totale di 220.000 ab. (su oltre 60 milioni). Gran parte di queste, comunque, sono state costituite di recente (2013-2014).

In Veneto sono state fatte 6 fusioni: 2 negli anni '90 (Porto Viro nel 1994 e Due Carrare nel 1995) e 2 negli ultimi anni nel 2014 (Quero-Vas nel 2013 e Longarone-Castellavazzo nel 2014). Nel 2014 sono state bocciate 3 fusioni al referendum, mentre nel gennaio 2016 i referendum popolari hanno sancito nel Bellunese la fusione dei comuni di Farra, Puos e Pieve d'Alpago, dando vita al Comune di Alpago, e dei comuni di Forno e Zoldo Alto dando vita al Comune di Zoldo.

Dalle esperienze dei referendum con esito negativo emerge che la fusione è principalmente un processo politico e identitario, che coinvolge gli attori locali e le popolazioni interessate, chiamate ad esprimersi tramite referendum, in cui spesso prevalgono considerazioni che poco hanno a che vedere con il miglioramento dei servizi e l'economia della gestione.

Il timore di perdere l'identità territoriale, anche a fronte di chiari vantaggi in termini di servizi, la divisione *fra* le forze politiche e *nelle* forze politiche fra i rappresentanti di comuni diversi, i diversi livelli di servizio e le differenti tariffe fra i comuni, le differenze del debito pro-capite accumulato dalle diverse amministrazioni, le resistenze del personale costituiscono spesso ostacoli insormontabili, che il più delle volte scoraggiano gli amministratori ad intraprendere un processo lungo, complesso e dall'esito incerto. Sono gli stessi amministratori, in molti casi, a chiedere che venga eliminato per legge l'istituto del referendum, altrimenti le fusioni non assumeranno mai le proporzioni che il legislatore auspicava nel mentre introduceva gli incentivi.

Tab. 10 – *Esiti dei referendum per fusioni di comuni tenuti in Veneto nel 2013-2016*

COMUNI	ABITANTI	REFERENDUM	VOTANTI	FAVOREVOLI	CONTRARI	ESITO
Quero (BL)	2.550	27-Oct-13	41%	94%	6%	positivo
Vas (BL)	821		49%	77%	23%	
<b>Totale</b>	<b>3.371</b>		43%	<b>89%</b>	<b>11%</b>	
San Polo di Piave (TV)	4.925	26-Jan-14	47%	29%	71%	negativo
Ormelle (TV)	4.452		50%	23%	77%	
<b>Totale</b>	<b>9.407</b>		48%	<b>26%</b>	<b>74%</b>	
Longarone (BL)	3.878	09-Feb-14	27%	88%	12%	positivo
Castellavazzo (BL)	1.607		40%	65%	35%	
<b>Totale</b>	<b>5.485</b>		31%	<b>79%</b>	<b>21%</b>	

(Continua)

Arquà Polesine (RO)	2.850	09-Feb-14	56%	18%	82%	negativo
Costa di Rovigo (RO)	2.708		64%	36%	64%	
Frassinelle Polesine (RO)	1.499		49%	57%	43%	
Pincara (RO)	1.258		45%	67%	33%	
Villamarzana (RO)	1.195		59%	42%	58%	
Villanova del Ghebbo (RO)	2.158		70%	13%	87%	
<b>Totale</b>	<b>11.668</b>		<b>58%</b>	<b>33%</b>	<b>67%</b>	

Povegliano (TV)	5.074	09-Mar-14	34%	60%	40%	negativo
Villorba (TV)	17.829		39%	42%	59%	
<b>Totale</b>	<b>22.903</b>		<b>38%</b>	<b>45%</b>	<b>55%</b>	
<i>Farra d'Alpago</i>	<b>2.661</b>	17-Jan-16	n.c.	<b>65%</b>	<b>35%</b>	positivo
<i>Pieve d'Alpago</i>	<b>1.888</b>		n.c.	<b>79%</b>	<b>21%</b>	
<i>Puos d'Alpago</i>	<b>2.522</b>		n.c.	<b>92%</b>	<b>8%</b>	
<b>Totale</b>	<b>7.071</b>		56%	<b>80%</b>	<b>20%</b>	
<i>Forno di Zoldo</i>	<b>2.370</b>	17-Jan-16	n.c.	<b>89%</b>	<b>11%</b>	positivo
<i>Zoldo Alto</i>	<b>915</b>		n.c.	<b>75%</b>	<b>25%</b>	
<b>Totale</b>	<b>3.285</b>		50%	<b>84%</b>	<b>16%</b>	

In conclusione, la Regione Veneto ha dimostrato sin dalla sua istituzione un certo attivismo nella promozione delle forme associate intercomunali, ma si è limitata in genere ad una normativa di tipo indicativo, lasciando spazio all'adesione volontaria e all'iniziativa autonoma dei Comuni, limitandosi a fare politiche di incentivazione dell'associazionismo intercomunale, che spesso si sono tradotte in una distribuzione non selettiva di fondi, sulla base di requisiti e non di progetti o di risultati.

Se questa politica poteva avere un senso, forse, quando le finanze regionali erano più ricche, oggi a fronte dei tagli di spesa e dell'obbligo di gestione associata per la maggioranza dei comuni, si richiede una politica regionale più cogente, che induca i comuni a mettersi in rete per gestire in forma associata le funzioni amministrative e per elaborare insieme le strategie dello sviluppo locale, nel quadro di indirizzi ed ambiti territoriali vincolanti disegnati dalla Regione con il concorso dei Comuni.

## Un modello di programmazione decentrata allo sviluppo locale: il caso delle IPA in Veneto<sup>1</sup>

*di Marco Bassetto*

### **1. Il ruolo dell'Intesa Programmatica d'Area nella filiera della programmazione regionale**

L'Intesa Programmatica d'Area (IPA) rappresenta il principale strumento attraverso cui la Regione Veneto offre ai territori la possibilità di definire una propria strategia di sviluppo, condivisa tra gli attori istituzionali, economici e sociali di riferimento, coerentemente con la stessa programmazione regionale. L'istituto dell'IPA si propone sostanzialmente di tracciare una linea di continuità con l'esperienza della programmazione negoziata in Veneto, ponendosi come un'evoluzione e declinazione particolare del Patto Territoriale, volto a diffondere e promuovere tale modello anche in altre realtà sub regionali dotate di un elevato grado di omogeneità dal punto di vista socio-economico e delle necessità di intervento. L'IPA non è quindi un istituto amministrativo, ma ha carattere prettamente politico: un luogo di concertazione fra attori locali, e tra questi e il livello di governo sovraordinato, per delineare strategie di sviluppo del territorio condivise e coerenti con la programmazione regionale, nazionale ed europea.

L'IPA viene definita per la prima volta all'interno della LR n. 35/2001 'Nuove norme sulla programmazione', individuandola come la modalità di attuazione del Piano di Attuazione di Spesa (PAS). Il PAS è il documento di programmazione regionale che, per le spese di investimento, intendeva raccordare la logica della programmazione con quella del bilancio, configurandosi come una sorta di bilancio pluriennale definito su base politica e non contabile. Con la DGR n.2796/2006 la Giunta

<sup>1</sup> Questo saggio riprende, aggiornandoli, i dati presentati in una versione precedente pubblicata in Bassetto (2014).

regionale ha contestualizzato lo strumento dell'IPA all'interno della programmazione regionale, definendone finalità, soggetti che ne possono far parte, ambito territoriale, funzioni, modalità di istituzione e contenuti dei documenti programmatici che devono essere elaborati dai territori.

Partecipano alle IPA i soggetti pubblici e privati (in forma associata) che intendano contribuire allo sviluppo del proprio territorio. I soggetti delle aree che abbiano l'esigenza di perseguire finalità e obiettivi comuni, si costituiscono in IPA, d'intesa con le Amministrazioni provinciali e le Unioni montane interessate per territorio, mediante sottoscrizione di un Protocollo in cui sono definiti: i criteri per l'individuazione dell'ambito territoriale, le finalità e gli obiettivi generali e settoriali che l'IPA intende perseguire, la composizione del Tavolo di concertazione e le regole del suo funzionamento.

Nella definizione del contesto territoriale, la Regione lascia completa libertà ai territori di autodefinirsi ed individuare il proprio ambito ottimale (non valgono quindi i confini amministrativi provinciali). Indicativamente l'area dell'IPA deve però soddisfare i seguenti criteri:

- un'omogeneità dal punto di vista socio-economico e delle necessità di intervento;
- un'estensione congrua alle possibilità di esercizio di un'attività di programmazione strategica, economica e territoriale di medio-lungo periodo;
- caratterizzarsi per una dimensione di 'area vasta', in modo da essere soggetti autorevoli e di peso rispetto al processo di programmazione regionale.

La capacità di analisi del contesto e di proposta in ordine agli interventi necessari allo sviluppo del territorio si esplicita nel Documento Programmatico d'Area (DpA), un piano di azione cui l'IPA si propone di tendere nell'arco di 2-3 anni.

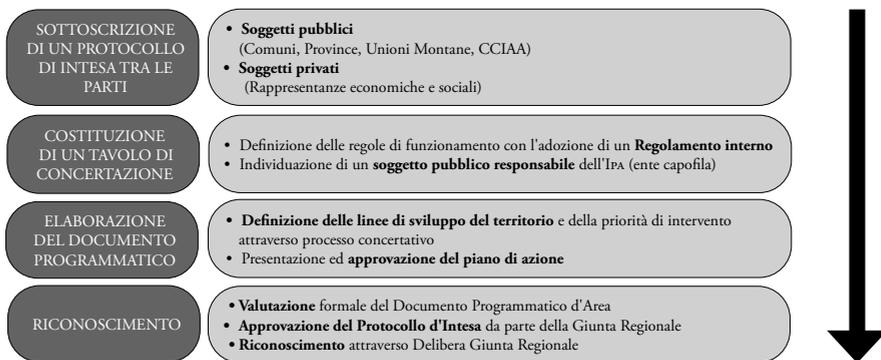
L'attivazione dell'IPA sul territorio regionale prevede un articolato percorso di sintesi e concertazione tra diversi portatori di interessi. Esso vede protagonisti gli attori politici ed istituzionali del territorio (amministrazioni comunali, ente provinciale, CCLIAA), i rappresentanti delle forze economiche (organizzazioni imprenditoriali e sindacali) e sociali (nell'ambito del Terzo settore), il mondo del credito ed altri soggetti privati che costituiscono un punto di riferimento nello sviluppo della società locale (fondazioni, enti di ricerca, singole aziende, etc.).

In maniera schematica si possono individuare quattro *step* operativi necessari alla realizzazione di un'Intesa e al suo riconoscimento da parte della Regione Veneto:

Per valorizzare il ruolo della concertazione nella programmazione locale e accompagnare l'esperienza dei Patti Territoriali, la Regione Veneto si è dotata di uno strumento normativo, la legge regionale 6 aprile 1999, n. 13 'Interventi regionali per i patti territoriali', attraverso la quale sono stati finanziati ed attuati numerosi interventi di sviluppo locale, quali iniziative di animazione economica, il sostegno alla diffusione di reti e sistemi informativi, il cofinanziamento di progettazioni di opere pubbliche e di gestione di sportelli unici. Con le disposizioni delle leggi finanziarie regionali del 2003 e 2004 sono state apportate sostanziali modifiche alla LR n. 13/1999 – modifiche che hanno allargato lo spettro di intervento dei finanziamenti

stanziati dal relativo bando annuale - introducendo la possibilità per la Regione di concorrere alla realizzazione di interventi strutturali, quali opere e infrastrutture pubbliche dichiarate strategiche dai Tavoli dei sottoscrittori dell'IPA. Inoltre, allo scopo di rispondere alle esigenze di intervento più urgenti del territorio, la Regione ha attuato con le risorse Fas 2000-2006 alcuni interventi dichiarati ammissibili ai sensi della LR n. 13/1999, ma non finanziati dalla stessa per mancanza di fondi, inserendoli nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro (APQ). Infine, le IPA sono state individuate quali interlocutori privilegiati nella programmazione Fsc 2007-2013 per la definizione e l'attuazione delle linee di intervento riferibili all'asse 5 'Sviluppo locale' del Programma Attuativo Regionale (PAR).

Fig. 1 – *Schema di istituzione dell'Intesa Programmatica d'Area*



## 2. L'IPA nel panorama nazionale degli strumenti di progettazione integrata per lo sviluppo

Nel corso dell'ultimo ventennio si sono diffusi in numerose Regioni italiane strumenti di programmazione territoriale dello sviluppo economico, basati sull'individuazione di unità integrate di intervento (solitamente a livello provinciale o sub provinciale) e strutturate in forme pattizie tra attori pubblici e privati. L'attivazione di questi partenariati locali per lo sviluppo discende dall'esperienza acquisita dai territori nella realizzazione di importanti politiche promosse sia a livello nazionale che europeo a partire dagli anni '90: il corpus di strumenti della programmazione negoziata, avviata con la legge n. 662/1996, e la realizzazione dei progetti finanziati con i Fondi strutturali europei nel periodo 2000-2006. Infatti, sebbene all'inizio del decennio scorso l'attenzione per la stagione delle politiche negoziali fosse notevolmente scemata, la progettazione integrata e la regionalizzazione dei Patti hanno dato un nuovo impulso alla diffusione di tali *policies*, espressione di un chiaro progetto volto a rivitalizzare il ruolo, le funzioni e le competenze dei governi regionali e locali nei processi e nelle azioni per lo sviluppo economico delle popolazioni da questi amministrati (De Vivo, 2006).

Sulla spinta delle iniziative statali e comunitarie le Regioni si sono quindi attrezzate, introducendo nel proprio ordinamento strumenti normativi finalizzati alla programmazione su base decentrata degli interventi strategici, in un'ottica di condivisione con gli attori locali degli obiettivi di sviluppo, definiti attraverso pratiche concertative e da realizzarsi con il concorso di risorse pubbliche e private. Elemento distintivo comune a tali iniziative è la partecipazione al processo programmatico non solo delle rappresentanze politico-istituzionali, ma anche degli attori portavoce del tessuto economico e delle forze sociali che operano nei territori.

Le esperienze di programmazione integrata che si possono individuare nel panorama italiano nel periodo 2007-2013, pur caratterizzate da elementi di somiglianza che traggono origine da comuni percorsi di attivazione, differiscono per alcune dimensioni relative, in particolare, al sistema di *governance* adottato per la loro gestione, al ruolo di coordinamento svolto dalla Regione nella loro attuazione e all'integrazione degli strumenti con il più articolato spettro di interventi definito dalla programmazione regionale.

Prendendo spunto dalla letteratura sul tema, sono state selezionate per un approfondimento e confronto con il caso Veneto le esperienze condotte dalle Regioni Emilia Romagna (2010), Toscana (2009), Lombardia (Consiglio Regionale della Lombardia, 2006; IREER, 2007), Piemonte (COREP, 2011) ed Abruzzo, delineando le caratteristiche di ciascuna di esse attraverso un set di variabili, quali:

- la presenza/assenza di base normativa;
- il rapporto con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione dello sviluppo promossi dall'ente regionale;
- i modelli di aggregazione dei territori;
- il grado di specializzazione dello strumento;
- il sistema di *governance* adottato per la gestione delle politiche di sviluppo locale;
- il ruolo assunto dall'ente provinciale nel coordinamento e nell'attuazione degli interventi;
- il concorso dei soggetti privati alla definizione ed al cofinanziamento dei progetti strategici;
- la presenza/assenza di un sistema di monitoraggio dell'attività dei partenariati locali;
- lo svolgimento di una valutazione ex ante dei programmi di sviluppo presentati dai territori da parte delle Regioni;
- la portata finanziaria degli investimenti promossi dalle diverse politiche.

Come si evince dal prospetto (Tab. 1), solamente 4 Regioni (Veneto, Emilia Romagna, Toscana e Lombardia) hanno contestualizzato gli strumenti di sviluppo locale all'interno della propria legge ordinaria di programmazione, provvedendo, inoltre, a regolamentarne le procedure attuative. Piemonte ed Abruzzo hanno invece affidato alle sole disposizioni della Giunta regionale l'inquadramento operativo della programmazione negoziata. Dal punto di vista della capacità dei vari modelli di integrarsi con la più articolata struttura di programmazione dello sviluppo regionale,

ovvero di divenirne riferimento prioritario per politiche di intervento su base territoriale, notiamo come solamente le Regioni Abruzzo e Toscana abbiano attribuito un simile ruolo ai propri strumenti. In particolare, la Regione Abruzzo definisce i PAT come «articolarioni comprensoriali delle strategie di sviluppo individuate dalla Regione [...], capaci di valorizzare gli elementi di complementarietà e le potenziali sinergie fra i diversi strumenti di programmazione coinvolti»; allo stesso modo, nel contesto toscano gli strumenti settoriali regionali hanno largamente recepito il pacchetto progettuale dei PaSL, ai quali fanno riferimento tutti i documenti di programmazione (sia per all'attuazione di politiche comunitarie, che nazionali e regionali) per l'esplicitazione delle strategie di sviluppo su base territoriale.

Le modalità con cui i territori si sono aggregati per dar vita a percorsi di progettazione integrata sono state influenzate non solo dalla volontà della singola Regione di fissare dei precisi criteri per l'individuazione degli ambiti ottimali, ma anche dalla precedente condivisione di comuni esperienze di sviluppo locale all'interno di politiche promosse a livello nazionale ed europeo. Una grande libertà di autodefinizione viene data agli interlocutori territoriali per lo sviluppo in Veneto, Piemonte e Lombardia, mentre più forte è il ruolo di indirizzo da parte della Regione (spesso sentito il parere delle Province interessate) per la definizione degli ambiti ottimali in Emilia Romagna, Abruzzo e Toscana. I partenariati locali interessano aggregazioni di enti locali che insistono prevalentemente all'interno di aree sub provinciali, prevedendo accordi anche tra enti contigui ma appartenenti a Province diverse, come avviene in Veneto, Emilia Romagna, Lombardia e Piemonte; Toscana ed Abruzzo hanno invece riservato alle rappresentanze politico-istituzionali del solo livello provinciale la possibilità di partecipare alla programmazione dello sviluppo.

Gli strumenti esaminati si distinguono per una spiccata intersettorialità, coprendo un ampio ventaglio di politiche di intervento, riferibili spesso a più ambiti della programmazione regionale, nazionale e comunitaria. D'altra parte, come rilevato dall'analisi svolta dal COREP nella Programmazione Unitaria 2007-2013 si è diffusa la tendenza a specializzare gli ambiti e gli strumenti di intervento. In genere tale specializzazione ricalca l'articolazione degli assi e delle misure dei fondi (come è accaduto nella Regione Emilia Romagna con l'introduzione dei Programmi di Valorizzazione e Promozione dei Territori – PVPT nell'ambito del POR-FESR) e delle leggi settoriali. Tale processo di specializzazione, viene ipotizzato dallo stesso studio, sarebbe da mettere in relazione da un lato alla prevalente contestualizzazione della progettazione integrata nella programmazione dei fondi, e dall'altro, alla problematicità crescente nel reperimento di risorse da destinare alla programmazione di interventi integrati.

Analizzando poi i sistemi di *governance* predisposti dalle Regioni per la gestione degli strumenti di programmazione decentrata, osserviamo come la Provincia assuma ruoli estremamente diversificati nei vari contesti regionali. Essa svolge funzioni pressoché marginali nelle IPA venete e nei PISL lombardi, dove ad essa è affidato il coordinamento di alcuni programmi promossi dai partenariati locali, al cui cofinanziamento partecipa con ridotte quote di risorse proprie. Più significativo è invece

il contributo offerto dalla Provincia nell'ambito dei PSA dell'Emilia Romagna, alla cui attuazione essa partecipa mettendo a disposizione rilevanti risorse finanziarie, ma svolgendo soprattutto una funzione di coordinamento tra la sfera di governo regionale e comunale nell'iter di progettazione degli interventi (Messina 2012, pp. 279-288). L'ente provinciale riveste un ruolo particolarmente importante nei modelli di programmazione decentrata della Toscana, del Piemonte e dell'Abruzzo: nel caso toscano la Provincia rappresenta non solo l'unità territoriale di riferimento per l'attivazione dei PaSL, ma anche il referente istituzionale di raccordo tra la Regione e il partenariato locale, come pure il soggetto deputato a supervisionare e monitorare l'attuazione dei Patti; nel contesto piemontese questo ente svolge importanti funzioni sia nella fase di animazione degli attori pubblici e privati locali, sia nel supporto tecnico ai Comuni per la definizione e l'attuazione degli interventi previsti, monitorandone, infine, la realizzazione e presiedendo alle eventuali rimodulazioni degli interventi; allo stesso modo la Regione Abruzzo, ha affidato loro la responsabilità istituzionale dell'individuazione e realizzazione dei PAT, istituendo in capo alle loro strutture gli uffici di coordinamento dei relativi Piani, che hanno tra i propri compiti anche la predisposizione di una reportistica di monitoraggio delle iniziative.

Le fonti finanziarie a cui gli strumenti presi in esame possono attingere per realizzare i programmi di sviluppo sono molto diversificate, basandosi su una struttura di programmazione plurifondo. In molti casi le risorse necessarie alla realizzazione dei piani strategici di intervento derivano dall'attuazione di programmi regionali riferibili ai Fondi strutturali comunitari (in particolare FESR ed FSE), oppure ai fondi FAS stanziati nell'ambito delle Intese Istituzionali di Programma. Le esperienze di progettazione integrata esaminate beneficiano anche di risorse ordinarie dei bilanci regionali, all'interno dei quali possono essere individuati dei precisi capitoli di spesa per il cofinanziamento delle progettualità strategiche ritenute prioritarie dai territori (come accade in Veneto). Si osserva una notevole varietà rispetto alla portata finanziaria delle politiche di sviluppo esaminate: tenendo conto sia della quota pubblica, che di quella privata, Regioni quali la Toscana ed il Piemonte presentano alti investimenti medi per ambito territoriale (rispettivamente 727 e 196 milioni di euro), mentre l'Emilia Romagna prevede piani con quote medie di circa 90 milioni di euro; decisamente più bassi gli impegni finanziari previsti dagli strumenti di Lombardia e Veneto, dove gli investimenti medi per programma non superano i 10 milioni di euro. Allo stesso tempo i singoli interventi realizzati presentano valori medi di finanziamento diversificati, dove i valori più alti si registrano in Toscana e Piemonte con rispettivamente 8 e 4 milioni di euro per progetto, mentre in Emilia Romagna vengono investiti mediamente poco più di 2,5 milioni di euro per singolo intervento; in Veneto, infine, tale valore si avvicina a 1,5 milioni di euro. Non sono disponibili informazioni più dettagliate per i casi della Lombardia e dell'Abruzzo.

Tab. 1 – La progettazione integrata per lo sviluppo nelle Regioni italiane nel periodo 2007-2013

	<b>VENETO</b> <i>(Intese Programmatiche d'Area)</i>	<b>EMILIA – ROMAGNA</b> <i>(Programmi Speciali d'Area)</i>	<b>TOSCANA</b> <i>(Patti per lo Sviluppo Locale)</i>
<b>Riferimento normativo</b>	Lr n. 35/2001 DGR n. 2796/2006	Lr n. 30/1996	Lr n. 49/99 DGR n. 223/2006 DGR n. 148/2009
<b>Integrazione con gli altri strumenti di programmazione regionale</b>	Bassa (articolazione decentrata PAS)	Bassa (limitati ad aree territoriali ed urbane caratterizzate da necessità intervento)	Alta (strumento per l'attuazione del Prs e dei programmi operativi dei Fondi strutturali)
<b>Modelli di aggregazione dei territori</b>	Aggregazioni territoriali stabili e decise dagli attori locali (con regia regionale) Previsti accordi interprovinciali	Aggregazioni territoriali stabili e definite a livello regionale Previsti accordi interprovinciali	Aggregazioni territoriali stabili e definite a livello regionale Ambito strettamente provinciale
<b>Specializzazione / Intersettorialità dello strumento</b>	Intersettoriale	Intersettoriale (introduzione Pvrp - fondi Fiesr segna un cambiamento verso la specializzazione)	Intersettoriale
<b>Ruolo assunto dalla Provincia</b>	Marginale / Intermedio (sottoscrittore dell'Intesa e/o coordinatore di una o più Intese, bassa partecipazione finanziaria)	Intermedio (coordinamento tra sfera regionale e comunale, media partecipazione finanziaria)	Centrale (unità territoriale di riferimento ed interlocutore istituzionale del Patto con la Regione)
<b>Grado di partecipazione dei privati al cofinanziamento degli interventi</b>	Basso	Alto	Alto
<b>Presenza di un sistema di monitoraggio del programma di sviluppo locale</b>	Monitoraggio finanziario e procedurale per gli interventi finanziati ex bando Lr n. 13/1999 svolto dalla Regione	Monitoraggio finanziario e procedurale di tutti i progetti attuativi svolto dalla Regione attraverso la compilazione online delle schede da parte dei soggetti responsabili	Monitoraggio finanziario e procedurale di tutti i progetti attuativi svolto prevalentemente dalla Provincia in raccordo con la Regione
<b>Valutazione ex ante dei programmi di sviluppo</b>	No (eccetto conformità formale dei contenuti del programma alle indicazioni della delibera di regolamento)	Si	Si
<b>Quota investimenti medi dei programmi</b>	8 milioni di euro	89 milioni di euro	727 milioni di euro
<b>Valore medio interventi finanziati</b>	1,5 milioni di euro	2,6 milioni di euro	8 milioni di euro

	<b>LOMBARDIA</b> <i>(Programmi Integrati Sviluppo Locale)</i>	<b>PIEMONTE</b> <i>(Programmi Territoriali Integrati)</i>	<b>ABRUZZO</b> <i>(Piani di Azione Territoriale)</i>
<b>Riferimento normativo</b>	LR n. 11/2011 LR n. 2/2003 Reg. 18/2003	DGR n. 55-4877/2006	DGR n. 578/2008
<b>Integrazione con gli altri strumenti di programmazione regionale</b>	limitati agli interventi nelle zone ex obiettivo 2. Attualmente non attivi	Media (tentativo di inquadrare l'esperienza nel Piano Territoriale Regionale)	Alta (articolazione comprensoriale delle strategie di sviluppo individuate dalla Regione)
<b>Modelli di aggregazione dei territori</b>	Aggregazioni territoriali variabili decise dagli attori locali Previsti accordi interprovinciali	Aggregazioni territoriali stabili decisi dagli attori locali (con regia regionale) Previsti accordi interprovinciali	Aggregazioni territoriali stabili e definite a livello regionale Prevalente riferimento provinciale
<b>Specializzazione / Intersettorialità dello strumento</b>	Intersettoriale	Intersettoriale	Intersettoriale (finalità di coordinamento di altri strumenti programmatrici)
<b>Ruolo assunto dalla Provincia</b>	Marginale / Intermedio (sottoscrittore e/o coordinatore di uno o più Programmi)	Centrale (ruolo di coordinamento del Programma, alto cofinanziamento, assistenza tecnica ai territori)	Centrale (unità territoriale di riferimento ed interlocutore istituzionale del Piano con la Regione)
<b>Grado di partecipazione dei privati al cofinanziamento degli interventi</b>	Basso	Basso	-
<b>Presenza di un sistema di monitoraggio (procedurale e finanziario) dei programmi di sviluppo locale</b>	Monitoraggio finanziario e procedurale di tutti i progetti attuativi compiuto dal soggetto pubblico responsabile	Monitoraggio finanziario e procedurale di tutti i progetti attuativi del programma a 3 livelli (Ente capofila, Provincia, Regione)	Monitoraggio finanziario e procedurale di tutti i progetti attuativi compiuto dalle province

Fonte: "L'esperienza della Progettazione Integrata nelle Regioni Italiane ed i modelli gestionali adottati", COREP, 2011.

Tutte le esperienze vagliate prevedono obbligatoriamente, in conformità al principio di addizionalità, che gli attori dei partenariati locali, sia pubblici che privati, contribuiscano con risorse proprie alla realizzazione degli interventi. L'impegno economico garantito dai soggetti privati varia sensibilmente tra i diversi contesti regionali, ma viene registrata generalmente una bassa compartecipazione finanziaria al programma, con l'eccezione degli esempi virtuosi di Emilia Romagna e Toscana. Tutte le Regioni che hanno attivato percorsi di programmazione decentrata dello sviluppo hanno previsto l'istituzione di meccanismi di monitoraggio e valutazione dei relativi progetti attuativi.

Le procedure di rendicontazione vengono generalmente attuate attraverso un flusso informativo tra il soggetto attuatore, il responsabile del programma (generalmente un ente pubblico) e la Regione. In alcuni casi, quali Abruzzo, Toscana e Piemonte, spetta principalmente alla Provincia svolgere l'attività di verifica della corretta attuazione del piano e dei relativi interventi. La Regione Veneto invece limita l'attività di monitoraggio alle progettualità a cui contribuisce con le risorse dei bandi annuali dedicati o dei fondi FAS/Fsc, lasciando libera iniziativa ai territori di attivare meccanismi di verifica dello stato di avanzamento dei propri piani di sviluppo.

### **3. Evoluzione e risultati delle Intese Programmatiche d'Area in Veneto**

Il primo riconoscimento formale delle IPA attive da parte della Regione Veneto avviene con la DGR n. 3517 del 6 novembre 2007, ovvero quattro anni dopo l'avvio del processo di decentramento degli strumenti di programmazione negoziata ed il conseguente percorso avviato dall'ente regionale per far evolvere l'organizzazione dei Patti Territoriali nelle forme proprie dell'IPA. Venivano così individuate quali Intese tutti gli ex Patti generalisti che avevano maturato le condizioni necessarie, avendo già la Regione riconosciuto e sottoscritto i rispettivi Protocolli d'Intesa. Inoltre, dal momento che a partire dalla nuova fase di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, non era più prevista la zonizzazione Obiettivo 2, anche altre tre aree (Camposampierese, Castellana e Alpage), diverse da quelle precedentemente coinvolte nei Patti territoriali, intrapresero iniziative spontanee per costituirsi in IPA [Mappa 7]. Con delibere di riconoscimento successive (DGR n. 3328/2008, 3698/2009, 2620/2010, 1034/2012) la Regione Veneto ha dato atto della costituzione di ulteriori sette IPA, delle quali quattro promosse nella provincia di Treviso (Terre Alte Marca Trevigiana, Montello – Piave - Sile, Opitergino Mottense, Marca Trevigiana), due in quella di Vicenza (Alto Vicentino e Pedemontana del Brenta), una nel bellunese (Prealpi Bellunesi) e nel padovano (Medio Brenta).

Attualmente sono attive sul territorio regionale 25 IPA [Mappa 8], 16 delle quali sono composte dal nucleo dei soggetti già promotori dei Patti Territoriali e/o da altre iniziative che ne hanno ampliato il partenariato originario, mentre ulteriori 9 Intese fanno riferimento a nuove iniziative nate a partire dal 2007. All'agosto 2015 la coper-

tura del territorio regionale si attesta a circa l'86% dei suoi Comuni ed al 70% della popolazione residente, passando in confronto ai dati del 2007 da 355 a 500 enti locali aderenti e da poco meno di due milioni a oltre tre milioni di abitanti ricompresi. La difformità tra i valori dei Comuni coinvolti e quelli della popolazione interessata si giustifica nella parziale adesione alle Intese da parte dei capoluoghi provinciali: tra le IPA riconosciute, le amministrazioni comunali di Belluno, Rovigo, Treviso e Vicenza partecipano ai Tavoli di Concertazione istituiti a livello locale, mentre ne sono esclusi i centri urbani veneti più popolati (Padova, Venezia e Verona<sup>2</sup>).

Un'analisi della distribuzione territoriale dei partenariati pubblico-privato per lo sviluppo attivi nel territorio veneto, ovvero i Gruppi di Azione Locale (GAL) dell'iniziativa comunitaria LEADER ed i Progetti Integrati d'Area Rurali (PIA-R) previsti dal PSR della Regione Veneto 2007-2013, rivela come esista una situazione di elevata insostenibilità istituzionale (Lanzalaco, 2009; Bolgherini, Messina, 2014) della filiera della programmazione; infatti, le strategie individuate dagli attori locali dei diversi partenariati presi in esame fanno riferimento a contesti territoriali che spesso si sovrappongono, non tenendo in considerazione nella maggior parte dei casi le iniziative promosse dai diversi livelli di governo (siano essi regionale ed europeo) che coinvolgono amministrazioni locali dello stesso territorio.

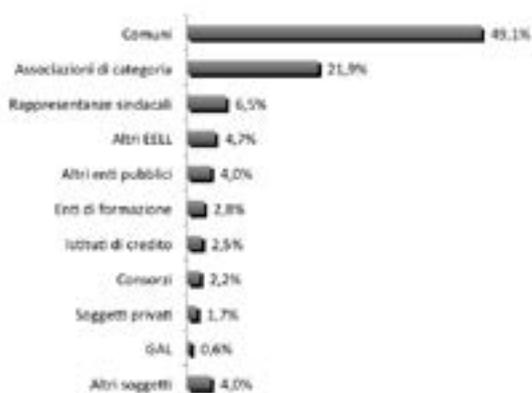
D'altra parte è opportuno rilevare come la presenza di un tavolo permanente di concertazione, a cui partecipano sia gli enti locali, sia le rappresentanze economiche e sociali del territorio, distingue l'IPA da qualsiasi altra forma di associazionismo intercomunale (Unione di Comuni, Unioni Montane, Consorzi, ATO, etc., che si configurano come gestori di servizi) o partenariato pubblico-privato (GAL e PIA-R, istituiti per un programma specifico, quindi soggetti a regimi regolamentari fissati a livello europeo, e che vedono la partecipazione di un numero limitato di sottoscrittori data la natura settoriale delle iniziative) promosso o partecipato dalla Regione Veneto, caratterizzandola per la sua specifica attività di programmazione decentrata. L'Intesa, rispetto ad altre unità amministrative presenti (o coincidenti in taluni casi con il suo territorio di riferimento), non implica l'attuazione diretta di fondi o la gestione di servizi, ma costituisce un processo di sintesi e condivisione di strategie di sviluppo locale, che si esplicitano nel Documento Programmatico d'Area. La proposta progettuale delle IPA rappresenta, quindi, un'efficace lettura dei bisogni dei territori coerenti con una *vision* complessiva del loro sviluppo, alla cui definizione hanno partecipato non solo le amministrazioni locali, ma anche le rappresentanze di chi vive ed opera in tali contesti.

I percorsi che hanno portato alla concretizzazione delle coalizioni discendono, nella maggior parte dei casi, da riunioni informali e/o da tavoli di lavoro preliminari e dalla condivisione di precedenti esperienze di collaborazione di uno o più membri

<sup>2</sup> Con la delibera di Consiglio comunale n. 21 del 23 aprile 2015, il Comune di Verona ha sottoscritto il Protocollo d'Intesa, insieme ai Comuni di Arcole, Bussolengo, Buttapietra, Castel d'Azzano, Castelnuovo del Garda, Lazise, Mozzecane, Nogarole Rocca, Pastrengo, Pescantina, Povegliano, San Martino Buon Albergo, San Pietro in Cariano, Sommacampagna, Sona, Valeggio sul Mincio, Zevio, per la costituzione dell'IPA Veronese.

dell'Intesa. I partenariati risultano composti da un numero medio di circa 41 membri: gli enti locali, in particolare i Comuni, ne costituiscono la componente maggioritaria, rappresentando mediamente poco meno del 50% dei sottoscrittori; forte anche la presenza delle associazioni datoriali e sindacali (Fig. 2).

Fig.2 – *La composizione dei partenariati IPA*



Fonte: Regione Veneto (2011a).

È spettato solitamente ad uno o più Comuni dell'area il ruolo di promozione dell'Intesa (soggetti indicati capofila da un'Intesa su tre), seguiti dalle Province e da altri soggetti di natura pubblico-privata che svolgono compiti di programmazione e sviluppo del territorio, quali GAL, consorzi, aziende speciali e fondazioni; meno attive in tal senso le Comunità Montane e le rappresentanze delle categorie economiche e sindacali. L'ente comunale si conferma anche l'istituzione che, a detta degli intervistati, è stata storicamente più sensibile ed attiva nel corrispondere ai bisogni emersi nell'ambito territoriale dell'IPA, seguita dalle associazioni di categoria e dalle rappresentanze sindacali.

L'organizzazione dei partenariati risulta molto complessa, non limitandosi ad essere strutturata in base alle sole indicazioni fornite dalla delibera attuativa dello strumento (DGR n. 2796/2006); più delle metà delle IPA (il 59,1%), infatti, ha istituito altri organi funzionali al coordinamento e all'indirizzo delle proprie attività. Frequente è la creazione di tavoli tematici con funzioni di progettazione ed approfondimento sulle linee strategiche di intervento (45,0%), ma più spesso ancora il partenariato ha sentito l'esigenza di definire un soggetto – denominato diversamente dalla varie IPA, ma con ruoli simili – che ne coordinasse l'attività, ne regolamentasse le relazioni interne e fornisse supporto nella realizzazione delle linee strategiche (65,0%), quali cabine di regia, comitati di coordinamento, uffici di presidenza o direttivi (Tab. 2).

Tab. 2 – *Denominazioni, compiti e numero medio incontri annuali degli organi a supporto del Tavolo*

<i>Denominazione</i>	<i>% IPA promotorici</i>	<i>Compiti / Funzioni</i>	<i>Media incontri all'anno</i>
Tavolo/i tematico/i	45,0	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Progettazione ed approfondimento sulle linee strategiche di intervento</li> </ul>	6
Direttivo / Cabina di regia	25,0	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valutazione dei progetti da finanziare con risorse speciali</li> <li>• Regolamentazione delle relazioni tra il partenariato</li> </ul>	4
Comitato di Coordinamento	15,0	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinamento ed indirizzo del Tavolo di Concertazione</li> <li>• Attuazione e gestione dell'IPA sugli indirizzi del Tavolo</li> <li>• Costituzione e gestione di un Fondo spese comune</li> </ul>	3
Ufficio di Presidenza	15,0	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinamento ed indirizzo del Tavolo di Concertazione</li> <li>• Istruttoria argomenti da portare al Tavolo di Concertazione</li> </ul>	4

Fonte: Regione Veneto (2011a).

Al fine di individuare come l'attività di concertazione delle IPA abbia prodotto risultati in termini di beni collettivi locali a beneficio dei rispettivi territori, saranno di seguito analizzate due fonti di informazioni che possono fornire, da un lato la misura della capacità e qualità progettuale delle Intese, dall'altro il loro grado di dipendenza dalle risorse regionali dedicate:

- la prima banca dati è costituita dal parco progetti che le IPA hanno presentato nel corso del periodo 2004-2014 nell'ambito dei bandi regionali ex LR n. 13/1999 e delle risorse FAS 2000-2006 ed Fsc 2007-2013;
- la seconda fonte fa riferimento, invece, alle progettualità implementate dalle Intese in maniera addizionale alle risorse regionali dedicate – in questo caso sia di carattere materiale, che immateriale – individuate grazie all'attività concertativa del Tavolo, così come dichiarato dai Soggetti Responsabili nell'ambito di un indagine conoscitiva promossa dalla Regione Veneto (2011a).

Pur non potendo compiere una valutazione della capacità progettuale delle IPA che si basi sul volume di iniziative promosse nell'ambito del bando regionale (a causa del differente percorso di costituzione delle Intese e delle diverse opportunità di accesso legate all'introduzione di elementi premianti, quali, ad esempio, la popolazione

residente rappresentata), si possono ad ogni modo individuare alcuni partenariati che, a parità di condizioni di partenza, hanno espresso un maggiore sforzo nel presentare in tale sede le proprie istanze di sviluppo individuando interventi strategici per i rispettivi territori. Tra queste possiamo ricomprendere le IPA Dolomiti Venete, Sistema Polesine e Prealpi Bellunesi, che si attestano tra i 30 e 50 progetti ciascuna, mentre Riviera del Brenta e Miranese – anch'esse di derivazione pattizia – si sono dimostrate meno propositive rispetto alle opportunità di partecipazione a loro potenzialmente concesse, attestandosi a poco più di 10 progetti; allo stesso modo, le Intese nate subito dopo l'allargamento all'intero territorio regionale delle aree eleggibili nel 2006, ovvero l'IPA Camposampierese e Castellana, hanno registrato una bassa capacità di proposta progettuale nell'ambito dei bandi, limitandosi a richiedere il cofinanziamento per circa 10 interventi ciascuna. La presentazione di istanze di finanziamento è stata quasi esclusivo appannaggio degli enti pubblici territoriali, in particolare Comuni, mentre solamente una quota residuale delle richieste (circa il 5%) ha visto come promotori soggetti pubblico-privati (consorzi, aziende speciali e società partecipate). Una classificazione dei progetti in base alla tipologia di settore di intervento ci rivela come le progettualità ritenute strategiche dai territori si siano concentrate soprattutto nella valorizzazione turistico-ambientale, nel recupero di edifici, come anche nella realizzazione di itinerari ciclabili e nella realizzazione di impianti sportivi.

Considerando sia le risorse del bilancio regionale assegnate in base alla LR n. 13/1999, sia quelle in attuazione dei fondi FAS 2000-2006 ed FSC 2007-2013, le IPA venete hanno beneficiato nel periodo 2004-2014 di una quota di cofinanziamenti pari a circa 140 milioni di euro, a fronte di una movimentazione complessiva di investimenti di circa 200 milioni di euro. L'importo medio dei singoli interventi si attesta poco sotto l'1,5 milioni di euro, per una media di investimenti complessivi per IPA di circa 8 milioni di euro.

Un'analisi della velocità di realizzazione degli interventi finanziati rivela una significativa lentezza attuativa. Tra le principali cause che hanno rallentato l'iter realizzativo dei progetti fino al 2014, data la natura pubblica dei soggetti beneficiari dei contributi, vi è stato il rispetto dei vincoli posti dal Patto di stabilità interno da parte dei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e delle Province, che insieme costituiscono quasi il 40% di tutti gli enti attuatori delle opere pubbliche finanziate. Infatti, tale strumento, caratterizzato da una normativa che ha subito numerose modifiche nel corso delle rispettive leggi finanziarie di formulazione, ha avuto come conseguenza immediata il blocco delle spese di investimento per numerosi enti locali, costretti spesso, pur essendo presente una disponibilità di cassa sufficiente a finanziare le opere, a sospendere i pagamenti alle imprese per non incorrere in sanzioni che ne avrebbero compromesso gravemente la capacità di investimento negli anni successivi. A questo fattore, di cui non si devono trascurare gli effetti anche dal punto della capacità e velocità di spesa delle risorse regionali, si sono aggiunti nel corso degli anni consistenti tagli nei trasferimenti statali destinati agli enti locali,

compromettendo una loro efficace attività di programmazione e realizzazione dei rispettivi Piani di Opere Pubbliche.

Le problematiche di carattere finanziario, e più in generale le difficoltà nel reperimento delle risorse necessarie a dare concreta attuazione alle linee strategiche di sviluppo individuate dai partenariati locali, sono alla base anche delle criticità riscontrate dalle IPA nel realizzare altre progettualità strategiche al di fuori di quelle presentate nell'ambito della LR n. 13/1999 e dei fondi Fas/Fsc. Infatti, dall'indagine conoscitiva compiuta dalla Regione Veneto (2011b) emerge che, se si prendono in considerazione le sole IPA istituite tra il 2004 ed il 2009 – quindi potenzialmente in grado di maturare un metodo di lavoro condiviso e sviluppare legami relazionali più consolidati – solamente il 63,2% di queste è stato capace di elaborare azioni ritenute strategiche per lo sviluppo del proprio territorio in maniera addizionale agli interventi finanziati attraverso il bando regionale dedicato, sviluppando complessivamente 31 progettualità. Tali misure hanno riguardato in prevalenza azioni di natura immateriale, per la cui realizzazione quindi non è stato necessario un consistente impegno di risorse finanziarie, mentre con più difficoltà i territori sono riusciti ad esprimere interventi di natura materiale-infrastrutturale.

#### **4. I fattori che hanno condizionato il rendimento delle Intese**

Riprendendo le considerazioni presentate nel corso della trattazione sull'attività e i risultati raggiunti dalle IPA, possiamo notare come questa politica, introdotta dalla Regione Veneto da quasi un decennio, abbia registrato dei risultati ambivalenti. Da un lato, i partenariati hanno visto una rapida diffusione nella maggioranza degli ambiti provinciali – anche nei contesti sub regionali che non erano stati interessati precedentemente dall'esperienza dei Patti Territoriali – e si sono voluti proporre come i principali interlocutori nella programmazione decentrata dello sviluppo. D'altro lato, la Regione non sembra aver compiuto le azioni necessarie per dare sufficiente legittimità all'azione delle IPA.

Alla Regione Veneto viene quindi richiesto un inedito ruolo di indirizzo e coordinamento politico dello sviluppo locale, una funzione che si è rivelata però ad oggi difficile da assolvere, anche per la presenza di una tradizione di regolazione dello sviluppo locale, tipica della subcultura 'bianca', che ha finora confidato prevalentemente su meccanismi di regolazione comunitaria locale e di mercato, in cui l'attività di programmazione è stata svolta attraverso politiche quasi esclusivamente distributive (Messina, 2001; 2012). D'altronde l'adattamento alle nuove sfide europee, per cui le Regioni sono chiamate a svolgere una funzione strategica nelle reti di *governance* multilivello, impone loro significativi mutamenti nello stile amministrativo, nonostante la permanenza di forti resistenze al cambiamento (Messina, 2011a).

Così come la Regione ha dimostrato di non essere ancora capace di rivedere in modo profondo il proprio modello di programmazione, anche gli attori locali si

sono trovati spesso impreparati ad affrontare e gestire processi regolativi basati sulla concertazione e che presuppongono una considerevole capacità programmatica dell'ente locale, del tutto lontano quindi dagli abituali stili di governo del territorio.

Si possono ad ogni modo individuare alcuni elementi che hanno contribuito, in maniera più evidente di altri, a determinare l'esito dell'attività concertativa, favorendo oppure frenando processi virtuosi di cooperazione tra gli attori sottoscrittori delle Intese. I principali possono essere così sintetizzati:

- a) dal punto di vista delle dinamiche relazionali degli attori che partecipano ai Tavoli, si è rivelata fondamentale la capacità di neutralizzare politicamente l'arena concertativa. I migliori risultati, sia in termini di realizzazione di progettualità strategiche che di attivazione di reti collaborative tra i soggetti sottoscrittori, si sono raggiunti proprio quando gli aderenti all'IPA hanno ragionato su un percorso condiviso di sviluppo per il territorio e non secondo logiche partitiche, mettendo da parte campanilismi e guardando all'interesse collettivo dell'area vasta. Ciò risulterebbe in linea con le analisi sulle performance dei Patti Territoriali nazionali avviati con la legge n. 662/1996, dove viene enfatizzato il successo di quelle esperienze nei contesti in cui gli attori sono stati in grado di disinnescare il potenziale di possibile conflittualità legato ai diversi schieramenti di partenza (Magnatti *et al.*, 2005).
- b) Essenziale è stata poi la presenza costante di una figura di leadership dell'iniziativa, di uno o più soggetti che siano stati capaci di tenere costantemente alta la tensione rispetto al progetto e che, riconosciuto il loro ruolo anche dagli altri membri del partenariato, siano riusciti a tessere efficaci relazioni per far dialogare istituzioni, organizzazioni ed attori che in precedenza erano debolmente connessi. Nel caso delle IPA tale ruolo è stato quasi sempre svolto da soggetti di natura politica, singoli Sindaci o Conferenze di Sindaci, spesso supportati da strutture di coordinamento conosciute e legittimate nel territorio, quali i GAL o le forme associative tra Comuni. Nel momento in cui questi 'imprenditori politici' sono venuti a mancare nel loro ruolo, le iniziative hanno subito fasi di stallo che hanno provocato la rescissione dai Tavoli degli attori meno coinvolti. Anche questo elemento trova riscontro con quanto accaduto nell'esperienza pattizia, dove, centrale per il conseguimento dei migliori risultati, è stata proprio la presenza continua di un'istituzione che ha svolto un ruolo di stimolo e coordinamento dell'iniziativa (Magnatti *et al.*, 2005).
- c) Le IPA che hanno meglio sfruttato le opportunità offerte dalla LR n. 35/2001 sono state quelle che si sono dotate di organi di supporto tecnico-amministrativo ben strutturati, in grado quindi di fornire dotazioni di strumenti e risorse umane necessarie all'assolvimento di tutte le attività connesse alla realizzazione dell'Intesa. Ne sono esempio il ruolo svolto non solo dai GAL, ma anche dalle strutture di gestione delle Unioni dei Comuni, delle Unioni Montane o, ancora, dai Consorzi.

- d) Nei casi di successo esaminati si è instaurato un costante dialogo tra il soggetto politico e il referente tecnico dell'Intesa, attori che si sono mossi in sinergia, non delegando l'uno all'altro le fasi del processo, ma dialogando costantemente durante il percorso di attivazione e realizzazione dell'Intesa. Non trascurabile è stato poi il ruolo svolto dalle strutture tecniche di supporto alle IPA nel fornire costanti informazioni ai membri del partenariato, sia rispetto alle opportunità di finanziamento delle proprie progettualità, sia alle possibili attivazioni di nuove reti collaborative interne al partenariato o con i territori limitrofi;
- e) un ulteriore elemento premiante nella realizzazione delle IPA è stata la capacità dei partenariati di attuare una concertazione costante e il più possibile inclusiva. I migliori risultati sono giunti proprio da quei contesti in cui gli attori si sono staccati dalla logica della partecipazione ai bandi regionali, limitandosi a convocare occasioni di incontro solamente in concomitanza delle loro scadenze per decidere le progettualità strategiche da presentare. Vere *policy community* si sono formate laddove il Tavolo è stato concepito come un momento permanente di confronto sulle diverse *issues* territoriali, per far emergere una sintesi delle varie istanze e delineare un orizzonte di azione; questo non è stato possibile quando gli attori locali non sono stati capaci di cogliere le reali finalità del momento concertativo, rivelatosi un mero braccio di ferro tra amministrazioni comunali per cercare di accaparrarsi i già esigui finanziamenti.
- f) La stabilità delle aggregazioni, nel senso della capacità di mantenere costante la presenza degli attori durante l'arco di programmazione individuato dal piano di sviluppo d'area. Infatti, si è rivelata fondamentale per il buon esito delle Intese la capacità di non subire pesanti rimodulazioni del proprio partenariato e degli ambiti territoriali che l'IPA è chiamata a rappresentare. Dal momento che la Regione Veneto non ha posto dei vincoli temporali alla partecipazione, ad esempio, degli enti locali una volta sottoscritta l'Intesa (sebbene i regolamenti dei singoli Tavoli prevedano delle forme sanzionatorie per i soggetti che intendano rescindere dall'accordo fin tanto che siano interessati nell'attuazione di particolari progettualità), il ricambio dei referenti politici del partenariato in seguito alle elezioni amministrative locali ha spesso compromesso la corretta attività programmatica dell'IPA, portando all'abbandono di progetti già in fase avanzata di elaborazione, dissipando così il lungo lavoro di concertazione.

Non sembra d'altra parte che la precedente condivisione di percorsi di sviluppo da parte degli attori locali, soprattutto nell'ambito dell'attuazione dei Patti Territoriali, si sia rivelato un fattore capace di spiegare in maniera forte il successo o meno dell'attività di un'Intesa, soprattutto per quel che riguarda il miglioramento del capitale sociale dell'area. La percezione è, piuttosto, che meglio si siano mossi i territori in grado da un parte di 'reinventarsi' rispetto all'esperienza pattizia quando questa non ha dato significativi risultati, cogliendo le opportunità offerte dal nuovo strumento regionale, dall'altra di dare nuovo impulso alla fase di concertazione che con la fine del Patto si sarebbe altrimenti chiusa.

Una criticità registrata trasversalmente sia da parte delle IPA che dell'ente regionale è stata la carenza di un processo strutturato di monitoraggio e di verifica dei risultati. A livello regionale, d'altra parte, fatta eccezione per il monitoraggio finanziario dei progetti beneficiari dei contributi, non si sono mai creati momenti periodici di ascolto e confronto con i territori, per conoscere le attività svolte localmente e fare in modo di coordinare, ove possibile, l'attività di programmazione regionale con le istanze presentate dalle Intese. Quest'ultimo aspetto è ad ogni modo diretta conseguenza dell'incapacità da parte della Regione di attribuire, come detto in precedenza, un ruolo chiaro alle Intese rispetto a quello che dovrebbero rappresentare nel più ampio corpus programmatico.

### **5. Per una riforma del sistema di *governance* dell'IPA in chiave europea: lezioni dall'attuazione e nuove sfide**

Le caratteristiche strutturali dell'IPA (ambiti territoriali sub-regionali, partecipazione di soggetti pubblici e privati, strategie di intervento integrate e multisettoriali, analisi dei bisogni e delle potenzialità locali) rendono tale strumento di estrema attualità anche in chiave europea. Dai risultati emersi nelle indagini conoscitive su tale politica condotte dalla Regione Veneto nel corso del 2011 (Regione Veneto, 2011a; 2011b) sono però emersi alcuni elementi di criticità, che dovranno necessariamente essere affrontati al fine di sfruttare al meglio le opportunità offerte dall'Unione Europea nell'attuale periodo di programmazione ed ottimizzare l'efficienza del sistema di *governance* per la programmazione dello sviluppo locale nel territorio regionale.

Si rende innanzitutto necessario un coordinamento tra i Tavoli delle IPA e le altre forme di partenariato presenti nell'area, che, a diverso titolo, si occupano di programmazione e sviluppo del territorio. Il riferimento principale è proprio ai GAL e ai PIA-R, ma anche, ad esempio, alle rappresentanze dei distretti industriali attivi nel territorio regionale, come pure alle forme di associazionismo intercomunale quali le Unioni Montane e le Unioni di Comuni. Esistono poi numerosi documenti tematici di programmazione (legati allo sviluppo turistico, alla mobilità, etc.), coordinati solitamente dal livello provinciale o intercomunale, che vedono l'istituzione di momenti di confronto periodico con le rappresentanze istituzionali locali. La difficoltà per il singolo attore (in particolare l'ente locale) di rapportarsi con una pluralità di soggetti in funzione sia dell'erogazione di servizi che della definizione e condivisione di specifiche politiche di sviluppo, a causa di sistemi di reti estremamente complesse e spesso non sostenibili, rende opportuna un'azione di semplificazione dei momenti concertativi e di confronto inter-istituzionale, in modo da convogliare in seno all'IPA i processi decisionali relativi agli interventi strategici per lo sviluppo territoriale. L'IPA dovrebbe candidarsi, quindi, ad assumere un ruolo di coordinamento dei diversi partenariati per favorire processi di sostenibilità istituzionale e di integrazione nell'utilizzo delle risorse all'interno di una strategia comune di sviluppo locale. Infine, coeren-

temente a quanto indicato dal Piano di Riordino Territoriale, elaborato dalla Giunta regionale del Veneto in attuazione dell'art. 8, della LR n. 18 del 27 aprile 2012, l'ambito delle IPA dovrà tendere ad una coerenza con l'area ULSS; infatti, il Piano indica entrambi questi livelli quali 'ambiti adeguati di programmazione', specificando che nel contesto territoriale dei soggetti chiamati al governo della programmazione decentrata devono essere ricompresi gli ambiti dei soggetti preposti alla gestione dei servizi e delle funzioni in forma associata (Messina, 2014).

Sulla base dei nuovi indirizzi europei sarà inoltre opportuno introdurre un nuovo modello di attuazione dei programmi di sviluppo delle IPA che superi la logica del bando e dei finanziamenti distributivi, in favore di meccanismi di incentivazione selettiva che vadano a premiare le buone pratiche, così da poterle poi diffondere anche nelle altre realtà territoriali grazie alla condivisione delle esperienze. Dovrà quindi essere più stringente la valutazione compiuta dalla Regione Veneto sulle proposte programmatiche elaborate dai territori (in applicazione del principio di condizionabilità), un'analisi che dovrà mirare a prevenire i fenomeni di coalizioni collusive, vale a dire la presenza di partenariati che si possono aggregare al solo scopo di ottenere i finanziamenti dedicati, senza aderire alle logiche che sottendono la politica di sviluppo locale delle IPA.

Un punto critico per il successo dell'attuazione delle IPA è stata la carenza di un processo strutturato di monitoraggio e di verifica dei risultati. In particolare, a livello regionale – fatta eccezione per il monitoraggio finanziario dei progetti beneficiari dei contributi – non si sono mai creati momenti periodici di ascolto e confronto con i territori per conoscere le attività svolte localmente e fare in modo attraverso queste informazioni di coordinare, ove possibile, l'attività di programmazione regionale con le istanze presentate dalle Intese. Su questo punto le indicazioni che provengono dalla Commissione Europea per il periodo di programmazione 2014-2020 esprimono chiaramente la necessità di legare all'attuazione delle politiche di sviluppo locale sistemi di valutazione e monitoraggio costanti, al fine di comprendere il reale impatto generato dagli interventi, siano essi di natura materiale o immateriale (come ad esempio la capacità di produrre capitale sociale e reti virtuose). Ciò significa che la programmazione e la progettazione devono partire dalla individuazione dei risultati che si intendono conseguire in termini di miglioramento del benessere dei cittadini, misurati da appropriati 'indicatori di risultato' e da 'valori obiettivo'. Tutto ciò deve poi essere utilizzato sia per capire se le politiche intraprese stanno raggiungendo i risultati attesi e di conseguenza adottare eventuali correttivi, sia per poter dare conto ai cittadini di quanto si sta realizzando.

Inoltre, la Regione Veneto è chiamata ad un grande sforzo nel promuovere momenti di informazione e formazione degli attori locali. Sarà necessario, perciò, prevedere azioni di supporto tecnico che dovranno accompagnare i territori nel loro percorso evolutivo di rafforzamento della *capacity building*. Un fattore importante per il raggiungimento di questi risultati sarà anche una costante attività formativa rivolta sia alla classe politica che alla componente tecnica che opera nei partenariati locali,

ed in particolare nelle IPA, in modo tale da diffondere questa nuova cultura della programmazione e creare un linguaggio comune rispetto al significato di sviluppo integrato del territorio e di *governance* multilivello e multi-attore (Messina, 2011b).

Alla luce degli indirizzi di programmazione per il periodo 2014-2020 definiti dalla Regione Veneto<sup>3</sup>, sebbene all'IPA non sia stato assegnato uno specifico ruolo nell'attuazione dei Programmi Operativi recentemente approvati, come invece si era prefigurato durante la loro fase di elaborazione (Regione Veneto, 2013), le Intese possono ambire, se opportunamente riviste secondo le indicazioni in precedenza illustrate, a candidarsi quali soggetti di riferimento per l'attuazione di uno sviluppo territoriale integrato, capace di ricomporre la frattura città-campagna che da decenni caratterizza il modello di sviluppo veneto ed il modo con cui esso è stato regolato (Messina, 2012). I partenariati locali avranno perciò la possibilità di elaborare e condividere con la Regione nuove strategie di intervento che, seguendo l'indirizzo del Regolamento recante disposizioni comuni per i Fondi del Quadro Strategico Comune (2013), possano combinare tali fondi *in pacchetti integrati a livello locale, regionale o nazionale, pensati specificamente per affrontare sfide territoriali specifiche*. Inoltre, le IPA dovranno mirare ad allargare ed integrare il loro programma di sviluppo attraverso la condivisione delle proprie linee strategiche con altri soggetti partenariati, in particolare con i GAL, e le amministrazioni comunali che rappresentano nell'area dell'Intesa, singolarmente o in forma associata, poli urbani di erogazione dei servizi essenziali alla cittadinanza.

<sup>3</sup> Si veda il capitolo di Bassetto e Domorenok nel presente volume.



## CAPITOLO QUINTO

# Politiche di sviluppo territoriale ed enti intermedi: le opportunità offerte dagli strumenti *place based* in Veneto per la programmazione 2014-2020

*di Marco Bassetto e Ekaterina Domorenok*

### **1. Rilevanza delle politiche europee per lo sviluppo regionale: il caso del Veneto**

In questo capitolo si prenderanno in esame le politiche per lo sviluppo territoriale che la Regione Veneto ha messo in campo nell'ambito di attuazione delle politiche europee, con particolare attenzione agli strumenti di *policy* atti a promuovere uno sviluppo integrato e sostenibile nelle aree rurali e urbane. Alla luce dell'esperienza degli interventi co-finanziati dai Fondi strutturali (Fs) europei nei decenni precedenti, saranno illustrate le opportunità offerte dalla programmazione 2014-2020 per le politiche e la *governance* dello sviluppo locale in Veneto. Verranno dunque analizzati i nuovi strumenti comunitari per le politiche territoriali e saranno discusse le lacune e le potenzialità racchiuse nei documenti della nuova programmazione regionale nella prospettiva dell'approccio *place-based*.

Come noto, negli ultimi decenni le politiche europee non solo sono divenute un'importante fonte di risorse aggiuntive per le politiche di sviluppo nelle Regioni dell'Unione, ma hanno costituito un importante fattore di innovazione istituzionale. Attraverso, infatti, un peculiare sistema di gestione delle risorse, i Fs hanno incentivato la costruzione di una *governance* multi-livello basata sul principio di partenariato verticale e orizzontale per rendere partecipi soggetti istituzionali sub-statali e interessi economici e sociali alla definizione e all'implementazione degli interventi co-finanziati dagli stessi fondi. Svitati studi hanno messo in luce come l'implementazione delle politiche regionali europee abbia fortemente incoraggiato il cambiamento istituzionale (Gualini 2004, Piattoni 2010) al quale, talvolta, è corrisposta un'eccessiva

moltiplicazione delle arene decisionali e dei soggetti coinvolti nei processi di co-progettazione (Benz, Eberlein 1999), fino al punto di destare preoccupazione riguardo alla sostenibilità istituzionale dei molteplici sistemi di *governance* locale sovrapposti sullo stesso territorio (Lanzalaco 2009).

Nell'ambito di queste trasformazioni ha avuto luogo un progressivo rafforzamento del livello regionale, che ha via via assunto un ruolo cardine nel sistema di gestione dei Fs, dovendo garantire sia la coerenza delle proprie scelte con la strategia europea in materia di politiche di sviluppo, sia la possibilità di valorizzare e potenziare le risorse locali attraverso gli investimenti sostenuti dai fondi. In tale ottica è divenuta evidente, soprattutto negli ultimi anni, l'esigenza di garantire un migliore raccordo tra i diversi livelli territoriali (europeo-nazionale-regionale-locale) nel quadro di una programmazione negoziata pluriennale (Domorenok 2014).

Il Veneto, come le altre Regioni, ha dovuto rispondere alle sfide europee, adattando le proprie politiche e istituzioni ai modi di *governance* contemplati nelle politiche dell'Unione Europea (Messina 2011). Il processo di europeizzazione delle politiche regionali (Bache 2008; Graziano 2004) ha comportato, infatti, lentamente ma ineludibilmente la trasformazione dello stile decisionale e amministrativo, storicamente caratterizzato da politiche prevalentemente distributive di carattere *top-down* (Messina 2012). Nel corso dell'ultimo decennio, si sono consolidate svariate esperienze di programmazione decentrata che, se opportunamente valorizzate, potrebbero rappresentare un'importante occasione di razionalizzazione degli interventi per lo sviluppo, anche in relazione al disegno di riforma della *governance* locale che la Regione Veneto sta cercando di realizzare con la *policy* di riordino territoriale (LR 18/2012).

## **2. La programmazione 2014-2020 e l'approccio *place-based*: “il vino vecchio in botti nuove”?**

Pur essendo stata introdotta nella programmazione comunitaria a partire dagli anni Ottanta, la dimensione territoriale delle politiche di sviluppo non ha avuto un'evoluzione semplice e lineare. Se il livello regionale è stato rafforzato nell'ambito della programmazione degli obiettivi *mainstream* della politica di coesione, la dimensione locale è emersa in particolare nell'ambito dei Programmi di Iniziativa Comunitaria (PIC), che furono avviati, su proposta della Commissione Europea, nel periodo 1989-1993 a sostegno di azioni pilota in alcuni ambiti specifici, fra cui lo sviluppo rurale, la cooperazione transfrontaliera, le piccole e medie imprese, ecc. Nel corso dei decenni questa dimensione si è gradualmente consolidata a seguito di un crescente riconoscimento del ruolo giocato dai fattori endogeni e territoriali nello sviluppo socio-economico regionale e nazionale, accanto alle misure macroeconomiche volte a ridurre le disparità tra paesi e regioni europee (Domorenok 2009).

Tra i cambiamenti di *policy* generati attraverso i PIC, due aspetti strettamente collegati tra loro appaiono particolarmente significativi. Innanzitutto, è stato sviluppato

e consolidato un approccio integrato alle politiche, che si distingue per una visione complessiva dello sviluppo e che tiene conto degli impatti prodotti da un insieme di politiche settoriali (politiche economiche, ambientali, sociali, ecc.) in un'ottica di complementarità e di integrazione, a partire dal livello locale. Il secondo elemento riguarda, invece, il metodo operativo, secondo cui, per poter garantire una maggiore efficacia d'intervento, occorre agire attraverso partenariati locali, tramite cui coinvolgere i diversi *stakeholders*, tra soggetti pubblici, privati e società civile, sia nel processo di definizione del programma d'azione sia nelle attività di implementazione.

Va sottolineato, inoltre, che nell'ambito dei PIC, e più in generale nelle politiche regionali europee, il livello locale non è stato associato ad una unità territoriale ben definita né, tanto meno, ad una ripartizione amministrativamente circoscritta, ma ha assunto, come si vedrà anche nei paragrafi successivi, un significato più ampio, riferendosi soprattutto ad un progetto di sviluppo promosso dal basso. I partenariati richiesti per la realizzazione di questi progetti hanno sovente assunto la forma di organismi intermedi, appositamente creati su scala comunale o sovra-comunale, a seconda delle caratteristiche dei progetti e degli interventi realizzati.

L'approccio *place-based*, che indubbiamente potenzia la dimensione locale nella programmazione 2014-2020, si prefissa di rafforzare i summenzionati aspetti, cercando di recuperare le carenze verificatesi nel periodo 2007-2013, in cui la dimensione locale è quasi svanita a seguito della sospensione dei PIC: le innovazioni di metodo e di merito sviluppate nell'ambito dei programmi avrebbero dovuto essere inserite nei programmi operativi principali a livello nazionale e regionale, in particolare nell'ambito dello sviluppo rurale e urbano. Come si evince dalle valutazioni in itinere, invece, non solo l'attenzione alla dimensione locale si è notevolmente ridotta, ma lì dove è stata mantenuta perché obbligatoriamente prevista dai regolamenti – come nel caso del FEASR – sono emerse molteplici criticità dovute sia ai contestuali e significativi cambiamenti del meccanismo di funzionamento dei fondi (cfr. il passaggio dai programmi monofondo ai programmi plurifondo), sia ad una limitata esperienza a livello locale, ma anche a livello regionale, di utilizzo dei metodi innovativi e degli strumenti operativi sviluppati nell'ambito dei PIC.

Sebbene nella programmazione 2014-2020 la dimensione territoriale sembri assumere una primaria importanza, vi sono elementi che destano perplessità sulla possibilità di una sua effettiva istituzionalizzazione nelle politiche di sviluppo, considerate le molteplici ambiguità definitorie e operative che emergono dai regolamenti, le fragilità operative dei periodi precedenti nonché l'impatto sfavorevole di alcuni altri criteri vincolanti della nuova programmazione come, per esempio, le condizionalità macro-economiche o l'approccio strategico all'attuazione degli obiettivi *Euro-ropa 2020*, che si traducono in una maggiore concentrazione delle decisioni politiche a livello nazionale (Mendez 2013).

L'importanza della dimensione locale nella programmazione 2014-2020 viene per l'appunto ribadita già nella prima parte del Regolamento generale (comm.31, Parte I, Reg. (UE) n.1303/2013) dove si sottolinea come i Fondi del Quadro Strate-

gico Comune (Qsc) debbano rispondere ad una pluralità di esigenze di sviluppo a livello sub-regionale e locale. Questo si ritiene necessario per poter sfruttare al meglio il potenziale locale alla luce dell'obiettivo di coesione territoriale, oltre a quella sociale ed economica, che affronta il ruolo delle città, delle aree geografiche funzionali e dei territori sub-regionali caratterizzati da specifici problemi geografici o demografici. Si propone, dunque, di rafforzare e agevolare le iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo – *Community-Led Local Development* (CLLD) stabilendo norme comuni e prevedendo uno stretto coordinamento per tutti i fondi SIE. Si evidenzia, infine, che le iniziative di CLLD dovrebbero tenere in considerazione le esigenze e le potenzialità locali, nonché le pertinenti caratteristiche socioculturali, contribuendo alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (art.19, comm.2, Reg. (UE) n.1303/2013). Un principio essenziale, secondo il Regolamento, dovrebbe essere quello di assegnare ai gruppi di azione locale che rappresentano gli interessi della collettività la responsabilità dell'elaborazione e dell'attuazione delle strategie di CLLD.

La possibilità di un'ampia diffusione e l'effettivo impatto dell'approccio CLLD appaiono, tuttavia, piuttosto limitati dalle successive disposizioni operative contenute nello stesso regolamento (artt. 32-34, Reg. (UE) n. 1303/2013). Si precisa, infatti, che lo sviluppo locale di tipo partecipativo è sostenuto dal FEASR, denominato sviluppo locale LEADER<sup>1</sup>, e può essere sostenuto anche dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), dal Fondo Sociale Europeo (FSE) o dal Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP). Questo approccio può svolgersi nell'ambito di un unico obiettivo tematico al fine di promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà, o di promuovere l'occupazione e la mobilità dei lavoratori, sebbene le azioni finanziate nell'ambito dello sviluppo locale di tipo partecipativo potrebbero contribuire a tutti gli altri obiettivi tematici (comm. 32, Parte I, Reg. (UE) n. 1303/2013). Non solo, dunque, si prevede di utilizzare questo approccio in modo sistematico esclusivamente nelle politiche per lo sviluppo rurale, ma la sua applicazione può essere ulteriormente ristretta ad un unico ambito specifico, con un vincolo di investimento per le relative attività non inferiore al 5% dei finanziamenti assegnati dal FEASR per ogni programma operativo.

Si stabilisce, poi, che in ogni modo le disposizioni dettagliate sulla definizione del territorio e della popolazione interessati dalle strategie dello sviluppo locale di tipo partecipativo dovrebbero essere definite nei relativi programmi, conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo (comm. 31, Parte I, Reg. (UE) n. 1303/2013). L'unica indicazione in questo senso riguarda la popolazione del territorio ammissibile che deve essere compresa tra 10.000 e 150.000 abitanti, con possibilità di deroga che può essere concessa dalla Commissione in casi debitamente giustificati.

Spetta agli Stati, invece, stabilire le disposizioni riguardo alla definizione dei criteri per la selezione delle strategie di CLLD, ai ruoli dei Gruppi d'azione locale (GAL) e

<sup>1</sup> L'acronimo LEADER proviene dal francese "*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économique Rurale*" ("Collegamenti tra azioni dello sviluppo economico rurale").

delle Autorità responsabili dell'esecuzione dei programmi e ai compiti attuativi connessi alla strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo. È previsto che la selezione dei GAL e delle relative strategie locali dovrà essere effettuata da un comitato istituito a tale scopo dalla Autorità o dalle Autorità di Gestione (AdG) responsabili. La decisione che approva una strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo stabilisce anche la dotazione di ciascun fondo SIE interessato, definendo inoltre le responsabilità per i compiti di gestione e di controllo nell'ambito del programma o dei programmi in relazione alla strategia CLLD. Il termine entro cui dette strategie possono essere selezionate è fissato al 31 dicembre 2017.

Per quanto riguarda le strategie locali e il funzionamento dei GAL (artt. 33-34, Reg (UE) n. 3013/2013), lo strumento di CLLD è fortemente improntato ai principi caratterizzanti dell'approccio LEADER – di cui si parlerà più avanti – che prevede l'attuazione di strategie di sviluppo locale integrate e innovative, supportate da partenariati con una equilibrata rappresentanza di interessi pubblici e privati. Se, tuttavia, nelle programmazioni precedenti si sottolineava l'importanza e il ruolo strategico dei GAL, il nuovo regolamento ne rafforza soprattutto gli aspetti operativi, prevedendo una serie di funzioni tecnico-amministrative relative alla gestione dei bandi, al monitoraggio e alla valutazione.

L'altro strumento rilevante per la promozione dello sviluppo locale, sebbene concepito come strumento di sviluppo territoriale integrato di carattere più generale, si sviluppa sotto forma di *Investimento Territoriale Integrato* (ITI) (art. 36, Reg. (UE) n. 3013/2013). L'ITI si prefigge di supportare soprattutto strategie di sviluppo urbano, ma può essere utilizzato per sostenere anche altre tipologie di strategia o patti territoriali, che adottino un approccio integrato e condiviso, investendo nell'ambito di più assi prioritari di uno o più programmi operativi, con possibilità di combinare i finanziamenti dei diversi fondi (FESR, FSE, FC). A differenza dello strumento precedentemente descritto, incentrato sul territorio, l'ITI assume una forte impronta funzionale. Come precisano le indicazioni metodologiche della Commissione Europea, infatti, qualsiasi area geografica con caratteristiche territoriali peculiari può essere oggetto di un ITI: quartieri urbani, città, aree metropolitane, aree urbane-rurali, sub-regionali o interregionali (Commissione Europea 2012a).

Se l'approccio che sta alla base del CLLD è essenzialmente *bottom-up* e presuppone un forte radicamento locale delle strategie di sviluppo, l'ITI si ispira invece ad una logica più ampia, che non esclude la modalità decisionale dall'alto verso il basso, oppure una combinazione di entrambi i modelli decisionali. Non è un caso, infatti, che l'ITI venga considerato adatto anche per la gestione di iniziative transfrontaliere e possa contenere al proprio interno i GAL, garantendo così che le strategie settoriali siano allineate con le strategie integrate territoriali. La forma dell'assetto di *governance* che può assumere questo strumento varia in base agli obiettivi e alla scala geografica del tema/settore di intervento e viene definita dall'AdG del relativo programma operativo, che può designare organismi intermediari per adempiere ad alcune o a tutte le attività di gestione e di implementazione (Commissione Europea 2012b).

Da questa breve disamina delle disposizioni contenute nei nuovi regolamenti dei FSI emerge la debolezza dell'impianto normativo per quanto riguarda l'operationalizzazione dell'approccio *place-based*, in quanto la decisione di utilizzare o meno gli strumenti che rafforzano la dimensione *local* viene per lo più demandata alle autorità nazionali e regionali responsabili dei Programmi operativi (Po). Tale nesso viene esplicitato infatti in un provvedimento specifico del Regolamento generale (art. 96, Reg. (UE) n. 3013/2013), secondo cui, considerati il contenuto e gli obiettivi, un programma operativo descrive l'approccio integrato allo sviluppo territoriale, tenuto conto dell'Accordo di Partenariato (Ap), e indica il modo in cui il programma operativo contribuisce alla realizzazione dei suoi obiettivi e risultati previsti specificando, se del caso, quanto segue:

- a) l'approccio all'uso di strumenti per lo sviluppo locale di tipo partecipativo e i principi per l'individuazione delle aree in cui sarà attuato;
- b) l'importo indicativo del sostegno del FESR alle azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, da realizzare conformemente all'articolo 7, paragrafo 3, del regolamento FESR e la dotazione indicativa del sostegno del FSE alle azioni integrate;
- c) l'approccio all'uso dello strumento ITI nei casi che non rientrano tra quelli contemplati alla lettera b) e la dotazione finanziaria indicativa di ciascun asse prioritario.

È stato lasciato, dunque, un ampio margine di manovra alle AdG nazionali e regionali nella definizione dei territori e degli assetti organizzativi adatti per un'eventuale attuazione di strategie locali di tipo partecipativo (fuori dal FEASR) come pure per l'attivazione degli investimenti territoriali integrati. Tale impostazione sorprende soprattutto alla luce delle difficoltà che si sono verificate nella programmazione 2007-2013, a seguito della sospensione dei "vecchi" PIC<sup>2</sup>. Infatti, il tentativo di trasferire su una scala più ampia le buone pratiche di progettazione di sviluppo locale maturate nei PIC nel corso dei decenni precedenti non ha portato ai risultati attesi (Corte dei Conti, 2010).

In questa prospettiva, la rinnovata attenzione verso la dimensione locale nella programmazione 2014-2020 può essere considerata un'occasione per perfezionare e diffondere le esperienze positive consolidate in alcuni territori nell'ambito delle diverse generazioni (1989-2006) delle iniziative comunitarie LEADER e Urban, che hanno permesso di sviluppare strategie innovative, integrate e basate su un solido partenariato pubblico-privato a livello locale – l'obiettivo che si prefiggono i nuovi strumenti analizzati prima.

<sup>2</sup> Nel periodo di programmazione 2007-2013 le Iniziative comunitarie (JASPERS, JEREMIE, JESSICA, JASMIN), a differenza dei periodi di programmazione precedenti, non hanno operato sotto forma di sovvenzioni tematiche aggiuntive rispetto ai programmi operativi dei principali fondi (FESR, FSE), ma si sono configurate come strumenti di assistenza tecnica a sostegno di strategie di sviluppo innovative, che promuovono l'uso degli strumenti di ingegneria finanziaria.

Come si vedrà nei paragrafi successivi, infatti, vi sono diversi spunti che i Prc possono fornire per poter valorizzare la dimensione locale e rispondere in modo più efficace alle sfide poste dalla Strategia Europa 2020. È plausibile ipotizzare, allo stesso tempo, che l'attivazione dei nuovi strumenti, in diversi contesti territoriali, sarà tanto più agevolata quanto più sollecitamente le autorità responsabili della gestione dei Fondi strutturali, all'interno dei singoli Stati, riusciranno a individuare i meccanismi che permettono di colmare gli spazi lasciati dai regolamenti nel disegno politico-istituzionale che potrebbe assumere lo sviluppo locale di tipo partecipativo. Appare piuttosto evidente che per tale operazione non sono applicabili le logiche di *compliance* o di adempimento amministrativo, ma che sono richieste decisioni di tipo strategico e pragmatico, basate sulla conoscenza dei contesti territoriali di riferimento e sui sistemi di *accountability* istituzionale multilivello.

La ricerca di soluzioni adeguate per rispondere alle sfide delle nuove politiche di coesione europee appare quindi parecchio difficile, resa ancora più complessa in Italia da una riforma costituzionale e amministrativa incompiuta, che prevede una riorganizzazione degli enti intermedi con la conseguente riconfigurazione delle funzioni e dei meccanismi di finanziamento (Bolgherini, Messina, 2014). In queste condizioni, risulta necessaria una profonda riflessione, a tutti i livelli territoriali, sulle esperienze pregresse, non solo all'interno del Paese, che potrebbero fornire degli spunti operativi concreti e velocizzare l'implementazione della programmazione in corso, che altrimenti rischia di avere uno slittamento ancora più pesante di quelli verificatisi nei periodi precedenti (Domorenok 2014).

Esperienze pregresse che non sono mancate anche in Veneto, il cui ente di governo regionale è chiamato a rispondere a queste sfide proprio facendo tesoro delle pratiche di *policy* basate sull'approccio *place based* sperimentate nel corso dei passati periodi di programmazione. Infatti, come noto, nei decenni precedenti la programmazione decentrata ha avuto un significativo sviluppo in Veneto sebbene non senza alcune criticità (Bassetto 2014; Messina 2014). In particolare, attraverso le politiche regionali dell'UE per lo sviluppo urbano e rurale, gli attori locali sono stati posti al centro della definizione e attuazione di nuove *policies*, con il compito di estrapolare i peculiari fabbisogni territoriali attraverso percorsi di ascolto diffuso dei portatori di interesse e condividere, grazie a momenti concertativi, orizzonti di crescita e strategie di intervento. Le esperienze di programmazione locale avviate nell'ambito dei Gruppi di Azione Locale (GAL), i Progetti Integrati d'Area Rurali (PIA-R) e i Gruppi di Azione Costiera (GAC) hanno coinvolto non solo le rappresentanze istituzionali pubbliche (Province, Comuni, Unioni di Comuni e Unioni Montane), ma anche quelle espressioni delle realtà economiche e sociali delle comunità locali nella co-progettazione di interventi per lo sviluppo del territorio aventi la natura intersettoriale. Le stesse logiche si sono gradualmente trasmesse anche ad altri strumenti di *governance* locale interne della regione, come per esempio, le Intese Programmatiche d'Area

(IPA)<sup>3</sup>, confermando un progressivo processo di convergenza delle prassi concertative e dei modelli di *governance* dei diversi strumenti, caratterizzati dalla natura volontaristica delle aggregazioni finalizzate alla promozione dello sviluppo locale. In questo modo, queste forme di partenariato si sono formate in numerosi ambiti sub-regionali, arrivando ad una copertura quasi completa del territorio regionale, escludendo di fatto solamente i Comuni capoluogo di Padova e Venezia e il relativo *hinterland*.

La proliferazione di *partnership* per la programmazione decentrata ha portato pertanto al configurarsi di un articolato scacchiere di aggregazioni amministrative, che in molti casi non hanno tenuto conto della reciproca attività e, al tempo stesso, si sono innestate in un già complesso quadro di ambiti gestionali chiamati a governare l'erogazione dei servizi essenziali alla popolazione, quali ad esempio: i distretti socio-sanitari, i distretti di polizia locale e protezione civile, gli Ambiti territoriali ottimali (ATO) rifiuti e servizi idrici, le forme associate di Comuni per lo svolgimento di funzioni e servizi, fino a determinare un sistema caratterizzato da una scarsa sostenibilità istituzionale (Lanzalaco 2009; Bolgherini, Messina 2014a).

La programmazione 2014-2020 potrebbe offrire un'ulteriore occasione di razionalizzazione del disegno di *governance* regionale già avviato con il Piano di riordino territoriale (LR 18/2012), anche nella prospettiva di innovazione della *governance* per lo sviluppo locale, pur nella consapevolezza che ciò è strettamente collegato alla capacità della Regione di assumere i principi fissati da tale Piano come punti di riferimento imprescindibili per tutte le altre politiche di sviluppo territoriale (Messina 2014). Nella parte finale di questo capitolo si vedrà in maniera più approfondita, nel caso de Veneto, quanto gli orientamenti dei POR recentemente approvati contribuiscano in questo senso.

### **3. L'esperienza dell'approccio LEADER nei programmi di sviluppo rurale del Veneto (1997-2013)**

I progetti di sviluppo locale integrato nelle aree rurali, sostenuti dall'Iniziativa LEADER attraverso i GAL<sup>4</sup>, sono stati realizzati nel Veneto a partire dal 1989, con un progressivo aumento della superficie interessata e della rete di partenariato nel corso dei periodi di programmazione successivi, fino a coprire circa il 70% del territorio regionale nella programmazione 2007-2013.

La prima edizione dell'Iniziativa LEADER (1990-1993) in Veneto ha visto la costituzione nel 1991 di un unico GAL, denominato Associazione Adige Colli, composto

<sup>3</sup> Per una descrizione dettagliata dello strumento IPA si veda il capitolo di Bassetto in questo volume.

<sup>4</sup> Come noto, l'adozione del metodo LEADER prevede la creazione di un partenariato, denominato GAL (Gruppo di Azione Locale), chiamato ad elaborare strategie di sviluppo locale aventi le seguenti caratteristiche: a) forte carattere di integrazione e multisettorialità; b) riferimento specifico alle aree rurali di livello sub-regionale; c) approccio *bottom up*, grazie alla creazione di reti collaborative tra i produttori locali; d) alto carattere innovativo.

da tre Enti pubblici: la CCIAA di Padova, la CCIAA di Rovigo e l'Ente Parco regionale dei Colli Euganei. L'area interessata dall'azione del GAL era un comprensorio di 32 Comuni a cavallo tra le province di Padova, Rovigo e Venezia, un territorio caratterizzato da un elevato tasso di occupazione in agricoltura, un basso livello di reddito agricolo e un modesto livello di sviluppo. Obiettivo del PAL (Piano di Azione Locale) era «la valorizzazione delle produzioni agricole e artigianali locali, da realizzarsi attraverso una serie di azioni destinate a creare un impatto economico significativo e duraturo», che ha visto l'attivazione e il completamento di 35 azioni, con un investimento di risorse pari a 15 miliardi di vecchie lire, 12 dei quali a finanziamento pubblico.

Nell'edizione LEADER II (1994-1999) le iniziative furono localizzate nelle aree Obiettivo 5b (Italia centro-settentrionale) e nelle Regioni Obiettivo 1 (Italia meridionale e Isole), potendo beneficiare dei fondi FEAOG, FEASR e FSE. In Veneto furono selezionati 10 GAL e 1 Operatore Collettivo (ovvero un soggetto di natura pubblico/privata – camere di commercio, associazioni ecc. – che poteva realizzare PAL tematici, come ad esempio per la protezione dell'ambiente o la valorizzazione dei prodotti tipici), distribuiti in tutte e 7 le Province e attivi in 282 Comuni. In quel periodo di programmazione i GAL veneti hanno portato a termine oltre 2.000 progetti, potendo contare su finanziamenti complessivi pari a 158 miliardi di vecchie lire (il 70% del quale di contributo pubblico). La loro azione ha mirato a rafforzare un tessuto sociale ed economico stabile, al fine di ridurre l'esodo della popolazione e superare le condizioni di svantaggio.

La terza generazione LEADER + (2000-2006), a differenza delle precedenti edizioni intervenute su “aree in ritardo di sviluppo”, prevede il possibile coinvolgimento di tutte le aree rurali delle regioni europee: la selezione dei territori è stata effettuata pertanto sulla base di precisi criteri, quali il parametro della densità abitativa e l'individuazione di un tema catalizzatore. In questo ambito, la Regione Veneto dapprima individuò i comuni aventi una densità abitativa inferiore a 120 ab./kmq e, successivamente, selezionò le aree protette regionali, arrivando ad approvare in tutto 8 GAL. Complessivamente i GAL in quel periodo di programmazione hanno movimentato 42,2 milioni di euro, con una dotazione pubblica pari a 28,3 milioni di euro<sup>5</sup>.

Dal 2007 l'approccio LEADER è entrato a far parte degli strumenti previsti dal Programma di Sviluppo Rurale (PSR) e rappresenta uno degli Assi proposti dal regolamento CE 1698/2005 per sostenere lo sviluppo delle aree rurali (Asse IV) nel periodo 2007-2013. Con la DGR n. 199/2009 la Regione Veneto ha introdotto specifici requisiti di ammissibilità per la selezione dei GAL:

a) territori comunali dislocati nell'ambito delle aree D, C e B<sup>6</sup>;

<sup>5</sup> Per una trattazione completa della storia dell'approccio LEADER in Veneto fino al 2006 si veda la pubblicazione di Veneto Agricoltura, *LEADER + 2000/2006, un programma europeo per lo sviluppo delle aree rurali del Veneto*, Padova, 2008.

<sup>6</sup> L'individuazione e la classificazione dei territori rurali del Veneto sono state realizzate secondo parametri fissati dal Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale (PSN), ovvero: la presenza di una densità

- b) comuni geograficamente contigui;
- c) area prevalentemente o significativamente rurale, ovvero con almeno il 15% popolazione residente in comuni rurali (popolazione < 150 ab./kmq);
- d) popolazione residente tra i 50.000 e i 150.00 abitanti;
- e) includere comuni non inseriti negli ambiti di altri GAL;
- f) rappresentare un'area complessivamente omogenea (profilo fisico-geografico, economico, sociale, storico, culturale);

Con la DGR n. 545/2009 sono stati selezionati complessivamente 14 GAL, due per ciascuna provincia, che hanno interessato nella programmazione passata 378 comuni, che corrispondono al 38% della popolazione regionale e al 71% della superficie complessiva del Veneto. Essi hanno rappresentato altrettanti partenariati pubblico-privati formati dalle principali componenti pubbliche e istituzionali, economiche e produttive, culturali, ambientali e sociali operanti all'interno dell'ambito territoriale individuato dal relativo Programma di Sviluppo Locale (PSL).

Le strategie di sviluppo locale hanno riguardato territori rurali limitati e ben definiti, di livello sub-regionale (Mappa 9). I GAL del Veneto sono costituiti prevalentemente in forma di associazione con personalità giuridica di diritto privato riconosciuta (8 GAL); 4 GAL si configurano come società consortile a responsabilità limitata e 2 come società cooperativa a responsabilità limitata.

L'esperienza di attuazione dell'Iniziativa LEADER in Veneto fornisce una serie di preziose indicazioni su come i processi di *governance* locali innescati dalle programmazioni precedenti possano essere migliorati per costituire una solida base per l'implementazione dell'approccio *place-based* prospettato per la programmazione 2014-2020. A tal fine, vanno considerate sia le buone pratiche, sia gli elementi di debolezza che hanno caratterizzato soprattutto il periodo di programmazione 2007-2013, in cui si è avuto un sostanziale aumento dei finanziamenti destinati ai progetti di sviluppo locale e per il quale sono state condotte le regolari valutazioni ex-ante e intermedia, permettendo di individuare con rigore le potenzialità e le criticità.

Un elemento di forza è costituito senz'altro dalla presenza di un'ampia rete di partenariati locali consolidatisi nel corso dei diversi periodi di programmazione e che negli ultimi anni ha mostrato alcuni importanti segnali di coordinamento e di condivisione strategica a livello di macro-aree regionali, esprimendo la propria visione delle priorità dello sviluppo rurale attraverso i rispettivi documenti: il *Protocollo Montagna 2020* e il *Programma di azioni per la pianura 2014-2020*.

Nella programmazione 2007-2013, il partenariato dei GAL veneti contava 440 soci, fra cui i rappresentanti degli enti pubblici erano in leggera maggioranza (56%) rispetto ai soci privati. Negli organi decisionali dei GAL (Consigli di Amministrazione), aventi la responsabilità generale del funzionamento dei partenariati e dell'at-

abitativa <150ab./kmq; il rapporto tra la superficie agricola e la superficie totale; la zona altimetrica. L'applicazione dei suddetti criteri permette di suddividere il territorio regionale in 4 tipologie di aree: poli urbani (A); aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata (B); aree rurali intermedie (C); aree rurali con problemi complessivi di sviluppo (D). Si veda a questo riguardo la Mappa 17 in Allegato.

tuazione della relativa strategia di sviluppo locale, è stata garantita invece un'ampia rappresentanza dei soci privati (57%), in conformità alla normativa in vigore (art.62, c.1 lett. b, Reg. (CE) 1698/2005; DGR 199 del 12/02/2008), secondo cui almeno il 50% dei voti nei CdA doveva essere assicurato dalla compagine privata. Va notato, tuttavia, che nella composizione di questi organi ha prevalso il settore agricolo (50%), mentre gli esponenti degli altri settori economici costituivano quote minori: servizi (28,6%), artigianato (17%) e industria (4,8%). È stata particolarmente ridotta la presenza della società civile, registrata solo in 3 GAL su 14. Tale composizione, quindi, risponde solo in parte ai criteri di rappresentatività dei partenariati locali e andrebbe pertanto migliorata, alle luce delle nuove indicazioni dei regolamenti comunitari in materia.

Per quanto riguarda, invece, la qualità della programmazione, vi sono più aspetti che meritano una riflessione, che riguardano sia l'architettura di *governance* regionale per lo sviluppo rurale sia i meccanismi di gestione degli interventi ai vari livelli.

Com'è noto, a seguito dell'integrazione dell'approccio LEADER nell'omonimo Asse prioritario nell'ambito della programmazione del FEASR, la gestione degli interventi per lo sviluppo rurale di tipo partecipativo è confluita nel Programma di Sviluppo Rurale (PSR) regionale, mentre la Direzione Piani e Programmi Settore Primario della Regione Veneto è stata identificata quale AdG anche per l'attuazione delle azioni per lo sviluppo rurale di tipo LEADER, sostituendo la Direzione Programmazione, che nei decenni precedenti ha coordinato l'attuazione del Prc. Questo cambiamento, assieme alle altre trasformazioni sostanziali richieste dalla programmazione 2007-2013, descritte di seguito, ha richiesto una ristrutturazione del sistema di *governance* delle politiche per lo sviluppo rurale complessivo e, in particolare, una revisione dei rapporti tra l'amministrazione regionale e i partenariati locali.

La risposta della Regione Veneto alle sfide che la programmazione 2007-2013 ha posto con l'introduzione dell'Asse LEADER di fronte alle autorità nazionali e regionali competenti è stata piuttosto efficace. Di fronte alla richiesta dell'UE di incrementare le risorse destinate allo sviluppo rurale da gestire attraverso l'approccio LEADER, la Regione ha destinato all'apposito Asse (IV) circa l'11% delle risorse pubbliche totali a sostegno del PSR, orientandone il campo di applicazione prevalentemente all'Asse tematico III (Migliorare la qualità della vita in ambiente rurale e la diversificazione dell'economia rurale), ma prevedendo che i GAL potessero attivare anche una serie di misure<sup>7</sup> dell'Asse 1 (Competitività) e dell'Asse 2 (Ambiente e valorizzazione delle risorse<sup>8</sup>). Il limite massimo di spesa pubblica attivabile con LEADER attraverso le Misure degli Assi 1 e 2 non poteva, però, essere superiore al 20% della spesa pubblica totale prevista nei PSL per i tre Assi (Misura LEADER 410), mentre all'Asse 3 doveva essere destinato almeno l'80%. In termini assoluti, le risorse programmate destinate all'approccio LEADER ammontavano a 100.828.138,17 euro di contributo, distribuiti nel modo seguente:

<sup>7</sup> Misure 111, 121, 122, 123, 124, 125, 132, 133.

<sup>8</sup> Misure 216, 221, 227.

Tab. 1 – *Risorse destinate all'attuazione dell'approccio LEADER (PSR Veneto 2007-2013)*

Misure	Titolo	Importo (in euro)
Misura 410	Attuazione di strategie di sviluppo locale	79.065.904,85
		Asse 1 8.337.785,50
		Asse 2 1.592.374,86
		Asse 3 68.135.744,49
Misura 421	Cooperazione	10.071.314,51
Misura 431	Costi di gestione, animazione e informazione	11.690.918,81
Totale		100.828.138,17

Fonte: PRS Regione Veneto 2007-2013.

In questo modo, ai partenariati locali è stata offerta un'ampia gamma di ambiti tematici entro cui sviluppare le proprie strategie.

Tab. 2 – *Temî catalizzatori dei PSL*

GAL		TEMA PSL
1	Alto Bellunese	Valorizzazione economica del territorio per un turismo ecosostenibile
2	Prealpi e Dolomiti	Innovazione per il rilancio dell'economia
3	Patavino	Tra colli, pianura e città murate: valorizzazione del patrimonio rurale per uno sviluppo sostenibile
4	Bassa Padovana	Nuove opportunità di sviluppo sostenibile per il territorio rurale
5	Polesine Delta Po	Percorsi rurali nelle terre dei grandi fiumi: sviluppo di itinerari rurali connessi ai percorsi di mobilità lenta seguendo la storia e la tradizione dei fiumi
6	Polesine Adige	Percorsi rurali tra centuriazioni, ville, abbazie e santuari
7	Alta Marca Trevigiana	Sapori, profumi e colori dell'Alta Marca trevigiana. La valorizzazione dei prodotti tipici, del territorio e la messa in rete delle eccellenze per un turismo rurale sostenibile
8	Terre di Marca	Per borghi e campagne: tutela e riqualificazione del patrimonio rurale
9	Venezia Orientale	Itinerari, paesaggio e prodotti della Terra
10	Antico Dogado	Le vie della Serenissima: la laguna veneta incontra l'entroterra, il suo territorio e la tradizione delle corti rurali, tra itinerari di terra e di acqua
11	Montagna Vicentina	Valorizzazione del patrimonio rurale della montagna vicentina nelle sue componenti storico culturali, economiche e umane
12	Terra Berica	Sviluppo e valorizzazione sostenibile delle risorse rurali
13	Baldo Lessinia	Programma per l'economia, il territorio rurale e l'ambiente
14	Pianura Veronese	Cooperazione e azioni locali per l'economia e l'innovazione duratura per l'orientamento e lo sviluppo continuo di opportunità di progresso, innovazione ed occupazione

Fonte: PSL dei GAL veneti.

Dalla Tab. 2 si evince, invece, che la scelta del GAL veneti si è concentrata principalmente sul tema della valorizzazione del patrimonio naturale e storico-culturale dei territori, attraverso il potenziamento del turismo e dell'agriturismo, mentre invece un'attenzione assai minore è stata rivolta ai temi come l'incremento della competitività locale e sviluppo delle capacità imprenditoriali, la qualità della vita e lo sviluppo sostenibile.

Inoltre, sebbene vi sia stata una forte congruenza tra i summenzionati temi e le priorità del FEASR per il periodo di programmazione di riferimento, solo pochi PSL hanno saputo adottare l'insieme degli strumenti previsti dal metodo LEADER con le relative caratteristiche programmatiche e operative (cfr. innovazione, integrazione, partenariato pubblico-privato). Come è stato messo in luce dalla valutazione intermedia del PSR (Agriconsulting 2012) il "valore aggiunto" degli interventi realizzati a cui si associano i principali requisiti del metodo LEADER<sup>9</sup>, è stato piuttosto limitato. Il più alto grado di integrazione (il 66% delle procedure esaminate), rilevato nelle indicazioni contenute nei bandi, si è registrato a livello delle politiche locali in generale, ovvero in termini di complementarità e di coerenza degli interventi del PSR realizzati con l'approccio LEADER rispetto ad altre politiche attuate a livello locale (turismo, servizi socio-assistenziali, ecc.). È risultato minore il grado di integrazione indiretta con altri progetti o misure finanziate dal PSR o da altri strumenti di programmazione comunitaria: all'interno dello stesso settore questo indicatore raggiungeva il 41% delle procedure, mentre il 42% delle stesse incoraggiava l'integrazione multisettoriale. In caso di legame diretto, si registrava un grado d'integrazione settoriale e multi-settoriale "forte" solo nel 6% e 7% delle rispettive procedure. Il 52% delle procedure orientavano il beneficiario a formulare la domanda nell'ottica di sviluppo della filiera locale, mentre il 39% favorivano azioni di sistema, quelle cioè che uniscono soprattutto gli attori collettivi intorno ad un tema condiviso. In entrambi i casi, l'efficacia dei criteri rispetto all'integrazione settoriale e intersettoriale è stata molto più bassa. Dallo studio sui casi effettuato dal valutatore è emersa, dunque, l'esigenza di migliorare la capacità di azione integrata, nelle sue diverse dimensioni.

È piuttosto evidente, però, come tale capacità possa difficilmente essere sviluppata nella fase progettuale, se non viene avviata già a partire dalla prima fase di rilevazione dei fabbisogni e di formulazione dei documenti di programmazione regionale e locale, in modo tale da consentire una più efficace impostazione delle misure ed evitare gli scollamenti tra le azioni programmate, i metodi operativi e i criteri di valutazione che saranno applicati nelle fasi successive. Risulta fondamentale, in tale prospettiva, migliorare sia la conoscenza dei diversi strumenti e dei principi della

<sup>9</sup> Il "valore aggiunto", in questo caso, è riferito ai seguenti elementi (art. 61, Reg. (CE) 1698/2005): la capacità di sviluppare azioni innovative a forte espressione dell'identità locale, che rispondano a logiche di sostenibilità (ambientale, economica e sociale); l'integrazione di *policy* (inter-settorialità e logica di filiera); l'integrazione istituzionale (partenariato tra gli Enti pubblici ai diversi livelli territoriali e i partenariati pubblico-privati); la capacità di sviluppare "buone pratiche" e condividerle in rete, costruendo rapporti di cooperazione all'interno e al di fuori del territorio nazionale.

programmazione comunitaria, sia la capacità tecnico-operativa necessaria per un'efficace attività di animazione a livello locale, a partire da una corretta lettura dei fabbisogni dei territori alla luce delle opportunità che le politiche nazionali ed europee possono offrire per lo sviluppo. Non da ultimo, va tenuto conto che il margine di discrezionalità, e quindi il grado di responsabilità dei GAL per l'impostazione dei bandi, nella programmazione 2007-2013 variava a seconda della tipologia di questi ultimi (Agriconsulting 2012).

Va notato che i riscontri dei rappresentanti dei GAL raccolti nell'ambito della medesima valutazione vanno a supporto delle suddette indicazioni. Nella prospettiva della nuova programmazione 2014-2020, è stata sottolineata la necessità di rafforzare l'integrazione tra le diverse politiche (riconversione dei settori produttivi in crisi, occupazione, formazione, ecc.) ed evidenziata l'esigenza di costruire e valorizzare il capitale sociale attraverso il potenziamento delle reti locali, soprattutto nella fase di animazione propedeutica alla redazione del PSL. Infatti, nella programmazione 2007-2013, solo alcuni GAL sono stati in grado di individuare puntualmente le "idee progetto" e hanno adattato le misure al contesto locale, prevedendo criteri di selezione associati alle relative priorità d'intervento, nel rispetto del criterio di integrazione intersettoriale ed istituzionale, non solo nei bandi, ma anche nei PSL stessi.

Tab. 3 – *Avanzamento della spesa dei PSL al 30/06/2015*

GAL		Importo programmato PSL MIS 410	Importo impegnato 30/06/2015	% Importo programmato / impegnato al 30/06/2015
1	Alto Bellunese	€ 7.853.362,00	€ 8.245.991	+5,0%
2	Prealpi e Dolomiti	€ 7.638.194,00	€ 8.020.194	+5,0%
3	Patavino	€ 4.992.221,31	€ 5.242.284	+5,0%
4	Bassa Padovana	€ 4.171.501,48	€ 4.380.083	+5,0%
5	Polesine Delta Po	€ 7.495.656,37	€ 7.495.656	0,0%
6	Polesine Adige	€ 5.731.954,59	€ 5.731.955	0,0%
7	Alta Marca Trevigiana	€ 4.618.127,43	€ 4.849.127	+5,0%
8	Terre di Marca	€ 3.787.945,72	€ 3.787.946	0,0%
9	Venezia Orientale	€ 4.852.000,00	€ 5.095.000	+5,0%
10	Antico Dogado	€ 4.726.692,78	€ 4.962.693	+5,0%
11	Montagna Vicentina	€ 7.037.216,61	€ 7.389.217	+5,0%
12	Terra Berica	€ 3.966.000,00	€ 3.966.000	0,0%
13	Baldo Lessinia	€ 7.271.964,00	€ 7.635.964	+5,0%
14	Pianura Veronese	€ 4.923.000,00	€ 4.923.000	0,0%
<b>Totale</b>		<b>€ 79.065.836,29</b>	<b>€ 81.543.961,06</b>	<b>+3,4%</b>

Fonte: Regione Veneto, Direzione Piani e Programmi Settore Primario.

Altre indicazioni importanti riguardo ad eventuali percorsi di miglioramento

emergono dai dati sull'avanzamento della spesa pubblicati dalla Relazione annuale di esecuzione del 2012: la metà dei partenariati locali ha avuto più di qualche difficoltà rispetto al piano originario ed è stato necessario rimodulare, anche in modo consistente, la distribuzione delle risorse dei PSL interessati. Ciononostante, la totalità dei territori sono riusciti ad impegnare le risorse originariamente programmate. Occorre però sottolineare che la rimodulazione della spesa ha sovente coinvolto le misure maggiormente legate ai temi chiave dei PSL, aggregate nell'ambito della misura 413, sulle quali si sono concentrate le più alte quote delle risorse programmate<sup>10</sup>.

Un altro aspetto importante che è stato messo in luce nella stessa Relazione riguarda l'intensificazione delle richieste di modifica e di pubblicazione dei bandi in prossimità della scadenza prevista al 31/03/2012 per il raggiungimento degli obiettivi di spesa GAL. Se è vero che un relativo ritardo può essere giustificato sia dalle novità introdotte nel periodo di programmazione 2007-2013 sia dalle conseguenze della crisi economica, è altrettanto vero che non vanno sottovalutati allo stesso tempo gli elementi di qualità della programmazione, che dovrebbe garantire la pertinenza delle misure rispetto alle effettive esigenze del territorio, tenendo conto anche della loro capacità di "assorbimento". Quest'ultima è condizionata dall'efficacia delle attività di animazione condotte dai GAL nonché dalla capacità dei potenziali beneficiari di avanzare proposte progettuali coerenti e in grado di rispettare i criteri tecnici di ammissibilità.

Infine, dal punto di vista della qualità complessiva della programmazione dello sviluppo rurale, comprese la regolarità, la trasparenza, la comunicazione e il funzionamento del partenariato istituzionale, l'esperienza della Regione Veneto può essere senz'altro annoverata tra le buone pratiche a livello nazionale. Sono state promosse, infatti, una serie di azioni concrete atte ad accrescere il coinvolgimento dei diversi soggetti nella definizione del documento di programmazione (Piano di Sviluppo Rurale), a sensibilizzare gli attori locali circa la partecipazione ai bandi e a comunicare al partenariato istituzionalizzato i progressi di realizzazione del Psr. In particolare, una consistente intensificazione dell'interazione tra l'AdG e il partenariato locale ha avuto luogo sia nel momento di valutazione intermedia del Psr 2007-2013, sia nel periodo di preparazione del nuovo Psr 2014-2020, accompagnata da numerose iniziative di informazione e di confronto, e caratterizzata da una massiccia adesione dei diversi soggetti facenti parte della rete di partenariato.

Parallelamente all'attivazione dei GAL, in attuazione della Misura 341 del Psr Veneto 2007-2013, la Regione Veneto ha inoltre incentivato la costituzione di appositi partenariati pubblici-privati, costituiti ai sensi dell'art. 59 lett. e) del regolamento (CE) 1698/2005, chiamati ad elaborare, promuovere e dare attuazione a specifiche strategie di sviluppo locale, i Progetti Integrati d'Area Rurali (PIA-R), mirate alla soluzione di una particolare problematica/criticità o al consolidamento di specifiche opportunità di sviluppo, facendo riferimento ad un determinato territorio/area, at-

<sup>10</sup> La Misura 323 (Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale), la Misura 311 (Diversificazione) e la Misura 313 (Incentivazione delle attività turistiche).

traverso un set di Misure individuate nell'ambito dell'Asse 3 "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia" del PSR. La selezione dei PIA-R è avvenuto attraverso il bando approvato dalla Giunta regionale con la delibera n. 4083/2009 "Apertura termini per la presentazione delle domande per la Misura 341 del Programma di Sviluppo rurale per il Veneto 2007 -2013"<sup>11</sup>: sulla base del PSR e del suddetto bando, sono stati ritenuti ammissibili ai sensi della Misura 341 gli interventi a sostegno di attività e iniziative specifiche di informazione, animazione, formazione, coordinamento e supporto operativo, attivati dal partenariato e finalizzati all'elaborazione e attuazione del PIA-Rurale; le risorse a supporto delle misure/azioni messe in atto dal progetto d'area sono state invece apportate direttamente attraverso le singole disponibilità di misura previste dal programma finanziario del PSR. Il livello di aiuto assegnato dalla Regione è stato pari all'80% della spesa ammissibile, che non poteva essere comunque superiore a 2.000.000 di euro. Gli obiettivi specifici di questa *policy* di sviluppo locale sono rappresentati dal coinvolgimento e dall'aggregazione, attraverso modalità cosiddette *bottom up* dei diversi soggetti operanti nell'ambito territoriale di competenza, rappresentativi delle realtà amministrative, economiche e sociali, al fine di individuare fattori critici e opportunità, e di delineare strategie e soluzioni di sviluppo del territorio rispondenti e funzionali.

Nel 2007-2013 sono state interessate da questo strumento le aree del Veneto non direttamente coinvolte nell'attuazione dei PSR approvati dalla Regione ai sensi dell'Asse 4 LEADER, con esclusione comunque delle aree classificate A (Poli Urbani) ai fini del PSR. La base territoriale di ogni partenariato ha dovuto rispettare alcuni requisiti minimi, quali: a) la presenza di territori comunali geograficamente contigui; b) l'omogeneità generale rispetto alle problematiche individuate dal PIA-R valutabili con adeguati indicatori; c) ricomprendere almeno 5 comuni; d) i comuni interessati non devono appartenere ad altri partenariati della medesima misura; e) una popolazione residente complessiva rappresentata non inferiore a 20.000 abitanti.

I partenariati PIA-R hanno potuto scegliere se costituirsi con forma giuridica e assumere personalità giuridica, oppure, in alternativa, in forma di Associazione Temporanea di Scopo il cui soggetto capofila è il mandatario, individuato tra gli Enti Pubblici aderenti, con funzioni di coordinamento generale e di riferimento amministrativo e finanziario, che presenti adeguata capacità di gestione di fondi pubblici e garantisca il buon funzionamento del partenariato.

Nel marzo 2011 la Regione ha approvato 8 PIA-R (Mappa 10), che interessano complessivamente 67 comuni veneti, circa il 12% dei comuni della Regione. Ricadono in tutte le province ad esclusione della Provincia di Belluno, i cui comuni sono interamente compresi nei GAL Alto Bellunese e Prealpi e Dolomiti, e della Provincia di Rovigo. Tre PIA-R sono interprovinciali (Camposampierese, Chiampo e Media Pianura Vicentina). I comuni PIA-R ricadono prevalentemente nelle aree B1 rurali ad agricoltura intensiva specializzata con caratteristiche prevalenti di rurale-urbanizzato

<sup>11</sup> Misura 341 "Animazione e acquisizione di competenze finalizzate a strategie di sviluppo locale".

(61%) seguiti dalle aree B2 – rurali ad agricoltura intensiva specializzata con caratteristiche prevalenti di urbanizzato (36%) e C – aree rurali intermedie (3%).

I PIA-R hanno attivato risorse pubbliche pari a complessivamente 15,39 milioni di euro, pari a poco meno di 2 milioni di euro per partenariato selezionato; per quanto riguarda gli ambiti di intervento ritenuti prioritari dai territori, alla diversificazione dell'economia i PIA-R hanno destinato il 44% delle risorse mentre il restante 56% è finalizzato ad aumentare l'attrattività territoriale e la qualità della vita delle aree rurali che questi rappresentano.

Complessivamente, nell'ambito delle politiche europee per lo sviluppo rurale, la Regione Veneto ha sviluppato svariati elementi virtuosi di programmazione partecipata dal basso, anche se si sono verificati alcuni profili di criticità relativi all'attuazione delle singole componenti dell'approccio LEADER.

Se è vero, dunque, che il relativo successo di LEADER in Veneto è stato favorito dal contesto sociale e culturale della regione, dove i principi contemplati nel relativo metodo operativo si sono sviluppati in sintonia con i processi tradizionali di sviluppo locale, basati su reti sociali storicamente radicate (Vettoreto, 2003), è altrettanto vero che senza un'efficace programmazione dello sviluppo rurale a livello regionale questo potenziale non sarebbe potuto emergere. Rimane molto da fare, infatti, sul versante del coordinamento e dell'integrazione politico-interistituzionale, che crei una stabile cornice regolativa entro cui potenziare iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo.

#### **4. Lo sviluppo urbano nella programmazione dei Fondi Strutturali del Veneto (1997-2013)**

Com'è noto, le aree urbane del Veneto, con particolare riferimento al Veneto centrale, sono caratterizzate da un accentuato policentrismo e sono spesso descritte come "città diffusa" o "arcipelago metropolitano" (Indovina 2009).

Nonostante questo spiccato policentrismo, le numerose piccole e medie città del Veneto condividono con le città del resto dell'Unione Europea una serie di caratteristiche e problematiche che sono da tempo divenute oggetto di intervento delle politiche europee per lo sviluppo urbano sostenibile. Si tratta, in particolare, di fenomeni come: a) una diffusa presenza di aree ad alto valore storico-culturale; b) una crescente concentrazione dei servizi e dei flussi pendolari; c) una significativa densità di produzione manifatturiera, d) che sono sovente accompagnati da degrado fisico ed esclusione sociale. Sotto il profilo demografico, invece, i poli urbani del Veneto si caratterizzano, oltre che per l'elevatissima densità abitativa, anche per gli elevati indici medi di vecchiaia e ricambio, dipendenza e disoccupazione, allineandosi sui livelli registrati per le zone rurali intermedie (Rapporto Statistico, 2013). A partire dai primi anni 2000, infine, nelle aree urbane ad alta concentrazione industriale produttiva, accanto alle criticità legate al degrado infrastrutturale, alla devastazione ambientale e

alla sfida dell'internazionalizzazione, è chiaramente emersa la necessità di accelerare i processi di innovazione economica e sociale, aumentare la capacità di integrarsi nelle reti internazionali e garantire una maggiore efficacia ed efficienza degli interventi.

Tuttavia, in controtendenza con quanto accaduto in molte regioni europee caratterizzate da un elevato grado di urbanizzazione, il Veneto non ha creato una propria strategia dedicata allo sviluppo urbano, utilizzando i finanziamenti europei per affrontare in modo più efficace le criticità e rafforzare il potenziale fisico e sociale delle aree urbane. In altre parole, sono state sottovalutate le opportunità offerte dagli strumenti di sovvenzione nell'ambito dei Fs rivolti al tema dello sviluppo urbano sostenibile, ma anche e soprattutto le reti delle città a livello europeo che, da un lato, aiutano a costruire partenariati transnazionali per accedere agevolmente ad altri finanziamenti dell'UE e, dall'altro, consentono di partecipare nella formulazione e promozione di un'agenda urbana europea che si sta intensamente discutendo nell'arena politica comunitaria nel corso dell'ultimo decennio, a partire dai Programmi Pilota Urbani (PPU) e dell'Iniziativa Comunitaria URBAN (Commissione europea 1998, 2006, 2007).

Queste ultime, oltre a promuovere un approccio integrato e innovativo alla soluzione dei problemi che possono affliggere le aree urbane (es. degrado strutturale, economico e sociale, emarginazione, criminalità, ecc.), hanno introdotto un nuovo metodo di *governance* urbana (il c.d. metodo URBAN), basato su un ruolo proattivo dell'ente locale promotore del programma e il partenariato pubblico-privato inteso come condizione imprescindibile per la realizzazione delle azioni e come presupposto per il loro finanziamento a medio termine.

L'unica città nel Veneto che ha beneficiato sia dei PPU europei sia dell'Iniziativa URBAN nella programmazione 1994-1999 è stata Venezia, con l'obiettivo di intervenire contro il declino di Porto Marghera accompagnato da forti disagi dell'ambiente urbano anche dal punto di vista sociale.

Nello specifico, il PPU si è concentrato sull'area del centro storico Arsenale della città e ha portato alla creazione del "Centro di tecnologia marina Thetis", con l'obiettivo di restaurare il complesso portuale per creare un centro per la tecnologia marina che potesse agire anche come centro di ricerca e servizi, oltre a diventare un punto di attrazione per altre imprese. Il progetto in questione faceva parte di una più ampia strategia di rinnovamento della città, con l'obiettivo di diversificare la sua economia rispetto al settore turistico. L'intervento, per un costo totale di 10 milioni di euro (4 mln del FESR), ha compreso il restauro di un gruppo di edifici storici, l'allestimento di uffici e laboratori, il recupero del parco delle aree esterne, ed è stato realizzato in 4 anni (1992-1996), comportando la rivitalizzazione di una più ampia area di quella strettamente interessata, a seguito anche del miglioramento dell'accessibilità attraverso la modifica della mobilità urbana.

A completamento delle azioni realizzate nell'ambito del PPU, l'Iniziativa comunitaria URBAN I è intervenuta nell'area di Porto Marghera in modo più ampio e incisivo, cercando di dare risposta ad una serie di chiari segnali di declino che contradd-

distinguevano quest'area, caratterizzata da un'elevata concentrazione di importanti snodi di trasporto, un'altissima densità di traffico e una consistente diffusione di aree industriali. Per rimediare, dunque, a fenomeni come i crescenti tassi di disoccupazione (9%) e il degrado ambientale e sociale, il PIC URBAN<sup>12</sup> è stato articolato in cinque misure: 1) città della musica; 2) servizi per le donne maltrattate, 3) infrastrutture e ambiente; 4) manutenzione degli alloggi a edilizia residenziale pubblica; 5) attuazione e diffusione dei risultati.

Non tutte le azioni, tuttavia, hanno avuto ugual successo: le azioni 1 e 5 sono decadute, mentre invece i risultati dell'azione 2 sono stati valutati come significativi: il Centro Antiviolenza attivato presso il comune di Venezia nel 1995 ha continuato a operare anche dopo la conclusione del progetto iniziale, partecipando anche alla rete antiviolenza tra le città URBAN avviata nel 1998, sostenuta nella programmazione 2000-2006 attraverso le risorse del FSE nell'ambito dei PON Azioni di sistema (Ministero del Lavoro) e Sicurezza per lo sviluppo (Ministero dell'Interno). Anche l'Azione 4, dedicata al recupero dell'area del parco di San Giuliano, ha prodotto un notevole impatto positivo, trasformando un'immensa discarica in uno spazio verde, adatto non solo per attività sportive e tempo libero, ma anche all'allestimento di eventi culturali.

Nei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013, sebbene i regolamenti dei Fs avessero previsto la possibilità di avviare azioni specifiche dedicate allo sviluppo urbano, indicando esplicitamente il passaggio delle politiche per le aree urbane all'interno delle politiche regionali, con una serie di opportunità aggiuntive per lo sviluppo urbano sostenibile, questo tema non si è configurato come un filone tematico coerente e distinto nella programmazione regionale del Veneto.

Questo nonostante il Quadro di Riferimento Strategico Nazionale 2007-2013, il principale documento di programmazione per i fondi comunitari a livello nazionale, abbia formulato un'apposita priorità dedicata alla competitività e all'attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8), con obiettivi relativi ai seguenti temi: il rafforzamento delle funzioni urbane per aumentare la competitività dei territori, il miglioramento delle condizioni ambientali, la qualità dei servizi e la valorizzazione del patrimonio culturale e identitario, il collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della conoscenza.

La definizione dei modi di attuazione di tale priorità e l'identificazione dei "territori di progetto" per sviluppare iniziative su comuni singoli o associati, spettava, per l'appunto, alla programmazione operativa regionale, mentre tra i territori potenzialmente interessati a questo tipo di intervento, che richiedevano una forte interazione tra politica ordinaria e politica regionale unitaria, ne erano stati identificati in particolare due:

1. città metropolitane e altre città identificate dagli strumenti di pianificazione territoriale e strategici regionali, in quanto dotate di strutture economico-produttive

<sup>12</sup> Il Pic di durata quinquennale (1994-1999) ha finanziato progetti per un valore complessivo di 25.547.000 euro, con contributi FESR e FSE pari a 6.611.000 euro e 547.000 euro rispettivamente.

trainanti, caratterizzate da una concentrazione di funzioni diversificate, fornitrici di servizi e infrastrutture per i territori circostanti e di rilevanza significativa per la realtà regionale, nazionale e transnazionale;

2. sistemi territoriali rilevanti sotto il profilo economico-funzionale, composti da agglomerazioni intercomunali caratterizzate da sistemi produttivi interconnessi o da aree-bacino per servizi su scala territoriale (ad es. ricerca, servizi sociali, turismo e cultura, tempo libero) e composte da centri urbani diversi per numero, estensione e dimensione.

Per entrambe le categorie si sarebbero potuti identificare, in modo piuttosto immediato, i territori potenzialmente interessati alle azioni per lo sviluppo urbano integrato e sostenibile nel Veneto<sup>13</sup>.

Tuttavia, come alcune altre regioni<sup>14</sup>, il Veneto non ha previsto né un asse tematico specifico rivolto alle aree urbane, né la realizzazione dei Progetti Integrati di Sviluppo Urbano, ma ha scelto di trattare alcuni temi inerenti lo sviluppo urbano all'interno degli Assi tematici 2 (Energia) e 4 (Accesso ai servizi di trasporto), finanziando, nel primo caso, interventi di riqualificazione energetica dei sistemi urbani (teleriscaldamento e miglioramento energetico degli edifici pubblici) e, nel secondo, progetti per la promozione della mobilità sostenibile in ambito urbano (in particolare la realizzazione e/o il completamento di piste ciclabili). È stata prevista, inoltre, la destinazione a progetti realizzabili nelle aree urbane genericamente definite e menzionate assieme ad altre due dimensioni territoriali, rurale e di confine, anche nell'ambito degli altri assi prioritari<sup>15</sup>.

L'assenza di un'esplicita componente dedicata allo sviluppo urbano nella fase programmatica, assieme al meccanismo di finanziamento attraverso la procedura di bandi ordinari e senza il ricorso a sovvenzione globale o a sub-delega (es. autorità locali, autorità cittadine) hanno impedito, di fatto, di plasmare le basi per una coerente e articolata strategia di investimento in azioni di sviluppo urbano sostenibili facenti riferimento alle rispettive autorità urbane. L'istituzione di un fondo di sviluppo urbano – previsto in particolare nell'ambito dell'Iniziativa JESSICA nella programmazione 2007-2013 – che potesse fungere da catalizzatore dello sviluppo urbano sostenibile con un coinvolgimento pro-attivo delle imprese e di altri soggetti interessati, avrebbe potuto costituire un'opportunità importante per valorizzare il potenziale produttivo e sociale delle aree urbane, nelle condizioni di una consistente diminuzione delle risorse pubbliche disponibili come investimenti a fondo perduto.

Altrettanto limitata è stata la partecipazione delle città venete alle reti di città europee (URBACT). Anche in questo caso, Venezia è stata l'unica città a prendere parte

<sup>13</sup> A questo riguardo si vedano i capitoli 3 (Salvato) e 10 (Messina) in questo volume.

<sup>14</sup> Si vedano i casi di Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna, Val d'Aosta, Trentino Alto Adige.

<sup>15</sup> Si tratta, in particolare, delle seguenti Linee di intervento: 1.1. Ricerca, sviluppo e innovazione; 1.2. Ingegneria finanziaria; 1.3. Politiche di sostegno alla promozione e allo sviluppo dell'imprenditoria; 3.2. Valorizzazione e promozione del patrimonio naturale e culturale; 5.1. Cooperazione interregionale.

ai progetti di cooperazione e di scambio in materia di sviluppo economico locale, integrazione attiva e dialogo interculturale<sup>16</sup>.

Se è vero, come riconosciuto nello stesso POR-FESR 2007-2013, che una maggiore competitività e attrattività della Regione può essere raggiunta solo se il modello di sviluppo basato sulla crescita estensiva viene superato a favore di un modello di crescita intelligente, con una maggiore attenzione alla qualità delle idee e delle reti di cooperazione, è vero anche, nella prospettiva delle politiche regionali europee per lo sviluppo urbano sostenibile, che il potenziale delle diverse forme di *governance* locale esistenti nella Regione andrebbe rivalutato. A questo riguardo, infatti, per la nuova *governance* urbana possono risultare estremamente utili sia le esperienze di programmazione integrata nell'ambito delle IPA, sia le forme di cooperazione intercomunali, che finora si sono quasi esclusivamente limitate all'obiettivo di razionalizzare le risorse pubbliche in funzione delle esigenze di una efficace gestione dei servizi a livello locale.

In un sistema policentrico come quello veneto occorrerebbe, inoltre, valorizzare nuovi sistemi di relazioni tra le due dimensioni territoriali: da un lato, le città metropolitane, Venezia, Padova e Verona, assieme alla città estesa della Pedemontana (Messina 2014) e dall'altro, il resto del territorio, cui non sono mancate peraltro esperienze virtuose di valorizzazione delle risorse economiche, del paesaggio e della cultura locale attraverso progetti di sviluppo promossi dal basso.

## **5. L'approccio territoriale nelle politiche comunitarie 2014-2020: le indicazioni dei Programmi Operativi che interessano la Regione Veneto**

Come si è detto, il tema della dimensione territoriale dello sviluppo viene affrontato in modo organico nel Regolamento recante disposizioni comuni per i Fondi del Quadro Strategico Comune (*Structural and Investment Funds* – Fondi SIE), approvato dalla Commissione Europea il 17 dicembre 2013<sup>17</sup>, che invita gli Stati membri a combinare tali fondi *in pacchetti integrati a livello locale, regionale o nazionale, pensati specificamente per affrontare sfide territoriali specifiche, al fine di sostenere il raggiungimento degli obiettivi definiti nell'accordo di partenariato e nei programmi*. Inoltre, spe-

<sup>16</sup> L'obiettivo del progetto MILE (*Managing Migration and Integration at Local level*) era quello di aiutare le amministrazioni coinvolte ad individuare le migliori proposte progettuali da finanziare con i fondi europei e nazionali in tema di migrazione e integrazione a livello locale.

<sup>17</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

cifica che gli Stati membri promuovono, conformemente al loro quadro istituzionale e giuridico<sup>18</sup>, lo sviluppo di approcci locali e sub-regionali.

Al fine di incoraggiare azioni integrate nell'attuazione dei Fondi del Qsc, il Regolamento individua due tipologie di strumenti. Per quanto riguarda le modalità attraverso cui tali strumenti verranno essere utilizzati per realizzare l'integrazione tra i fondi SIE, gli Stati membri sono chiamati a specificare nei rispettivi Accordi di Partenariato<sup>19</sup>:

- a) i meccanismi predisposti a livello nazionale e regionale che assicurano un coordinamento tra i fondi SIE e altri strumenti di finanziamento, sia comunitari che nazionali, e le misure di sostegno della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) (Reg. Gen. art. 15 par. 1 (b) (i) e art. 96 par. 6 (a));
- b) un approccio integrato allo sviluppo territoriale sostenuto mediante i Fondi SIE o una sintesi degli approcci integrati allo sviluppo territoriale sulla base dei contenuti dei programmi (Reg. Gen. Art. 15 par. 2 (a));
- c) le modalità volte a garantire un approccio integrato all'uso dei Fondi SIE per lo sviluppo territoriale di singole aree sub-regionali, in particolare le modalità di applicazione dello Sviluppo Locale Partecipativo (artt. 32, 33, 34 e 35 del Reg. Gen.), corredate dei principi per l'individuazione delle zone urbane in cui devono essere realizzate le azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile (Reg. Gen. Art. 15, par. 2 (a (i)));

L'Accordo di Partenariato sottoscritto tra lo Stato italiano e la CE il 29 ottobre 2014 ha previsto quindi una specifica sezione, denominata "Approccio integrato allo sviluppo territoriale da realizzare mediante i Fondi SIE", che specifica: le principali sfide da affrontare con il CLLD, i campi di applicazione degli ITI, l'Agenda Urbana nazionale per la promozione dello Sviluppo Urbano Sostenibile e la Strategia Nazionale per le Aree Interne del Paese<sup>20</sup>.

Tale documento ha rappresentato, insieme al Regolamento comune e ai Regolamenti dei singoli fondi del Qsc, il riferimento per la definizione delle strategie contenute nei singoli Programmi Operativi, siano essi nazionali (PON) o regionali (POR), chiamati a loro volta, conformemente all'art. 96 par. 3 del Regolamento comune, a descrivere l'approccio integrato allo sviluppo territoriale e indicare il modo in cui il programma operativo contribuisce alla realizzazione dei suoi obiettivi e risultati previsti.

Di seguito verrà fornita una sintetica descrizione delle disposizioni contenute nei Programmi Operativi che interesseranno il Veneto nel periodo 2014-2020, volte a garantire un approccio integrato all'uso dei fondi SIE per lo sviluppo territoriale.

<sup>18</sup> L'art. 32 del suddetto Regolamento, in particolare, promuove lo sviluppo locale di tipo partecipativo, da attuarsi secondo le indicazioni del Qsc *nel contesto di un approccio strategico per garantire che la definizione delle esigenze locali "dal basso" tenga conto delle priorità definite a un livello più alto.*

<sup>19</sup> L'Accordo di Partenariato è il documento predisposto da uno Stato membro in collaborazione con le istituzioni di livello centrale e locali e i partner economici e sociali, che definisce strategie, metodi e priorità di spesa; viene approvato dalla CE in seguito del negoziato con lo Stato membro.

<sup>20</sup> Per una descrizione dettagliata di tali politiche si rimanda all'Accordo di Partenariato italiano 2014-2020, sezione 3, pp. 661-703.

### 5.1. Le politiche per le aree urbane: il PON Città Metropolitane e l'Asse Sus del POR-FESR

Il Programma operativo nazionale plurifondo Città metropolitane 2014-2020 (c.d. PON METRO), approvato dalla CE il 14 luglio 2015, si inserisce nel quadro dell'Agenda urbana nazionale e delle strategie di sviluppo urbano sostenibile delineate nell'Accordo di Partenariato per la programmazione 2014-2020, nella consapevolezza che le aree urbane rappresentino territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile proprie della Strategia Europa 2020.

Il PON METRO è interamente dedicato alla promozione dello sviluppo urbano sostenibile, selezionando priorità che compongono una strategia unificante di livello nazionale per le Città metropolitane. La definizione di modalità di sostegno specifiche per i contesti metropolitani italiani nasce dalla consapevolezza che in tali aree si registra una crescente concentrazione di quote significative della popolazione e del sistema produttivo, che pongono questioni urgenti di sviluppo e coesione: da un lato, l'opportunità di sostenere il sistema produttivo che si orienta sempre più nei segmenti di attività che trovano nelle città un momento di produzione e di indirizzo strategico dell'economia; dall'altro la necessità di dare risposta a nuove istanze inerenti la qualità della vita, l'organizzazione sociale e la gestione sostenibile delle risorse della collettività, anche prevenendo situazioni di precarietà sociale. A ciò si aggiunge la volontà di sostenere il processo di ridisegno istituzionale che si sta compiendo a livello nazionale in seguito all'approvazione della legge Delrio n.56/2014 "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni", che dà l'avvio alla nascita delle Città metropolitane e rilancia la dimensione metropolitana come scala per la pianificazione e la gestione di servizi cruciali per lo sviluppo e la coesione territoriale.

Alla luce delle finalità che guidano l'azione del PON, il Programma persegue due dei tre driver di sviluppo – ovvero ambiti tematici di intervento prioritari in parte fra loro integrabili – che compongono la strategia comune dell'Agenda urbana<sup>21</sup> per i fondi comunitari 2014-2020:

- a) il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori della città secondo il paradigma *Smart City*, ovvero piani di investimento chiamati a sostenere ambiti di servizio coerenti con le attribuzioni funzionali assegnate dalla legge Delrio a Comuni e Città Metropolitane, quali azioni di mobilità e logistica sostenibili, come pure di risparmio energetico nell'edilizia pubblica e negli impianti di illuminazione (Obiettivi Tematici 2 e 4);
- b) la promozione di pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragili e per aree e quartieri disagiati, sia sostenendo le politiche sociali a rafforzamento degli strumenti ordinari esistenti (soprattutto per i

<sup>21</sup> Per un approfondimento sull'Agenda Urbana nazionale e sui driver di sviluppo su cui interviene si veda l'Accordo di Partenariato italiano 2014-2020, sezione 3, pp. 672-677.

target infanzia e anziani non autosufficienti), sia agendo con misure di contrasto alla povertà e al disagio (abitativo e occupazionale) (OT 9).

Coerentemente alla finalità di sostegno della riforma istituzionale avviata con la legge n. 56/2014, il PON interverrà sulle 10 Città metropolitane individuate direttamente con legge nazionale: Torino, Genova, Milano, Bologna, Venezia, Firenze e Roma nelle Regioni più sviluppate; Bari, Napoli e Reggio Calabria nelle Regioni meno sviluppate; a queste si aggiungono le 4 Città metropolitane che, per esplicita delega contenuta nella medesima legge, sono state individuate dalle Regioni a statuto speciale: Cagliari, unica città nelle Regioni in transizione, e Catania, Messina e Palermo (Mappa 11 in Allegato).

L'area interessata dal PON METRO si riferisce al massimo al territorio delle Città metropolitane, con interventi più mirati su porzioni di questi territori e, in particolare, sul territorio del Comune capoluogo.

Più in dettaglio, l'area territoriale di riferimento per il Programma è la Città metropolitana limitatamente alle azioni immateriali legate all'Agenda digitale (OT 2) e ad azioni di Inclusione sociale (OT 9) del FSE. Gli interventi non legati all'Agenda digitale o al FSE sono invece concentrati esclusivamente nel territorio del Comune capoluogo.

Il PON, articolato in 5 assi (Tab. 3), ha una dotazione finanziaria complessiva di 892,9 M€ (incluso il cofinanziamento nazionale) e assegna a ciascuna Città Metropolitana delle Regioni più sviluppate, tra cui Venezia, circa 35-40 M€ nell'arco del settennio. Il Programma finanzia sia progetti (azioni integrate) attuati dagli Organismi Intermedi (OI), sia attività connesse alla gestione complessiva del programma (ovvero gestione amministrativa, supporto e indirizzo tecnico, controllo, monitoraggio, valutazione, comunicazione) svolte dall'AdG e dagli OI.

Tab.4 – *Gli assi e la dotazione finanziaria del PON METRO*

<b>Asse</b>	<b>Titolo</b>	<b>Dotazione Finanziaria</b>	<b>Ambito di Applicazione</b>
1	Agenda digitale metropolitana	152 M€ (FESR)	Capoluogo e altri Comuni
2	Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana	319 M€ (FESR)	Comune capoluogo (altri Comuni limitatamente per la realizzazione di una centrale del traffico integrata)
3	Servizi per l'inclusione sociale	217 M€ (FSE)	Capoluogo e altri Comuni, con focalizzazione su specifiche aree target
4	Infrastrutture per l'inclusione sociale	169 M€ (FESR)	Comune capoluogo
5	Assistenza tecnica	36 M€ (FESR)	-

In coerenza con quanto stabilito dall'art. 7.4 del Reg. UE 1301/2013 del FESR, il Programma individua il Sindaco del Comune capoluogo come Autorità Urbana (AU) titolare dei progetti e OI, responsabile almeno della selezione delle operazioni, secondo il principio della co-progettazione, inteso come metodo di costruzione condivisa della declinazione operativa della strategia con e tra le AU in un percorso di cooperazione con l'AdG.

La città di Venezia è quindi chiamata ad identificare specifiche linee di sviluppo strategico e le conseguenti operazioni in ambiti di intervento e dai risultati attesi più rispondenti alle proprie potenzialità e fabbisogni, assicurando la concentrazione degli interventi e un risultato sostanziale e misurabile, nonché promuovendo sinergie con le più generali strategie di sviluppo urbano sostenibile delineate anche dalla Regione Veneto nell'ambito del proprio POR-FESR e dagli altri governi locali. Le azioni integrate costruiranno proposte su almeno due degli OT considerati dal PON METRO (OT2, OT4 e OT9) in tutte le Città metropolitane. L'azione integrata, in linea con gli orientamenti comunitari per gli interventi di sviluppo *place-based*, è prevista per favorire sinergia e complementarietà tra interventi di varia natura – azioni materiali e immateriali, azioni di sistema e puntuali – con l'obiettivo di cogliere il potenziale progettuale e di impatto riferibile sia a specifici gruppi target di soggetti beneficiari che a particolari situazioni locali. In particolare, l'Asse 1 dedicato all'Agenda digitale, costituisce la cornice di riferimento che aggrega e integra i diversi servizi urbani che saranno rafforzati dagli altri Assi del Programma.

Come emerge dal breve profilo del Programma tracciato, contrariamente alla valenza metropolitana che la sua dicitura esprime, gli interventi che nel prossimo settennio interesseranno la Città Metropolitana di Venezia saranno quindi concentrati prevalentemente entro i confini del Comune capoluogo e definiti dalla sua Amministrazione, lasciando spazio a sinergie progettuali con i Comuni del suo *hinterland* per quanto riguarda:

- iniziative di Agenda digitale al fine di integrare i processi informativi tra enti dell'area metropolitana;
- la realizzazione di una centrale del traffico completamente integrata;
- progetti volti a garantire servizi di pronto intervento sociale per i senza fissa dimora;
- l'attivazione di un servizio evoluto di “Agenzia per la casa” per favorire l'incontro tra domanda e offerta di locazione a canoni sostenibili e per coordinare gli strumenti di garanzia;
- meccanismi di sostegno all'attivazione e rafforzamento dell'economia sociale finalizzati allo *start up* di nuovi servizi di interesse sociale.

La scelta di concentrare gli interventi prevalentemente nel Comune capoluogo è dettata, secondo la descrizione della strategia contenuta nel Programma, dalla considerazione che saranno necessari tempi di assestamento più lunghi del settennio 2014-2020 per definire gli effettivi perimetri delle città metropolitane, rispetto alle quali in ogni caso i Comuni capoluogo costituiranno il centro nevralgico del futuro assetto organizzativo d'area vasta, con l'effetto auspicato che qualsiasi innovazione nei servizi al loro interno potrà portare benefici alle conurbazioni di riferimento.

La Regione Veneto, coerentemente alle indicazioni dell'art. 7 del Reg. UE 1301/2013 (fondo FESR) e agli indirizzi dell'AP, ha previsto all'interno del POR 2014-2020 un asse finalizzato all'attuazione di azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane, tenendo anche conto dell'esigenza di promuovere i collegamenti tra aree urbane e rurali.

In particolare, le azioni integrate che le AU sono chiamate ad elaborare e attuare si concentreranno sui seguenti OT ed azioni:

- la digitalizzazione dei processi amministrativi e la realizzazione di servizi di *e-Government* interoperabili e integrati (OT2);
- il miglioramento del servizio TPL, mirato in particolare alla riconnessione di aree degradate e marginali sia dal punto di vista dell'accessibilità che da quello socio-economico. Dal punto di vista ambientale, inoltre, gli interventi mireranno al miglioramento della qualità dell'aria e all'efficientamento energetico degli edifici (OT 4);
- il potenziamento del patrimonio residenziale pubblico esistente attraverso il recupero di alloggi di priorità dei Comuni ed ex IACP, unito alla sperimentazione di modelli innovativi sociali ed abitativi (OT 9).

Secondo le indicazioni specifiche dell'asse Sus, gli interventi riferibili OT2 dovranno essere integrati con le politiche relative all'OT9 e OT4, in modo tale che le azioni mirate alla digitalizzazione dei procedimenti amministrativi siano attivate nei settori delle politiche sociali e abitative e della mobilità intelligente e sostenibile, contribuendo a migliorare l'erogazione dei servizi ai cittadini.

Il POR prevede di destinare 77 M€ all'Asse 6 Sus, pari al 13,36% delle risorse complessive del Programma (quindi ben oltre il 5% obbligatorio previsto dal Reg. UE 1303/2013), per interventi che si potranno realizzare nelle aree urbane regionali, in una prima fase identificate nelle città capoluogo di Venezia, Vicenza, Padova, Treviso, Verona e dei Comuni urbanizzati di cintura ad esse limitrofi (Mappa 12).

La delimitazione di tali ambiti territoriali di intervento si è basata sui seguenti elementi:

- lo studio congiunto condotto dall'OCSE e dall'UE, *Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database* (September 2013)<sup>22</sup>, che ha individuato in Veneto 5 "aree urbane funzionali";
- la presenza di un'elevata densità e popolazione complessiva delle aree superiore a 150.000 abitanti;
- la presenza in queste aree di funzioni tipicamente urbane e di servizio a cittadini e imprese;
- la corrispondenza con i "poli" e i "poli urbani" individuati nelle due classificazioni territoriali delle Aree interne (vedi *infra*) e delle Aree rurali operate a livello nazionale per la programmazione 2014-2020.

<sup>22</sup> <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Definition-of-Functional-Urban-Areas-for-the-OECD-metropolitan-database.pdf>

Identificate così le aree eleggibili, in una seconda fase, che intende concludersi entro 6 mesi dall'approvazione del POR, la Regione Veneto pubblicherà un bando di selezione di massimo 6 AU, che fisserà i seguenti requisiti e criteri per la loro selezione:

- i. nell'ambito delle aree individuate eleggibili, saranno selezionate fino ad un massimo di 5 AU, composte dal Comune capoluogo (a cui è assegnato il ruolo di capofila) e da minimo 2 e massimo 5 Comuni formanti un'area omogenea con lo stesso e appartenenti all'*hinterland*;
- ii. potrà essere selezionata un'ulteriore area diversa da quelle individuate dal Programma e caratterizzata da: presenza di un "polo" (centro di offerta di servizi) ai sensi della "Strategia nazionale per le Aree Interne"; popolazione tra i 100.000 e 150.000 ab.; densità non inferiore a 300 ab/kmq; comuni non inclusi in area LEADER ai sensi del FEASR o in altre aree urbane; organizzazione dei comuni in esercizio associato secondo LR n.18/2012 con priorità alle Unioni di Comuni;
- iii. ogni AU che intenderà candidarsi dovrà presentare una proposta di Strategia Integrata di Sviluppo Urbano Sostenibile (SISUS), volta a riconnettere e ricompattare il tessuto urbano tramite un insieme di poche azioni in tutti e tre gli OT (OT2, OT4 e OT9), integrate, proporzionali ai fabbisogni delle aree e coerenti con gli ambiti di intervento;
- iv. infine, sarà valutata l'esperienza pregressa delle AU candidate in interventi cofinanziati dai fondi comunitari, valutando altresì l'effettiva rispondenza della *governance* locale e della struttura organizzativa interna agli obblighi imposti dal Reg. UE 1303/2013.

Per quanto riguarda più specificatamente l'area urbana di Venezia che, come illustrato nel paragrafo precedente, è interessata anche dal PON METRO, il POR precisa che le azioni dei due Po dovranno essere complementari e demarcate onde evitare la sovrapposizione degli interventi; proprio per questo alcune azioni riferibili ai temi dell'Agenda digitale e dei sistemi di trasporto intelligenti dell'Asse 6 non verranno finanziate dal POR-FESR nell'area urbana di Venezia, mentre per le azioni di Inclusione sociale dell'OT9 (sostegno alle persone senza fissa dimora e all'abitare sociale) non potranno essere finanziati interventi strutturali su immobili di proprietà del Comune di Venezia.

## **5.2. Le politiche per le aree rurali: l'applicazione dell'approccio CLLD nel PSR**

L'AP 2014-2020, in base alle disposizioni del Regolamento generale contenute agli artt. 32-35, definisce il CLLD quale strumento per perseguire finalità di sviluppo locale integrato su scala sub-regionale con il contributo prioritario delle forze locali, basandosi sulla progettazione e gestione degli interventi da parte di attori locali che si associano in una partnership pubblico-privata e affidano un ruolo operativo al Gruppo di Azione Locale.

Nel finanziamento dei progetti CLLD ogni Regione ha potuto coinvolgere più fondi, in funzione dei territori interessati e degli ambiti tematici di intervento prescelti, tenuto conto che mentre per il FEASR il regolamento sullo sviluppo rurale ha imposto una riserva minima di allocazione finanziaria del 5% di ciascun PSR, per gli altri fondi (FESR e FSE) il ricorso allo sviluppo locale di tipo partecipativo è stato opzionale.

A livello nazionale è stata data estrema flessibilità anche rispetto alle tipologie di territori nei quali le Regioni avrebbero potuto applicare il CLLD, potendo interessare sia gli ambiti rurali, come avvenuto in maniera esclusiva nella programmazione 2007-2013, ma anche quelli urbani e riconducibili alla pesca. Unico vincolo posto dall'AP è che i Programmi regionali nella loro individuazione evitino che sullo stesso territorio si sovrappongano due o più GAL e che si duplichino strutture e costi amministrativi. Rispecchiando i parametri posti dal Regolamento comune, le strategie CLLD potranno interessare territori con una popolazione compresa fra i 10.000 ed i 150.000 abitanti (con deroghe giustificate fino a 200.000 abitanti), concentrandosi per quanto riguarda le aree rurali in quelle C e D della classificazione 2014-2020 e per limitate aree che hanno già sperimentato l'approccio LEADER nella programmazione precedente.

Sulla scorta degli indirizzi nazionali<sup>23</sup> descritti, la Regione Veneto nei Programmi Operativi elaborati ha preferito limitare l'azione del CLLD al fondo FEASR (e al Programma di Cooperazione Italia-Austria), non prevedendo l'applicazione dello strumento per i fondi FESR e FSE<sup>24</sup>. Questo dato conferma quanto sostenuto da Messina (2014) riguardo alle difficoltà di utilizzare in Veneto l'approccio multifondo, promosso dalla programmazione 2014-2020, già in fase di elaborazione dei Programmi a livello regionale, dal momento che questa pratica richiede un approccio integrato e intersettoriale delle politiche di sviluppo che risulta essere ancora difficilmente attuabile, poiché incongruente con la prassi amministrativa consolidata, ancora fortemente settoriale.

Le modalità di applicazione del CLLD per quanto riguarda il fondo FEASR sono specificate nel Programma di Sviluppo Rurale (PSR) Veneto 2014-2020 all'interno della Misura 19, a cui sono assegnati complessivamente 71.428.571 euro, pari al 6% del Programma. Nella descrizione della Misura la Regione esplicita la volontà di promuovere, attraverso il CLLD, l'azione di partenariato e di "dialogo" tra le parti, pubbliche e private, favorendo la partecipazione attiva e consapevole di enti territoriali e partenariati pubblico-privati alla definizione e attuazione di strategie di sviluppo locale che riguardino non solo l'agricoltura, ma lo sviluppo complessivo dei terri-

<sup>23</sup> Per una disamina puntuale delle principali sfide da affrontare con il CLLD a livello nazionale nel periodo 2014-2020 si rimanda all'Accordo di Partenariato italiano 2014-2020, sezione 3, pp. 664-670.

<sup>24</sup> In realtà il POR FSE Veneto 2014-2020, approvato dalla CE il 12 dicembre 2014, specifica che la sua compartecipazione a sostegno di programmi di sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) potrà essere definita in base agli orientamenti e alle condizioni attualmente in via di definizione a livello comunitario e nazionale, secondo modelli di *governance* che saranno successivamente determinati, anche in funzione delle esperienze già realizzate.

tori rurali, anche in funzione della progressiva transizione dalle politiche di settore alle politiche/strategie trasversali ed integrate. Da rilevare come il PSR sottolinei la necessità di svolgere nell'applicazione del CLLD un'azione di razionalizzazione verso sistemi di aggregazione e relazione efficaci ed efficienti, a fronte della crescente complessità delle reti di interazione presenti sul territorio regionale (GAL, IPA, Unioni di Comuni, Unioni montane, ecc.), nella consapevolezza di poter contribuire con tale politica al miglioramento del livello di sostenibilità istituzionale regionale.

L'attuazione dello Sviluppo locale LEADER viene prevista nelle aree D (aree rurali con problemi di sviluppo), C (aree rurali intermedie) e B (aree rurali ad agricoltura intensiva) limitatamente, per queste ultime, ai territori comunali che hanno aderito alle azioni LEADER nella programmazione 2007/2013 entro un massimo del 60% del numero totale di Comuni C e D del Veneto. L'area potenzialmente interessata (D, C e B) riguarda quindi 328 Comuni (56 % dei Comuni del Veneto) e rappresenta il 63% (11.600 kmq) del territorio regionale ed il 31% (1.500.000 ab.) della popolazione del Veneto. Rispetto al periodo di programmazione precedente (vedi paragrafo 1.1) si assiste perciò ad una sensibile diminuzione sia dei Comuni potenzialmente interessati (-9%), sia della superficie regionale coperta (-8%) e della popolazione rappresentata (-7%). Ciò è motivato da un'esplicita volontà politica della Regione Veneto, espressa anche durante gli incontri del Tavolo di Partenariato FEASR, che ha posto in dubbio l'efficacia dell'azione dei GAL, preferendo dirottare le risorse del PSR verso misure di sostegno che andassero a supportare direttamente il sistema produttivo agricolo. È utile ricordare a tal proposito che nella proposta di PSR approvato nel giugno 2014 dalla Giunta Regionale le aree eleggibili per l'applicazione del LEADER erano limitate a quelle classificate come D e C, escludendo di fatto le aree ad agricoltura intensiva (B) che contraddistinguono larga parte del territorio rurale veneto; solamente una forte azione di lobby da parte dei GAL stessi ha fatto sì che nella versione del PSR approvata dal Consiglio regionale solamente un mese dopo (luglio 2014) fosse riconosciuta almeno la possibilità di ricandidarsi a molti partenariati che avevano operato nel precedente periodo di programmazione nelle aree B.

La sottomisura 19.4 definisce in maniera puntuale l'intervento del FEASR a favore del CLLD, andando a precisare i requisiti essenziali relativi alle caratteristiche del partenariato, dell'ambito territoriale e della strategia che dovranno rispettare i nuovi GAL candidati nel periodo 2014-2020; in ogni caso essi non potranno essere più di 9 (rispetto ai 14 attualmente esistenti). Più dettagliatamente:

- l'Ambito Territoriale Designato (ATD), ovvero l'insieme dei territori comunali, dislocati all'interno dell'area eleggibile LEADER, che aderiscono alla strategia di sviluppo locale programmata e attuata da un GAL, dovrà configurarsi come territorio prevalentemente o significativamente rurale, per cui almeno il 15% della relativa popolazione totale risiede nell'ambito di Comuni rurali (densità inferiore a 150 abitanti/Kmq);
- la popolazione dell'ATD sarà compresa tra 50.000 e 150.000 abitanti, quindi con una soglia massima sensibilmente più elevata rispetto a quella fissata dall'Ac-

- cordo di Partenariato (10.000 ab.), elevabile a 200.000 nelle situazioni previste;
- l'ATD è composto da Comuni geograficamente contigui e adiacenti, dislocati all'interno delle aree rurali C, D e B; l'adesione delle aree B è limitata alle aree rurali B che abbiano aderito al LEADER nella programmazione 2007-2013, esclusivamente ai fini del completamento e della coerente configurazione complessiva del singolo Ambito, nonché per assicurare la presenza operativa di max n. 1 GAL nelle province che non prevedono aree C e/o D (ovvero le province di Treviso e Venezia);
  - l'ATD, in quanto funzionale alle esigenze di programmazione e sviluppo, nonché di innovazione e integrazione della *governance* riconosciute a livello regionale, dovrà presentare un profilo territoriale tendenzialmente corrispondente, o comunque coerente, rispetto alla conterminazione dei soggetti programmatori istituiti nell'ambito della medesima area/territorio (IPA, Unioni di Comuni, Unioni Montane);
  - per favorire e assicurare un'effettiva concentrazione delle strategie e degli effetti dello Sviluppo locale LEADER, e dei relativi interventi, verso obiettivi definiti e coerenti, ciascun GAL è chiamato ad individuare uno o più "ambiti di interesse" (max 3) verso i quali focalizzare la propria strategia.

### 5.3. La Strategia regionale per le Aree Interne

Per affrontare le sfide demografiche presenti in alcune aree del territorio regionale, la Regione del Veneto ha deciso di aderire alla "Strategia Nazionale per le Aree Interne del Paese" (SNAI), inserita nel Piano Nazionale di Riforma e nell'AP, aree definite da quest'ultimo documento come: «quella parte del territorio nazionale distante dai centri di agglomerazione e di servizi, fortemente policentrica e con traiettorie di sviluppo instabili, che però presenta un potenziale di attrazione e una dotazione di risorse che mancano alle aree centrali».

Tale Strategia è stata definita per la prima volta nel documento *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020* dell'ex Ministro Fabrizio Barca (dicembre 2012) come una delle tre opzioni strategiche d'intervento per la programmazione dei fondi strutturali di investimento europei, partendo da una lettura policentrica del territorio italiano, caratterizzato da una rete di comuni o aggregazioni di comuni (centri di offerta di servizi essenziali e attrattori) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale. Da ciò il programmatore nazionale ha fatto conseguire due ordini di valutazioni: da un lato il livello di perifericità dei territori influenza la qualità della vita dei cittadini e il loro livello di inclusione sociale, dall'altro le relazioni funzionali che si creano tra poli e territori più o meno periferici possono essere assai diverse, a seconda delle tipologie di aree considerate, e potenzialmente generatrici di sviluppo.

I due macro-obiettivi che si pone la SNAI possono quindi essere sintetizzati in:

- un'inversione delle tendenze demografiche nei territori soggetti a spopolamento;

- l'attivazione di percorsi di sviluppo estensivo territoriale, ovvero cambiamenti che oltre a incrementare il benessere pro-capite dei residenti delle Ai realizzano un incremento nella scala dei processi produttivi.

Per contrastare e invertire i fenomeni di spopolamento in queste aree, si intende agire attraverso progetti di sviluppo locale (supportati dai Fondi SIE), integrati da un intervento nazionale (finanziato con Legge di Stabilità) volto ad assicurare alle comunità coinvolte un miglioramento dei servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità. Il miglioramento dell'organizzazione e della fruizione di tali servizi costituisce una precondizione per lo sviluppo, l'occasione per il radicamento di nuove attività economiche, nonché un fattore essenziale per l'effettivo successo dei progetti di sviluppo locale supportati dalle politiche della programmazione dei fondi comunitari. A testimonianza dello stretto legame tra politiche di gestione dei servizi e di programmazione dello sviluppo del territorio, la SNAI prevede che i comuni partecipanti a ogni area-progetto dovranno realizzare forme appropriate di associazione di servizi (o, quando lo riterranno, unioni o fusioni) funzionali alla sostenibilità di lungo periodo della strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locale finanziati.

Ai fini dell'adesione alla SNAI, tra il marzo e l'agosto del 2014, la Regione Veneto ha quindi innanzitutto svolto la fase istruttoria di pre-selezione delle aree progetto, partendo dal presupposto metodologico fissato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS)<sup>25</sup>, secondo cui i Comuni classificati come area interna da parte del MISE-DPS sono stati incrociati con la conoscenza diretta del territorio attraverso un'analisi di indicatori statistici di contesto di tipo socio-demografico ed economico, che hanno evidenziato criticità e potenzialità a livello comunale. In questa fase di pre-selezione la Regione ha valutato anche la preesistenza e la storicità di strumenti di gestione associata di funzioni tra comuni, quali la Comunità montana, un GAC<sup>26</sup>, e un partenariato multilivello riferito al Contratto di Foce Delta del Po. Sono emerse quali aree candidabili alla SNAI l'Unione montana Agordina, l'Unione montana Comelico e Sappada, l'Unione montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni e il partenariato del Contratto di Foce Delta del Po (Mappa 13).

Successivamente, attraverso un percorso istruttorio svolto in sinergia tra la Regione e il DPS sulla base di una matrice di valutazione concordata (analisi andamenti demografici e di tenuta del suolo, potenzialità dell'area, analisi stato dei servizi, analisi capacità progettuali e di leadership) e di un lavoro sul campo in tutte le 4 aree

<sup>25</sup> Il "centro di offerta di servizi" è riservato solo ed esclusivamente a quei comuni, o aggregati di comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: (a) tutta l'offerta scolastica secondaria; (b) ospedali sedi di DEA (Dipartimento di Emergenza e Accettazione) di I livello e (c) stazioni ferroviarie Platinum, Gold o Silver.

<sup>26</sup> Gli interventi nel settore della pesca e dell'acquacoltura cofinanziati dal FEP previsti dall'Asse 4 - Misura 4.1 "Sviluppo sostenibile delle zone di pesca" hanno previsto l'attuazione di strategie di sviluppo locale a favore delle aree costiere promosse da Gruppi di Azione Costiera (GAC). Compito del GAC è stato quello di stimolare l'avvio di un percorso innovativo volto allo sviluppo integrato e sostenibile dell'area interessata, attraverso un partenariato rappresentativo dei soggetti pubblici e privati.

pre-selezionate, con la DGR n. 563 del 21.04.2015 sono stati selezionati gli ambiti territoriali per l'attuazione della SNAI, individuando quale area pilota per una prima sperimentazione della Strategia, in quanto ritenuta più 'matura' rispetto alle altre, l'Unione montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni.

Come indicato dalla proposta di POR-FESR 2014-2020 pubblicata nel luglio 2015, la strategia per le Aree Interne del Veneto mira a concentrare le azioni in pochi ambiti: consolidamento, qualificazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali; sostenibilità energetica e ambientale; accessibilità ai servizi al cittadino. Le risorse programmate ai fini della SNAI nel POR-FESR consistono in una "riserva" pari a circa il 3% delle risorse degli Assi 2, 3 e 4 per un ammontare complessivo di circa 9,9 M €, da ripartire fra le varie azioni che verranno individuate a seguito di una analisi delle necessità dei territori individuate in collaborazione con le istituzioni locali.

## **6. Opportunità di innovazione istituzionale e resistenze al cambiamento**

Alla luce delle esperienze passate e delle opportunità offerte dalla programmazione 2014-2020 per lo sviluppo territoriale, si possono individuare alcuni aspetti di possibile innovazione di metodo e di merito da introdurre nelle azioni dei nuovi POR del Veneto. A giudicare dai documenti di programmazione, in particolare del POR-FESR e del POR-FEASR, che riguardano rispettivamente le aree urbane e rurali, appare infatti incompleto il disegno regionale di valorizzazione del potenziale di sviluppo locale attraverso i nuovi strumenti previsti dai regolamenti dei fondi SIE.

Mentre il POR FEASR contiene un riferimento diretto alle diverse forme di *governance* locali esistenti nel Veneto (IPA, Unioni e Consorzi di Comuni, Unioni Montane, ecc.), riconoscendo l'importanza che l'ambito territoriale dei futuri GAL, in quanto funzionale alle esigenze di programmazione e sviluppo, nonché di innovazione e integrazione della *governance*, sia coerente ad esse, il POR-FESR non fa alcun accenno né all'applicazione del CLLD né dell'ITI. Infatti, è previsto che le azioni per lo sviluppo urbano, concentrate prevalentemente all'interno dell'asse specifico SUS, saranno attuate dalle AU, rivestite di funzioni gestionali e, in maniera più limitata, di un ruolo programmatico nella definizione delle rispettive SISUS. La natura e la composizione di queste autorità non sono state, tuttavia, specificate; non vi è una chiara indicazione, inoltre, di come saranno inquadrare nella nuova programmazione regionale le aree più densamente popolate (c.d. campagna urbanizzata) non incluse nell'agenda urbana, che, come in precedenza illustrato, comprenderà l'area metropolitana di Venezia e le quattro aree urbane costituite dalle città capoluogo di Vicenza, Padova, Treviso, Verona e dai comuni di cintura ad esse limitrofi.

L'impianto programmatico della Regione Veneto per il periodo 2014-2020 tiene quindi parzialmente conto dell'esigenza di promuovere i collegamenti tra aree

urbane e rurali, benché nella stessa strategia di intervento del POR-FESR siano riconosciuti come un fattore strategico per far fronte alle sfide emerse dall'analisi di contesto<sup>27</sup>. Come noto, il potenziale di sviluppo generato dall'incremento delle interazioni urbano-rurali è stato oggetto di recenti studi, che hanno dimostrato come gli ambiti territoriali dove i caratteri "urbano" e "rurale" sono maggiormente integrati sperimentano, in media, una crescita più consistente in termini di popolazione e PIL (OCSE 2013b). In particolare, l'attivazione di partenariati urbano-rurali, capaci di mobilitare un ampio numero di soggetti appartenenti al settore pubblico e privato, finalizzati al raggiungimento di obiettivi di sviluppo condivisi, permetterebbe di supportare i territori nel potenziare la produzione di beni collettivi locali dedicati (Messina 2012), raggiungere economie di scala nell'erogazione di servizi e facilitare il coordinamento delle politiche attuate dalle singole autorità locali, con effetti che travalicano i confini tra contesti urbani e rurali.

Questo gap di integrazione tra politiche per le "città" e quelle per la "campagna" viene solo parzialmente recuperato nelle disposizioni regionali nell'ambito della strategia nazionale per le c.d. Aree Interne (vedi *supra*), che sarà rivolta alle "aree progetto" descritte in precedenza e che quindi interesseranno poli urbani di minori dimensioni. Con riferimento all'attuazione degli interventi previsti per queste aree si sottolinea, d'altra parte, la rilevanza data alla collaborazione tra i comuni sotto forma di Unioni Montane, associazioni inter-comunali e i GAC.

Appaiono quindi nel complesso poco sfruttati i vantaggi previsti dai nuovi regolamenti dei fondi SIE in termini di ampliamento delle aree eleggibili e dei partenariati locali attivabili, che si potrebbero qualificare per l'attuazione di strategie basate sull'approccio di sviluppo locale di tipo partecipativo e quindi beneficiare dei finanziamenti di diversi fondi. L'AP infatti, ha demandato la selezione dei territori interessati alle Regioni: queste ultime decidono se attivare i CLLD per i fondi diversi dal FESR e, in tal caso, ne definiscono autonomamente i termini di finanziamento, valutando anche la possibilità di coinvolgere più fondi, sia pure in modo diverso in funzione dei territori interessati e degli ambiti di intervento. In Veneto, come in altre regioni italiane, la possibilità di sviluppare strategie CLLD non solo nelle aree rurali, ma anche in quelle urbane e costiere, consentirebbe di valorizzare in modo più efficace il potenziale dei diversi territori, recuperando le lacune emerse nel corso della programmazione 2007-2013, in cui la dimensione dello sviluppo urbano sostenibile e partecipato ha fatto fatica ad affermarsi.

Proprio quest'ultima tipologia di *policy* andrebbe seriamente riconsiderata, sia alla luce delle nuove disposizioni per il FESR, sia nella prospettiva dell'Agenda urbana italiana. Il regolamento FESR 2014-2020, infatti, sottolinea che i finanziamenti del fondo andranno a sostenere lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane, tenendo conto anche dell'esigenza

<sup>27</sup> POR-FESR Veneto 2014-2020, pag. 23.

di promuovere i collegamenti tra aree urbane e rurali. Tali strategie possono essere realizzate per mezzo degli ITI (art.36 Reg (UE) n. 1303/2013), per mezzo di un Po specifico oppure, come scelto dalla Regione Veneto, attraverso un asse prioritario dedicato all'interno del programma (art.96, Reg.(UE) n. 1303/2013). Sebbene nelle indicazioni dell'Accordo di partenariato siano previsti criteri piuttosto stringenti in termini di coordinamento tematico con la strategia nazionale per quanto riguarda i tre "driver" prioritari<sup>28</sup>, rimangono piuttosto ampi i margini di manovra operativi connessi alla formulazione delle misure e, soprattutto, alla definizione di un quarto driver specifico regionale. *È stata lasciata alle Regioni anche la decisione riguardo alle aree target di applicazione dell'agenda urbana, comprendenti città medie e poli urbani regionali*, mentre le modalità di intervento nelle città metropolitane, su cui interverrà il programma nazionale (PON METRO), saranno fissate a livello centrale. Le Regioni disegnano, inoltre, le modalità e i criteri di definizione delle AU e possono scegliere di indicare già nei POR sia i principi operativi di individuazione dei territori target che le AU di riferimento, oppure limitarsi a descrivere il processo di selezione (metodo e calendario) che intendono seguire, soluzione quest'ultima adottata dalla Regione Veneto. Sarebbe perciò auspicabile, senza dubbio, il rispetto della tempistica fissata nel POR-FESR (ovvero la chiusura del processo di selezione entro sei mesi dall'adozione del programma), in modo da evitare ritardi e lacune che altrimenti precluderebbero il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Rimangono tuttora da esplorare, dunque, le opportunità che si sono aperte con la nuova programmazione e che permetterebbero di valorizzare e rafforzare le diverse forme di progettualità locale sviluppate nel territorio regionale non solo nelle aree rurali, attraverso l'implementazione dell'approccio LEADER, ma anche e soprattutto negli ampi territori urbanizzati, dove si è recentemente consolidata la cooperazione intercomunale, nonché la programmazione negoziata delle IPA.

A tale scopo, meriterebbe un'attenta valutazione la possibilità di sperimentare l'approccio multifondo, anche sotto forma di progetti pilota, per rispondere alle esigenze di sviluppo delle vaste aree della "campagna urbanizzata", come quella del Veneto Centrale, che resteranno invece escluse dall'area di applicazione dell'approccio LEADER per il FEASR. Come descritto in precedenza, la via del partenariato urbano-rurale, sostenuta da diversi fondi, che mira a sfruttare le sinergie e le interdipendenze tra le aree confinanti, potrebbe consentire di ottenere effetti positivi sia per la qualità della vita della popolazione (es. nuovi servizi), sia per le attività economiche innovative.

Questa impostazione richiederebbe, tuttavia, un forte coordinamento inter-istituzionale non solo a livello locale, ma anche, e soprattutto, a livello delle ADG dei diversi fondi. Non è un caso, infatti, che una delle condizioni necessarie per l'attuazione dello sviluppo locale integrato di tipo partecipativo posta nell'AP è la creazione di un *Comitato tecnico regionale* dedicato, a cui prenderebbero parte «le autorità di

<sup>28</sup> Cfr. Accordo di Partenariato italiano 2014-2020, sezione 3, pp. 661-703.

gestione di tutti i programmi coinvolti (una per ciascun Fondo) ed esperti di sviluppo locale, con il compito di seguire l'attuazione degli interventi CLLD in tutte le loro fasi, nonché di garantire il collegamento con la più ampia politica territoriale della regione, inclusiva della strategia per le aree interne e dell'agenda urbana».

La complementarità, la coerenza e l'efficacia delle azioni per uno sviluppo territoriale partecipato e sostenibile non possono prescindere, ovviamente, anche dalla qualità del coordinamento e della progettazione a livello locale, e quindi da una razionalizzazione delle risorse e degli strumenti operativi, nonché dalla conoscenza, tra gli operatori locali, delle opportunità di crescita e valorizzazione dei territori offerte dai finanziamenti dei fondi SIE.

Questi elementi di competitività territoriale potrebbero essere promossi in maniera efficace dalle IPA, che già nel corso dell'ultimo decennio hanno sostenuto la cooperazione tra attori urbani e rurali nell'articolare progetti di sviluppo su scale geografiche funzionali con obiettivi molteplici. Tali strumenti, se opportunamente rinnovati anche in base alla valutazione sul loro recente operato (Regione Veneto, 2011) ed in considerazione delle nuove sfide a cui sono chiamati a rispondere, potrebbero assumere un ruolo determinante nella sperimentazione di un approccio integrato allo sviluppo economico, che tenga conto sia dei rapporti funzionali tra i contesti urbani e rurali – data l'attuale copertura territoriale delle IPA, che coinvolge, con le sole eccezioni di Padova e Venezia, tali tipologie di aree – sia la possibilità di elaborare dei Documenti Programmatici d'Area che *de facto* applichino il principio multifondo, in modo tale che le IPA coordinino la propria attività con gli altri strumenti di sviluppo locale precedentemente descritti (GAL, AU, Aree Interne).

È evidente, dunque, come il successo dell'approccio *place based* nel Veneto dipenda fortemente dalla capacità di superare le divisioni settoriali e amministrative che, come messo in luce da alcuni studi sul tema (Messina 2012), sono particolarmente persistenti e finora hanno impedito di valorizzare adeguatamente il potenziale economico, culturale e sociale dei territori nella loro pluralità. È indubbio che, nel contesto di una *governance* multi-livello consolidatasi nel corso dei decenni nell'ambito delle politiche europee di coesione, le autorità regionali assumono un ruolo sempre più rilevante, divenendo soggetti attivi della programmazione strategica dello sviluppo, sia per la componente tecnica sia soprattutto per la componente politica, in coordinamento con i livelli superiori (nazionale ed europeo). Una maggiore capacità di azione pro-attiva nei rapporti con questi ultimi, assieme alla capacità di costruire il partenariato strategico con i soggetti locali, costituisce oggi uno dei fattori determinanti per la competitività regionale.



## CAPITOLO SESTO

# Approcci integrati allo sviluppo: il caso del Camposampierese

*di Mauro Salvato*

### 1. Il contesto del Camposampierese

Il Camposampierese è un'area omogenea del Veneto centrale, collocata nella parte settentrionale della provincia di Padova (cd. Alta Padovana), costituita di 11 Comuni che fanno riferimento al Comune di Camposampiero.

Fig. 1 – *Collocazione geografica del Camposampierese nella Provincia di Padova*



*La popolazione.* Il Camposampierese è un'area caratterizzata da un trend di elevato sviluppo demografico. La popolazione residente all'1/1/2014 era di circa 100.385 abitanti, con una densità media di 446 abitanti per kmq, che è cresciuta ininterrottamente dal 1961. Negli ultimi 10 anni la popolazione è cresciuta di 11.562 abitanti, pari al 13%, molto oltre la media provinciale (9%) e regionale (5%) e delle altre aree della provincia. Pur essendo positivi sia il saldo naturale che quello migratorio, l'incremento demografico si deve in buona parte all'immigrazione extracomunitaria. La presenza straniera nel Camposampierese (11%), infatti, è superiore alla media provinciale, regionale e nazionale<sup>1</sup>. Gli stranieri sono occupati in prevalenza nell'industria e nell'assistenza agli anziani, e sono integrati nelle comunità locali, anche in virtù dell'urbanizzazione diffusa che caratterizza l'area, priva di grandi concentrazioni urbane.

Tab. 1 – *Popolazione residente del Camposampierese negli ultimi 10 anni*

<b>Comune</b>	<b>Ab. 01/01/2005</b>	<b>Ab. 01/01/2014</b>	<b>Variazione ass.</b>	<b>Variazione %</b>
Borgoricco	7.429	8.688	1.259	17%
Campodarsego	12.209	14.602	2.393	20%
Camposampiero	11.392	12.188	796	7%
Loreggia	6.316	7.475	1.159	18%
Massanzago	5.163	5.952	789	15%
Piombino Dese	8.963	9.624	661	7%
San Giorgio delle Pertiche	8.617	10.200	1.583	18%
Santa Giustina in Colle	6.823	7.255	432	6%
Trebaseleghe	11.535	12.806	1.271	11%
Villa del Conte	5.249	5.536	287	5%
Villanova di Camposampiero	5.127	6.059	932	18%
<b>Totale Camposampierese</b>	<b>88.823</b>	<b>100.385</b>	<b>11.562</b>	<b>13%</b>
<b>Provincia di Padova</b>	<b>882.779</b>	<b>963.233</b>	<b>80.454</b>	<b>9%</b>

Fonte: ISTAT 2014.

<sup>1</sup> La Romania è il paese da cui proviene quasi il 50% degli immigrati. Seguono a distanza il Marocco e l'Albania, ciascuno intorno al 10%.

*L'economia.* Nel Camposampierese, al 31/12/2013, sono presenti 11.420 insediamenti produttivi<sup>2</sup>, 1 ogni 8,8 abitanti, il 10,5% degli insediamenti provinciali. Negli ultimi 12 anni sono aumentati del 15%.

Il Camposampierese è un'area manifatturiera, che non ha una vocazione produttiva omogenea, costituita per lo più di ditte sub-fornitrici. La struttura produttiva è caratterizzata da piccole e piccolissime imprese, con una media di 3 addetti per unità locale e un'impresa artigianale ogni 27,4 ab.

La percentuale degli insediamenti industriali (36%) è largamente al di sopra della media provinciale (27%). Circa la metà di queste sono imprese di costruzioni (18%). Il commercio e i servizi (46%) sono al di sotto della media provinciale (58%). L'agricoltura è presente ancora in modo significativo con il 16% delle imprese contro il 12% a livello provinciale.

Gli occupati al censimento 2011 erano 38.840, il 10,1% degli occupati provinciali. La quota di occupati nel settore manifatturiero (61%) è molto superiore a quella provinciale (36%), mentre gli occupati nel terziario sono solo il 34% a fronte del 52% provinciale. Più omogeneo è il dato sugli occupati nel settore non profit, che nel Camposampierese sono il 3%, in provincia il 4%.

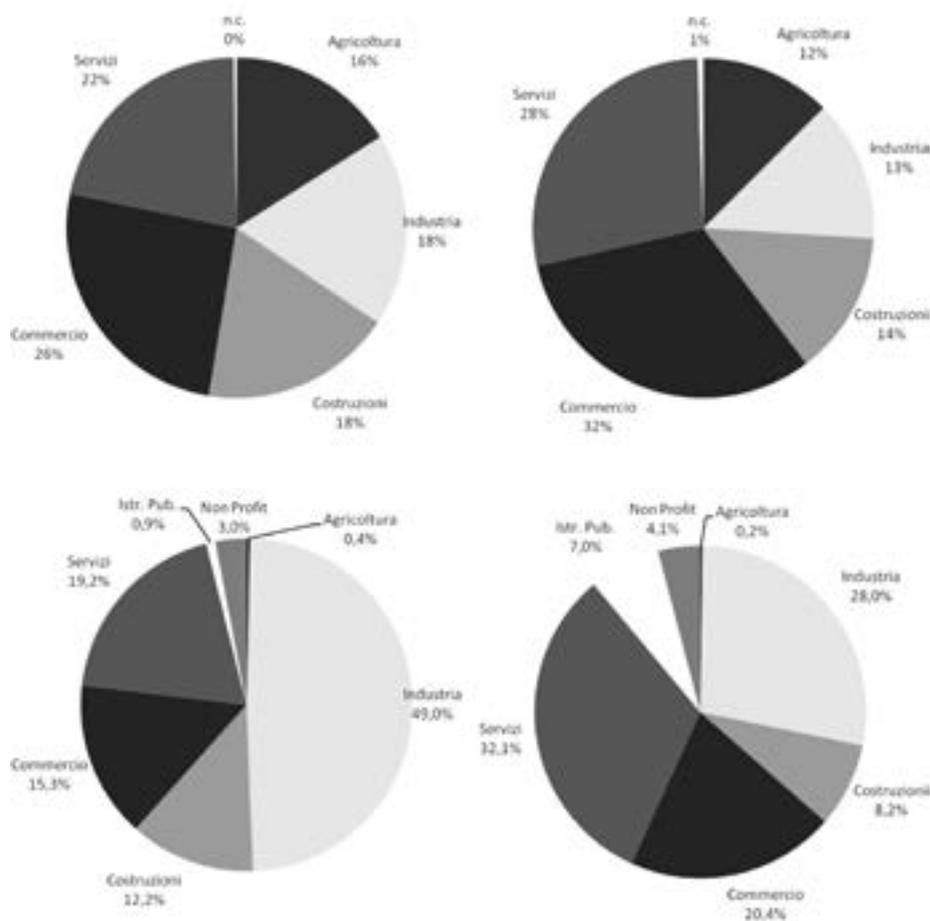
Tab. 2 – *Insediamenti produttivi e addetti nel Camposampierese*

Comune	Imprese al 31/12/2013	Addetti censimento 2011
Borgoricco	946	2.915
Campodarsego	1.819	8.625
Camposampiero	1.488	4.221
Loreggia	862	2.493
Massanzago	659	1.730
Piombino Dese	1.167	3.859
San Giorgio delle Pertiche	1.070	3.216
Santa Giustina in Colle	803	2.125
Trebaseleghe	1.374	4.225
Villa del Conte	653	2.416
Villanova di Camposampiero	579	1.496
<b>Totale Camposampierese</b>	<b>11.420</b>	<b>37.321</b>
<b>Provincia di Padova</b>	<b>108.583</b>	<b>370.511</b>

Fonte: Infocamere 2014.

<sup>2</sup> Gli insediamenti produttivi comprendono le sedi legali di impresa più le unità locali in senso stretto: filiali, stabilimenti, uffici, ecc. anche con sede legale fuori provincia.

Fig. 2 – *Insedimenti produttivi e addetti: distribuzione per settore*



Il reddito pro-capite è di 12.126, negli ultimi 6 anni è cresciuto del 18%, ma è al di sotto del reddito medio provinciale (13.707).

In sintesi, il Camposampierese si caratterizza per essere un'area di piccolissime imprese, alta occupazione, reddito medio-basso, terziario poco sviluppato (per cui gravita su Padova).

Tab. 3 – *Reddito pro-capite negli ultimi 5 anni*

Comune	2005	2011	Variazione v.a.	Variazione %
Borgoricco	10.186	11.864	1.678	16%
Campodarsego	11.276	13.371	2.095	19%
Camposampiero	11.091	12.963	1.872	17%
Loreggia	9.817	11.711	1.894	19%
Massanzago	9.420	11.567	2.147	23%
Piombino Dese	9810	11.378	1.568	16%
San Giorgio delle Pertiche	10.331	12.166	1.835	18%
Santa Giustina in Colle	10.159	12.153	1.994	20%
Trebaseleghe	9.781	11.479	1.698	17%
Villa del Conte	10.157	11.981	1.824	18%
Villanova di Camposampiero	9.497	11.466	1.969	21%
<b>Media Camposampierese</b>	<b>10.263</b>	<b>12.126</b>	<b>1.863</b>	<b>18%</b>
<b>Provincia di Padova</b>	<b>11.706</b>	<b>13.707</b>	<b>2.001</b>	<b>17%</b>

Fonte: Agenzia delle Entrate 2012.

*L'ambiente.* Il Camposampierese è un'area di pianura di 325 kmq, caratterizzata da una rete viaria ad impianto ortogonale, sorta sull'antico tracciato del Graticolato romano.

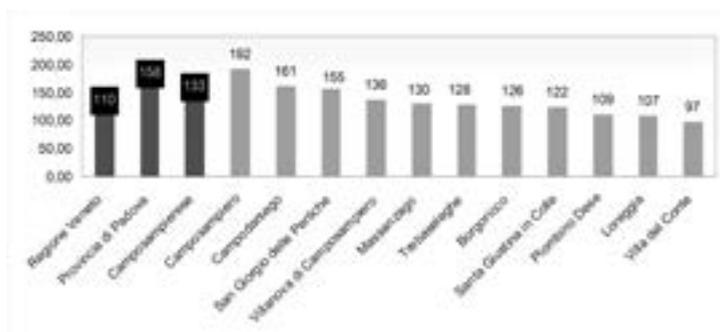
Come tutta l'area centrale veneta ha visto uno sviluppo urbano e produttivo tumultuoso e non regolato, che ha creato un'urbanizzazione diffusa ("campagna urbanizzata"), con forte consumo del territorio, deturpamento del paesaggio ed elevati tassi di inquinamento, favoriti dal clima della pianura padana.

Nel territorio degli 11 Comuni sono presenti 14 aree di insediamenti produttivi, per un totale di circa 9,5 milioni di mq edificabili, dei quali 2,5 milioni circa sono ancora da edificare (24%).

Si è ormai diffusa la consapevolezza che questo tipo di sviluppo non è più sostenibile e va regolato mediante la razionalizzazione delle aree a destinazione urbana e produttiva, puntando alla riqualificazione del territorio, per renderlo più competitivo ed attrattivo.

Una prova della crescente sensibilità ambientale dei cittadini è che in quest'area si riscontra un tasso di raccolta differenziata fra i più alti d'Italia (67%) e la sostanziale autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti.

Quanto alle risorse idriche, nell'area sono presenti quattro depuratori delle acque, ed è in corso una importante opera di adeguamento e potenziamento della rete fognaria.

Fig. 3 – *Densità delle abitazioni nei comuni del Camposampierese*

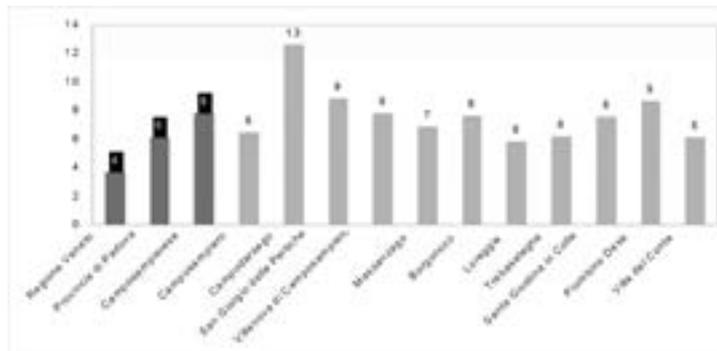
Fonte: elaborazione EURIS Srl su dati ISTAT – Anno 2001.

Tab. 4 – *Produzione di rifiuti e raccolta differenziata (2011)*

Comune	Produzione pro capite (kg*ab/anno)	Raccolta differenziata (Kg)	Rifiuto totale (Kg)	% Raccolta differenziata	% Indice di riciclaggio
Borgoriccio	320	2.062.451	2.732.351	75,48%	71,11
Campodarsego	388	3.958.209	5.538.990	71,46%	68,87
Camposampiero	488	3.489.802	5.989.720	58,26%	56,8
Loreggia	351	1.927.342	2.601.652	74,08%	70,17
Massanzago	287	1.203.364	1.724.306	69,79%	66,71
Piombino Dese	358	2.294.518	3.405.468	67,38%	64,1
San Giorgio delle Pertiche	348	2.324.913	3.533.843	65,79%	62,4
Santa Giustina in Colle	285	1.470.295	2.054.945	71,55%	67,37
Trebaseleghe	356	2.920.249	4.525.929	64,52%	62,18
Villa del Conte	323	1.150.090	1.794.420	64,09%	59,96
Villanova di Camposampiero	253	1.033.319	1.522.679	67,86%	64,76
<b>Camposampierese</b>	<b>355</b>	<b>23.834.552</b>	<b>35.424.303</b>	<b>67,28%</b>	<b>64,95</b>

Fonte: Regione Veneto - ARPAV.

Fig. 4 – Densità delle unità locali industriali nei comuni del Camposampierese



Fonte: elaborazione EURIS Srl su dati ISTAT – Anno 2001.

*Le infrastrutture.* Il Camposampierese ha patito storicamente un ritardo infrastrutturale rispetto ad altre aree del Veneto, che ora è in via di recupero. Costituiscono dei significativi passi in avanti: il potenziamento della rete stradale verso i maggiori centri di gravitazione (Padova, Castelfranco Veneto), in parte già realizzato e tuttora in corso, il sistema ferroviario metropolitano in via di attivazione, la progressiva copertura con la banda larga promossa dall'Unione di Comuni.

Buona parte degli spostamenti, però, avvengono all'interno dell'area – un terzo della popolazione lavora o studia all'interno del confine comunale – per i quali si fa inevitabilmente ricorso al mezzo privato, data la struttura urbana diffusa che caratterizza quest'area, come tutto il Veneto centrale. Difficilmente il trasporto pubblico locale può intercettare questi micro-spostamenti, per i quali vengono spesso utilizzati i mezzi a due ruote. A tale proposito, si registra un consistente aumento delle piste ciclabili realizzate dai Comuni, che favoriscono l'uso del mezzo e migliorano la sicurezza.

Un'alternativa è ridurre la necessità degli spostamenti, ad esempio consentendo l'accesso a molti servizi per via telematica, ma probabilmente questo potrà avere un impatto significativo solo nel medio-lungo periodo. Il punto principale di debolezza è la carenza di copertura dell'area con la banda larga (75%), oggi condizione indispensabile per comunicare con il mondo intero.

*I servizi alle persone.* Le scuole dell'infanzia e le scuole dell'obbligo sono presenti in tutti i Comuni. Per tradizione le prime sono per la gran parte scuole paritarie gestite dalle parrocchie<sup>3</sup>. Per le scuole superiori i giovani gravitano su Camposampiero e Padova. Una criticità è che il tasso di scolarizzazione superiore è al di sotto della

<sup>3</sup> Da un'indagine condotta nel 2005 emergeva che i costi di gestione amministrativa delle scuole paritarie sono largamente inferiori a quelli della scuola statale, a fronte di un livello di qualità del servizio tendenzialmente buono.

media provinciale e regionale, anche per le opportunità occupazionali presenti in zona. Va registrato che negli ultimi anni questo tasso è in aumento, anche a seguito della crisi.

I servizi sanitari e sociali vedono una dotazione di buon livello, in particolare di servizi sociali, tradizionale punto di forza dell'ULSS 15 - Alta Padovana, a cui i Comuni hanno delegato anche le funzioni proprie. L'ospedale di Camposampiero è stato trasformato da ospedale generale e polo specializzato in traumatologia, nel quadro del piano di ristrutturazione della rete ospedaliera regionale.

Gli impianti e le attività sportive sono molto diffuse in tutta l'area, per lo più gestite dalle associazioni sportive, che vantano oltre 10.000 iscritti.

La dotazione di beni e servizi culturali, pur inferiore rispetto ad altre aree della regione, è di tutto rispetto, ma è poco valorizzata e fatica a tradursi in offerta spendibile a fini turistici. Negli ultimi anni sono state avviate iniziative per valorizzare e mettere in rete l'offerta culturale con quella di altri centri del Veneto centrale.

I servizi per la sicurezza sono un punto di forza dell'area, in virtù della gestione associata della Polizia locale da parte dell'Unione di Comuni da oltre dieci anni e del coordinamento con le Forze dell'Ordine statali. Gli incidenti stradali e i reati penali sono in diminuzione, ciò nonostante la percezione di insicurezza resta ancora piuttosto elevata fra i cittadini.

*Le forme associative intercomunali.* Il Camposampierese comprende 11 comuni associati in varie forme.

- L'Unione dei Comuni, denominata "Federazione dei Comuni del Camposampierese", per la gestione associata di alcune funzioni e servizi comunali, su base volontaria in quanto tutti i comuni superano i 5.000 abitanti.
- L'Intesa Programmatica d'Area (IPA), denominata "Alleanza per lo sviluppo del Camposampierese", un tavolo permanente di concertazione fra le istituzioni locali, le forze economiche e sociali, per la programmazione e la promozione dello sviluppo del territorio.
- Il Progetto Integrato d'Area Rurale (PIA-R), per il recupero, la tutela e la valorizzazione dei beni ambientali e culturali dell'area, al fine di promuovere lo sviluppo del turismo sostenibile.
- Il Piano di Assetto del Territorio Intercomunale (PATI), strumento di pianificazione territoriale e di programmazione urbanistica coordinata fra i Comuni associati.

Le forme associative citate comprendono tutte la stessa area territoriale e gli stessi Comuni.

A queste si affiancano altre forme di aggregazione per la gestione di servizi di settore.

- Il distretto di Polizia locale e il distretto di Protezione civile, che coincidono con il territorio dell'Unione di Comuni, a cui sono state trasferite le relative funzioni.

- Il distretto socio-sanitario dell'AsL 15, che comprende, oltre agli 11 comuni dell'Unione, altri 2 comuni della cintura di Padova, a cui è delegata la gestione dei servizi sociali di competenza comunale.

## 2. La Federazione dei Comuni del Camposampierese

*La genesi dell'esperienza associativa.* Nel 2001 sono state costituite due unioni di comuni su base volontaria – l'Unione del Camposampierese con 4 comuni e l'Unione dell'Alta Padovana con 3 Comuni – con l'intento principale di ottenere gli incentivi nazionali e regionali previsti. Fra il 2002 e il 2006 si sono aggregati all'Unione del Camposampierese altri 4 comuni.

Le funzioni inizialmente associate nell'Unione del Camposampierese furono: polizia municipale e amministrativa, protezione civile, attività produttive, difensore civico, catasto; nell'Unione dell'Alta Padovana: polizia municipale, protezione civile, servizi scolastici (refezione e manutenzione).

Le due Unioni hanno sempre cooperato e proceduto di pari passo, avendo un unico direttore, e, dopo un avvio un po' faticoso, si sono date una modalità di funzionamento che ha permesso di conseguire significativi risultati gestionali e una sostanziale stabilità negli anni. L'esperienza dura oramai da 15 anni.

Gli anni 2010-2011 sono stati decisivi per la rivisitazione del progetto di associazione in termini di obiettivi e priorità delle due unioni, anche a seguito della turnazione degli amministratori nei comuni aderenti, contraddistinta da una nuova generazione di rappresentanti politici.

Il 1° gennaio 2011, dalla fusione per incorporazione dell'Unione dei Comuni del Camposampierese e dell'Unione dell'Alta Padovana nasce la Federazione dei Comuni del Camposampierese. La scelta del nome sta ad indicare che essa intende porsi come un esempio concreto di federalismo funzionale sorto dal basso.

*Le funzioni associate.* Nel frattempo, le funzioni trasferite alla gestione associata sono aumentate nel tempo.

Lo statuto della Federazione distingue:

- funzioni e servizi, detti «identitari», da trasferire obbligatoriamente alla Federazione per potere entrare a farne parte;
- funzioni o servizi ulteriori che i Comuni possono trasferire all'Unione in una fase successiva, anche in modo differenziato fra di essi, ma con il consenso di tutti gli associati.

È da notare che nessuno dei comuni del Camposampierese è obbligato alla gestione associata, in base alla normativa nazionale, in quanto tutti superano i 5.000 abitanti, quindi il conferimento di funzioni alla Federazione è sempre il frutto di una scelta volontaria.

Lo statuto prevede che la Federazione possa altresì gestire in forma associata funzioni, servizi o attività complementari, anche per altri Enti pubblici non facenti parte della stessa.

La gestione in forma associata mediante convenzione può essere, per talune funzioni particolarmente complesse, una fase propedeutica al trasferimento di competenze, al fine di verificarne l'attuabilità. Contestualmente alle funzioni vengono trasferite dai Comuni alla Federazione le risorse umane e le risorse finanziarie per poterle esercitare.

Tab. 5 – *Funzioni associate e associabili nella Federazione dei Comuni del Camposampierese*

<i>Funzioni che i Comuni devono obbligatoriamente trasferire alla Federazione in base allo statuto</i>	<i>Funzioni o servizi ulteriori che i Comuni possono trasferire all'Unione anche in modo differenziato</i>
<i>Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo</i>	
Gestione del Personale	Ufficio statistica
Controllo di Gestione	Notifiche
Servizi informatici	Ufficio Progettazione
Difensore Civico	Avvocatura civica
	Ufficio Tributi
<i>Funzione di polizia locale</i>	
Polizia municipale	
Polizia amministrativa	
Polizia commerciale	
<i>Funzioni riguardanti la gestione del territorio, dell'ambiente e della viabilità</i>	
Protezione civile	Tutela ambientale e verde pubblico
Segnaletica	Sistema informativo territoriale
<i>Funzioni nel campo dello sviluppo economico</i>	
Servizi relativi alle attività produttive: industria, commercio, artigianato, agricoltura	
Sportello Unico delle Imprese	
<i>Funzioni attinenti al turismo, alla cultura e all'istruzione pubblica</i>	
Turismo	Mense scolastiche (gestite per 4 comuni)
	Biblioteca e attività culturali
	Asili nido
	Impianti Sportivi
	Trasporto scolastico
	Gemellaggi
È attivo inoltre lo Sportello Multiservizi, front-office dei servizi di pubblica utilità: energia, gas, acqua, rifiuti.	

*La governance della Federazione dei Comuni.* Il modello di *governance* si è consolidato nel corso degli anni ed è stato sancito nello Statuto della Federazione, che prevede che gli organi della Federazione siano: Presidente, Giunta e Consiglio.

La Presidenza ha la durata pari ad un esercizio finanziario, è assunta da un Sindaco indicato dalla Giunta tra i Sindaci dei Comuni associati, secondo una turnazione deliberata annualmente, in base all'ordine alfabetico dei comuni ed ai vincoli temporali posti dalla durata dei mandati amministrativi. Il Presidente è di fatto un *primus inter pares* ed ha un ruolo prevalente di rappresentanza esterna.

La Giunta dell'Unione è composta dai Sindaci dei Comuni associati. I Sindaci possono delegare ai rispettivi Vicesindaci, da un Assessore o da un Consigliere delegato. La Giunta è l'organo di governo dell'Unione, che si riunisce regolarmente una volta alla settimana, in cui vale il principio «una testa un voto», a prescindere dalla dimensione dei Comuni, secondo il modello del *governo dei pari*. Ciascun Sindaco rappresenta innanzitutto il suo territorio, prima che la sua parte politica, quindi si punta alla più ampia condivisione delle decisioni da prendere come Federazione, per non escludere alcun territorio.

Il Consiglio dell'Unione è composto per legge da 24 rappresentanti comunali<sup>4</sup>, suddivisi in base alla consistenza demografica dei Comuni e in modo che siano rappresentate le minoranze. Al Consiglio dell'Unione partecipano, senza diritto al voto, i Sindaci e gli Assessori dei Comuni. Le competenze sono riconducibili a quelle di un Consiglio comunale, in quanto compatibili.

A questi tre organi si aggiungono due organi consultivi comunali: le Commissioni Consiliari dell'Unione e i Collegi degli Assessori.

Le Commissioni Consiliari sono istituite dal Consiglio della Federazione, sono composte da consiglieri della stessa, dal Sindaco che presiede il Collegio degli Assessori comunali competente per materia e da un Assessore comunale – scelto dalla Giunta della Federazione – con le funzioni di presidente della commissione. Alle riunioni di ciascuna Commissione partecipa il funzionario della Federazione responsabile del servizio competente, con funzioni di segretario.

Il Collegio degli Assessori<sup>5</sup> è composto dagli Assessori comunali competenti sulle materie trasferite alla Federazione ed è presieduto da un Sindaco. Vi sono tanti collegi quante le materie trasferite, che coadiuvano la Giunta. Alle riunioni del Collegio partecipa il funzionario della Federazione responsabile del servizio competente, con funzioni di segretario.

Questi organi consultivi costituiscono due importanti meccanismi di coinvolgimento e integrazione dei rappresentanti politici dei Comuni. Sono stati istituiti per favorire il confronto sulle politiche da adottare, tenendo presenti le caratteristiche di tutti i Comuni e trovando punti di sintesi fra gli interessi di ciascuno, al fine di preparare la decisione in materia da parte della Giunta.

<sup>4</sup> Prima della norma che impone tale limite i rappresentanti erano 3 per comune, cioè 33 in tutto.

<sup>5</sup> Il Collegio degli Assessori formalmente non è un vero e proprio organo consultivo dell'Unione, in quanto non è composto da membri eletti nel Consiglio dell'Unione, ma di fatto costituisce un tavolo di consultazione permanente dei Comuni.

Sotto il profilo delle regole decisionali, si può distinguere fra regole statutarie, che hanno una funzione di garanzia, e prassi che presiedono di fatto alla presa delle decisioni.

Le regole statutarie stabiliscono che:

- la Giunta delibera in via ordinaria con l'intervento della maggioranza assoluta dei componenti (*quorum* costitutivo) e a maggioranza dei presenti (*quorum* deliberativo).
- la Giunta delibera all'unanimità dei presenti (*quorum* deliberativo) per approvare: bilancio, rendiconto, regolamento di organizzazione, programma triennale delle assunzioni, delibere comportanti oneri finanziari per i singoli comuni membri o di esonero degli stessi.

In realtà, la prassi decisionale è di tipo inclusivo, nel senso che le decisioni vengono prese quasi sempre all'unanimità, dopo essere state istruite tecnicamente dal direttore della Federazione, che prepara la documentazione e informa tutti i Sindaci prima della decisione. Se emergono perplessità e contrarietà, si approfondisce la questione finché si trova l'accordo, oppure si rinvia la decisione. Questo metodo può allungare i tempi decisionali, ma garantisce la condivisione delle decisioni, condizione essenziale perché esse vengano attuate convintamente.

*La struttura professionale.* Nel processo di istruzione delle decisioni, a monte, e di implementazione delle stesse, a valle, ha un ruolo essenziale la struttura professionale.

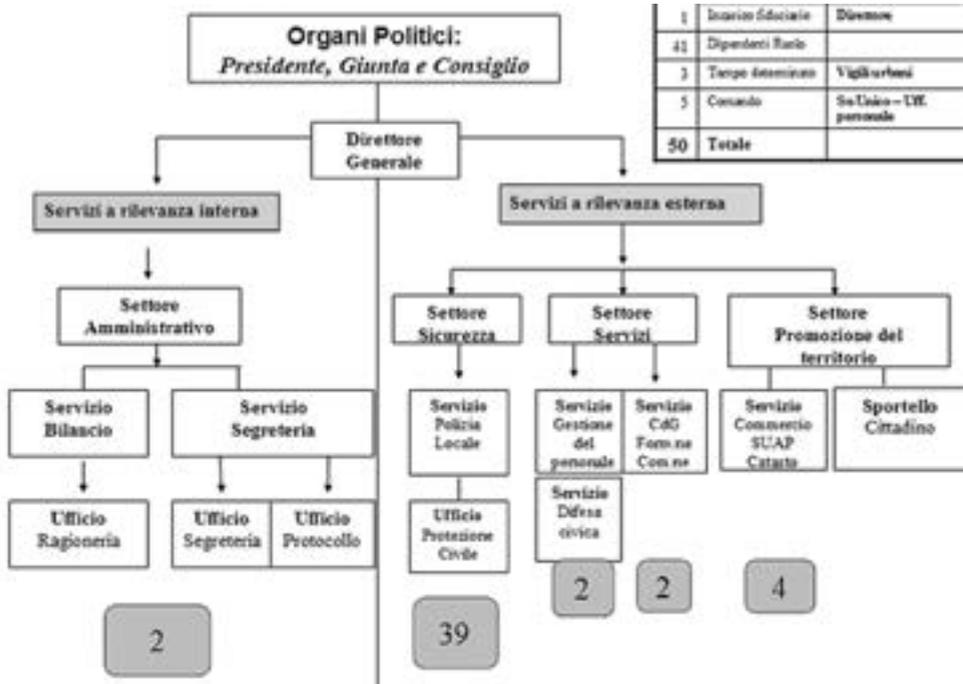
La struttura della Federazione è costituita di circa 50 unità fra personale proprio e personale trasferito dai Comuni, di cui 41 dipendenti a tempo indeterminato. Per la maggior parte si tratta di agenti di polizia locale (39), una delle prime funzioni ad essere associate.

La struttura organizzativa è suddivisa in servizi a rilevanza esterna, cioè servizi finali alla cittadinanza (polizia locale, protezione civile, sportello del cittadino, SUAP) o all'utenza istituzionale (gestione del personale, controllo di gestione, formazione, comunicazione), e servizi a rilevanza interna, cioè staff di supporto (segreteria, bilancio).

Nel 2007 è stata costituita la società *in house* ASI S.r.l. (Agenzia per lo sviluppo e innovazione) partecipata all'80% dalle due Unioni e al 20% da ETRA, società di gestione di servizi pubblici locali. Viene utilizzata per gestire la parte operativo-finanziaria relativa ai servizi interni: es. sanzioni del codice della strada, cedolini paga, ICT, comunicazione.

Le due Unioni preesistenti avevano fatto la scelta sin dall'inizio di dotarsi di un direttore generale condiviso, oggi direttore della Federazione. Un Sindaco intervistato, facendosi portavoce di un'opinione diffusa, afferma che «*le Unioni funzionano se c'è un direttore competente sotto il profilo gestionale, non solo giuridico, che fa camminare le scelte politiche*».

Fig. 5 – Struttura professionale della Federazione dei Comuni del Camposampierese



Fonte: sito web della Federazione del Camposampierese, <http://www.unione.camposampierese.it>.

Il direttore generale svolge un ruolo di proposta progettuale e istruisce le decisioni della Giunta, mettendo a conoscenza i Sindaci dei termini della scelta (pro, contro, costi e benefici attesi).

Un altro intervistato afferma: «*Il direttore fa il tecnico con i politici e il politico con i tecnici*» nel senso che, da un lato, supporta le decisioni degli organi politici e, dall'altro, quando sono state prese le decisioni, si relaziona con i segretari comunali, i responsabili finanziari e i funzionari dell'Unione e dei Comuni per implementarle, mediante il coordinamento dei tavoli tecnici.

Il ruolo del direttore generale della Federazione viene riconosciuto da tutti come un fattore chiave del successo e della continuità dell'esperienza associativa.

*I risultati gestionali.* La gestione associata dei servizi ha prodotto significativi risultati gestionali, in termini di:

- miglioramento dei servizi offerti (*output*), dato dall'incremento della quantità di servizi erogati, a parità di costi o a costi decrescenti per abitante, come ad esempio la presenza operativa degli agenti di polizia locale sul territorio su tutte le 24 ore;

- miglioramento dei risultati raggiunti (*outcome*), ad esempio la diminuzione del 20% degli incidenti stradali e quasi del 20% della criminalità comune, i diffusi interventi di educazione stradale nelle scuole;
- sviluppo di nuovi servizi non sostenibili finanziariamente dai singoli comuni, ad esempio lo Sportello Unico delle Attività produttive (SUAP) e la procedura on-line di apertura di nuove imprese;
- miglioramento dell'efficienza: il Camposampierese ha un rapporto fra l'insieme dei dipendenti dei Comuni e della Federazione e gli abitanti fra i più bassi del Veneto e d'Italia, a dimostrazione che si possono aumentare e migliorare i servizi con risorse contenute, ma di elevata qualità professionale;
- maggiore economicità di alcuni servizi, sia in termini unitari che assoluti, conseguita soprattutto in servizi quali la gestione del personale e il controllo di gestione.

La riprova della qualità e della convenienza dei servizi offerti dalla Federazione è data dal fatto che numerosi comuni esterni al territorio della stessa chiedono di poter fruire di alcuni servizi a pagamento, consentendo così di calmierare i costi per i comuni membri della Federazione. La gestione del personale viene svolta per altri 16 comuni, il controllo di gestione per altri 20, la formazione per altri 12, anche di altre province, oltre agli 11 della Federazione.

*L'evoluzione dell'esperienza di gestione associata.* Se dovessimo ripercorrere le tappe evolutive dell'esperienza di gestione associata fra i Comuni del Camposampierese possiamo dire che nella prima fase le due Unioni di Comuni sono state costituite per prendere i contributi economici, cosa che ha consentito di acquisire le risorse per strutturare la forma associata e farla decollare.

Nella seconda fase le due Unioni hanno dimostrato di saper conseguire significativi risultati gestionali, sia in termini di risparmio relativo (diminuzione del costo per unità di servizio), che di incremento e miglioramento dei servizi.

Nella terza fase, una volta consolidati i risultati gestionali, i Sindaci hanno cominciato a confrontarsi sulle tematiche dello sviluppo del territorio e hanno deciso di dotarsi di alcuni strumenti di programmazione che vedremo nel prossimo paragrafo.

La struttura gestionale ha fornito la base conoscitiva e il supporto professionale e amministrativo decisivi per compiere i salti di qualità.

Tutto ciò è stato favorito da due fattori: la coincidenza degli ambiti territoriali e il capitale umano, che nel frattempo era stato sviluppato dall'Unione.

Le prospettive di sviluppo futuro della gestione associata, a fronte della crisi della finanza pubblica, secondo il Presidente della Federazione, sono:

- migliorare ulteriormente l'efficienza della gestione e mantenere l'autosufficienza;
- incrementare le funzioni gestite in forma associata (es. stazione unica appaltante);

- includere altri due comuni confinanti, per ampliare le economie di scala. Recentemente, in relazione alla prospettiva avanzata dalle Città-impresa per lo sviluppo del Veneto centrale, di undici comuni della Federazione stanno progettando l'ipotesi della fusione e della fondazione di una città: la Città del Campo<sup>6</sup>.

### 3. L'Alleanza per lo sviluppo del Camposampierese

L'Alleanza per lo sviluppo del Camposampierese è l'Intesa Programmatica d'Area che è stata attivata nel 2007, sull'onda della LR 35/2001 sulla programmazione della Regione Veneto e del nuovo ciclo della programmazione comunitaria, per avere maggiori opportunità di accesso ai fondi regionali, nazionali ed europei.

L'IPA ha funzionato da stimolo all'unificazione fra le due Unioni di Comuni. «All'origine c'erano le due Unioni, che si sono unite prima nell'IPA e poi nella Federazione» afferma l'ex presidente dell'IPA Silvia Fattore.

Le due Unioni di Comuni si sono attivate insieme nel 2005 per preparare il documento di programmazione – con l'assistenza di alcuni esperti esterni di EURIS Srl – organizzando tavoli di partenariato e gruppi di lavoro con gli amministratori locali, le categorie economiche e le associazioni del terzo settore.

L'originalità dell'IPA del Camposampierese sta nel fatto che è stata promossa non dai Comuni o dalla Provincia, come in quasi tutti gli altri casi nel Veneto, ma da due Unioni di Comuni, cioè da aggregazioni già presenti sul territorio, che hanno avvertito l'esigenza di allargare gli orizzonti dalla gestione associata dei servizi alla programmazione dello sviluppo del territorio, dalla centralità degli enti pubblici al rapporto fra pubblico e privato. «L'IPA e la Federazione hanno lo stesso territorio, che ha due anime: la gestione e lo sviluppo» dice l'attuale presidente dell'IPA.

*Il tavolo di partenariato.* Il tavolo di partenariato dell'IPA si articola in due tavoli specifici: quello dei Comuni, che coincide con la Giunta della Federazione, cioè con i Sindaci degli 11 Comuni, e quello delle categorie economiche, che comprende praticamente tutte quelle presenti in provincia, alcune delle quali con sedi decentrate nel Camposampierese. A questo si aggiungono le istituzioni formative, scuole superiori del territorio e Università di Padova. Non esiste ancora un tavolo del terzo settore, data la grande frammentazione delle associazioni sul territorio, ma si è avviato un lavoro con le cooperative sociali e con la Conferenza dei Sindaci dell'Asl<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Si veda a questo riguardo il capitolo conclusivo di P. Messina.

<sup>7</sup> L'Asl 15 copre un territorio comprendente i 28 Comuni dell'Alta Padovana, raggruppabili in altre tre aree omogenee che fanno riferimento a Cittadella, Camposampiero e Piazzola sul Brenta, più tre della cintura della città di Padova a nord-est (Cadoneghe, Vigodarzere, Vigonza).

Tab. 6 – *Il tavolo di partenariato*

<b>Enti locali</b>	<b>Organizzazioni economiche e sociali</b>
Federazione dei Comuni del Camposampierese	Camera di Commercio di Padova
Gli 11 Comuni del Camposampierese (singolarmente)	Industriali: Unindustria
Provincia di Padova	Artigiani: Confartigianato, CNA
<b>Consorzi e società di gestione</b>	Commercianti: ASCOM, Confesercenti
Consorzio di bonifica Sinistra Medio Brenta	Agricoltori: Coldiretti, CIA
Etra Spa (società di gestione dei rifiuti)	Cooperative: Confcooperative
<b>Istituzioni formative</b>	Sindacati: Cisl, Cgil, Uil
Rete di Istituti Secondari di secondo grado	
Università degli Studi di Padova	

Il tavolo di partenariato si riunisce circa una volta al mese. I partecipanti sono tendenzialmente stabili e la partecipazione alle riunioni è elevata.

La Federazione dei Comuni individua temi ed elabora proposte da portare al tavolo dell'IPA.

Inizialmente, le categorie economiche attendevano di essere chiamate al tavolo per esprimere pareri sulle proposte dei Comuni; in seguito, hanno iniziato ad incontrarsi anche fra di loro per discutere di temi e proposte da portare al tavolo dell'IPA.

Questo presuppone un grosso lavoro preparatorio da parte dello staff tecnico dell'IPA – che coincide con quello della Federazione – per organizzare in modo efficace il confronto fra gli attori e prevenire eventuali contrasti fra singoli interessi.

Il tavolo affronta spesso i temi in forma seminariale e prende decisioni di indirizzo in modo ampiamente condiviso, anche se spesso queste decisioni non hanno conseguenze immediatamente operative, in quanto l'IPA non gestisce risorse significative (un limite di cui si parlerà in seguito).

Nel complesso si può dire che l'IPA ha fatto cambiare l'atteggiamento e la mentalità degli attori sia pubblici che privati, facendo fare un salto di qualità alla partecipazione e creando un clima di collaborazione nell'interesse generale del territorio.

*La strategia e i progetti dell'IPA.* L'IPA punta ad accrescere il benessere e la prosperità delle generazioni attuali e future del Camposampierese attraverso uno sviluppo sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale e il riorientamento strutturale dell'economia locale verso attività basate sulla conoscenza, perseguendo due obiettivi strategici: migliorare la competitività e l'attrattività del territorio. Ciascun dei due obiettivi è articolato in tre assi strategici.

La competitività viene perseguita attraverso l'innovazione e l'economia della conoscenza, lo sviluppo del capitale umano e il miglioramento dell'accessibilità del territorio.

L'attrattività viene perseguita attraverso il miglioramento della qualità della vita, la qualità dell'ambiente naturale, il dinamismo, la coesione e la sicurezza.

Fig. 6 – La strategia dell'Alleanza per lo sviluppo del Camposampierese (IPA)



Fonte: documento programmatico dell'IPA del Camposampierese (a cura di EURIS).

Come si vede dallo schema, questa strategia è stata articolata inizialmente in 26 idee-progetto. Si riportano di seguito le principali:

- Progetto «Itinerario ciclabile lungo il fiume Muson dei Sassi», finanziato dalla Provincia di Padova e dai Comuni (concluso);
- Progetto «Camposampiero Sicuro»: sicurezza stradale, urbana e ambientale, finanziato e realizzato dalla Federazione dei Comuni del Camposampierese nell'ambito delle proprie funzioni (concluso);
- Progetto «IPA e Banche del territorio», in convenzione con la BCC di Campodar-sego, realizzato a costo zero per l'IPA (concluso);
- Progetto Integrato d'Area Rurale (PIAR) per la valorizzazione degli itinerari ciclabili lungo le vie fluviali del graticolato romano, finanziato dal Piano regionale di Sviluppo rurale 2007-13 (vedi paragrafo 3.5);
- Progetto «Si Energia – Piano energetico territoriale», finanziato e realizzato dalla Federazione dei Comuni del Camposampierese nell'ambito delle proprie funzioni (concluso);
- Progetto «La transizione dell'infanzia all'adolescenza e all'età adulta: uno studio longitudinale a Padova e Provincia», a costo zero per l'IPA;

- Progetto Charts «Strumento di analisi socio-territoriale»;
- Progetto PRO-COM, finanziato dal Ministero dello Sviluppo e realizzato dalla Federazione dei Comuni e dalle Associazioni di Categoria del Camposampierese (concluso);
- Adesione al programma «POLIS.DOC», in convenzione con l'Università di Padova, a costo zero per l'IPA.
- Progetto B.E.S.T. (Benessere Equo Sostenibile Territoriale), in collaborazione con il progetto dell'Università di Padova *Dalla città rinnovabile alla città rinnovata*<sup>8</sup>.

Merita di spendere alcune parole su quest'ultimo progetto. Il B.E.S.T. è un modello di valutazione che nasce dalla consapevolezza che il mondo è profondamente cambiato e bisogna iniziare a «vedere con occhi nuovi» per evidenziare le risorse presenti e potenziali di cui il territorio ha bisogno per ridisegnare la propria identità.

Il modello nasce dal progetto di Ateneo «Dalla città rinnovabile alla città rinnovata» dell'Università di Padova in collaborazione con l'IPA del Camposampierese. Misura la «salute» del territorio e la sua capacità di realizzare la propria «vocazione», il benessere territoriale, la sostenibilità. Il modello B.E.S.T. si suddivide in 4 aree: sostenibilità sociale, sostenibilità ambientale, sostenibilità economica e sostenibilità politico-istituzionale, che sono composti a loro volta da un set di indicatori che misurano e valutano le varie sostenibilità.

Nel corso delle interviste ai testimoni privilegiati è stato chiesto agli intervistati – tutti partner dell'IPA – di valutare l'efficacia dell'azione dell'IPA sotto diversi profili su una scala da 1 a 5.

La valutazione che ne emerge è nettamente positiva rispetto all'istituzionalizzazione della rete fra i soggetti partecipanti e la formazione di una nuova cultura dello sviluppo locale; moderatamente positiva rispetto alla capacità di incidere sulla soluzione dei problemi del territorio e di integrarsi con altri livelli di programmazione, a causa dell'assenza di interlocutori agli altri livelli.

Tab. 7 – *Valutazione dell'impatto dell'IPA sul territorio*

<i>Capacità dell'IPA</i>	<i>min. 1 / max. 5</i>
Aver aumentato ed istituzionalizzato le reti dei contatti tra i soggetti partecipanti	4,4
Aver inciso significativamente nella risoluzione delle problematiche del territorio	3,8
Essersi integrata nella programmazione territoriale con altre iniziative locali, regionali e/o comunitarie	3,7
Aver contribuito significativamente nella formazione di una nuova cultura condivisa dello sviluppo locale	4,8

<sup>8</sup> Sul tema si veda: Messina, Gallo, Parise (2011).

### 3.3. Il rapporto con le altre IPA, la Regione, lo Stato, l'Unione Europea

L'IPA del Camposampierese è stata costituita sulla base dello stimolo proveniente dalla Regione, che, con una certa lungimiranza, aveva istituito le IPA come strumento di programmazione decentrata dello sviluppo locale e di concorso alla programmazione regionale.

“Le IPA nascevano per concertare fra territori e Regione Veneto l’inserimento delle principali istanze locali nel Piano di Attuazione e Spesa della programmazione regionale: istanze che avrebbero dovuto essere adottate dalla Regione per una razionale allocazione dei propri investimenti e dei trasferimenti di risorse finanziarie, ottenuti dallo Stato e dall’Unione Europea”<sup>9</sup>.

In seguito la Regione ha accolto solo parzialmente le esigenze locali espresse dai tavoli di concertazione, attraverso bandi annuali dal 2004 al 2010, poi sospesi e parzialmente ripresi nel 2013. In sostanza la Regione non ha sviluppato le potenzialità di rapporto con il territorio insite nelle IPA, stanziando risorse esigue per i progetti previsti dai documenti programmatici d’area. Di conseguenza è venuto meno l’interesse di buona parte degli attori locali.

Nel Camposampierese l’esperienza ha avuto una continuità in virtù di tre fattori:

- l’esistenza della Federazione dei Comuni, che ha continuato a supportare l’IPA come tavolo di concertazione locale fra attori pubblici e privati;
- i finanziamenti ottenuti per il PIAR (si veda il paragrafo seguente), che hanno consentito la realizzazione di alcuni interventi di valorizzazione delle aree rurali;
- la costruzione di un’alleanza territoriale più grande, che va oltre i confini del Camposampierese, coinvolgendo altre aree ad essa omogenee e tutte le IPA del Veneto.

L’obiettivo strategico perseguito dall’IPA del Camposampierese è di essere riconosciuta come interlocutore della programmazione dello sviluppo locale dalla Regione, dallo Stato e dall’Unione Europea. In questa direzione sono stati ottenuti alcuni importanti risultati in termini di legittimazione:

1. il Presidente della Repubblica il 20/07/2009 ha concesso a Camposampiero il titolo di Città.
2. Camposampiero è stata inserita dalla Regione fra le città “hub”, per il ruolo di catalizzatore di relazioni e servizi, di centro di riferimento per i territori circostanti.
3. l’IPA del Camposampierese ha ottenuto direttamente all’Unione Europea il finanziamento di un progetto PAES (Piano Ambiente ed Energia sostenibile), in virtù della sua coerenza con il nuovo approccio *place-based* della programmazione comunitaria.

L’esperienza di concertazione del Camposampierese sta ottenendo ampi riconoscimenti in tutte le sedi istituzionali e non. Questo agevola l’approvazione dei progetti presentati e apre nuove opportunità.

Vi è la consapevolezza, però, che questo obiettivo di riconoscimento e rilancio del ruolo dell’IPA non può essere perseguito solo dal Camposampierese, ma va esteso

<sup>9</sup> Dal documento predisposto dalle IPA del Veneto del dicembre 2013.

ad un'area più vasta, per cui si è reso necessario il collegamento con le altre IPA del Veneto.

A questo scopo, l'IPA del camposampierese si è fatta promotrice della costituzione del Coordinamento delle IPA del Veneto centrale – area vasta caratterizzata da omogeneità economica, sociale, urbanistica – di cui l'IPA del Camposampierese è capofila e struttura di supporto. Gli obiettivi del Coordinamento sono la creazione di un'identità del Veneto centrale, il riconoscimento da parte della Regione, dello Stato e dell'Unione Europea come area urbana facente parte di un'area metropolitana policentrica, l'interlocuzione con la Regione da una posizione di maggior forza, dato che il territorio rappresentato comprende circa 2 milioni di abitanti sui 5 del Veneto.

A questo si è aggiunto, in seguito, il Coordinamento di tutte le IPA del Veneto, che coprono 3,5 milioni abitanti, il 69% della popolazione regionale, e 500 comuni, l'86% dei comuni veneti. Questo altro Coordinamento sta premendo sulla Regione per un rilancio dell'IPA, in coerenza con le premesse iniziali e con la nuova programmazione comunitaria 2014-20.

*Il Piano Integrato di Area Rurale.* Il Progetto Integrato d'Area Rurale, denominato PIA-R Train, è volto alla valorizzazione delle aree rurali, ed è stato finanziato dal Piano regionale di Sviluppo rurale 2007-13.

Il PIA-R Train è un progetto promosso dalla Federazione dei Comuni del Camposampierese, soggetto capofila e struttura di supporto tecnico di un'ATS costituita nel 2010 tra Comuni e associazioni economiche e sociali locali.

Nel Camposampierese è stata fatta la scelta di gestire questo strumento attraverso il tavolo di partenariato dell'IPA già esistente. Di conseguenza il PIA-R viene percepito dagli attori locali come uno strumento operativo dell'IPA, al fine di ottenere finanziamenti regionali di progetti di valorizzazione dei beni ambientali e culturali del territorio, in compartecipazione fra pubblico e privato. A questo progetto ha aderito anche la Banca Padovana di Credito Cooperativo, che ha messo a disposizione un plafond 29 milioni di euro.

Nel complesso, alla fine del 2013, le azioni del Progetto PIAR Train sono state finanziate con circa 2 milioni di euro e hanno generato investimenti per circa 5 milioni. Sono stati finanziati 27 progetti: 5 progetti di microimpresa, 9 progetti di recupero e valorizzazione del patrimonio storico, 7 progetti di tutela del paesaggio rurale e 6 progetti di valorizzazione delle aree rurali.

Il progetto più importante avviato a realizzazione è quello di recupero e valorizzazione dell'ex ferrovia militare Treviso-Ostiglia, un'antica via di comunicazione che attraversa tutta la pianura veneta da Treviso fino a Mantova, attraverso la realizzazione di una pista ciclabile, la creazione di micro-imprese, soprattutto da parte dei giovani, nel campo della ricettività (agriturismo), del recupero di edifici rurali e dei beni culturali (chiese, capitelli, opere d'arte minori). A questo progetto hanno aderito anche tre Comuni del trevigiano. Allo stato è stata realizzata la pista ciclabile dalla Provincia di

Padova e dalla Provincia di Treviso per le rispettive tratte e sono state bandite alcune altre misure.

Un altro progetto in via di realizzazione è quello della «La via delle risorgive tra ambiente e cultura», centrato sulle vie d'acqua, sia per i percorsi ciclabili sugli argini, che per la possibilità di percorrerli in canoa. L'intervento è finanziato dalla Regione Veneto e sarà realizzato dalla Federazione di Comuni. Allo stato è in fase di progettazione.

*Il Piano di Assetto del Territorio Intercomunale (PATI).* «La nuova legge urbanistica regionale (LR11/2004) presenta due elementi caratterizzanti<sup>10</sup>:

- una concezione dell'urbanistica come disciplina che attiene non solo allo sviluppo strutturale e infrastrutturale del territorio, ma anche a quello sociale, economico e ambientale, quale strumento per una *governance* del territorio;
- i metodi di governo del territorio devono essere partecipativi, ovvero presupporre l'intervento, non solo in fase di approvazione, ma ancor più in fase di progettazione e predisposizione degli interventi, di tutti gli *stakeholder*.

La LR 11 prevede il superamento del PRG e la sua sostituzione con due strumenti:

- il P.A.T. (Piano di Assetto del Territorio), che contiene le scelte strategiche e di assetto strutturale e può riguardare il territorio di più Comuni (P.A.T.I.);
- il P.I. (Piano degli Interventi), che contiene le disposizioni operative, la localizzazione e gli indirizzi attuativi degli interventi.

La scelta dei Comuni del Camposampierese di formare un P.A.T.I. scaturisce dall'idea condivisa dai Comuni che, se da un lato esistono problemi territoriali comuni e dall'altro potenzialità e risorse specifiche e complementari, la soluzione coordinata e coerente dei primi e la valorizzazione, l'integrazione e la messa a sistema delle seconde, facendo squadra, possono costituire un formidabile presupposto per far compiere ai loro territori un grande salto di qualità nella direzione della qualità urbana ed ambientale, delle opportunità economiche, della funzionalità dei sistemi (dai servizi alla viabilità) e delle iniziative per l'innovazione.»

#### **4. La cultura dello sviluppo locale maturata nel Camposampierese**

L'esperienza associativa del Camposampierese ha portato alla costruzione di una cultura dello sviluppo locale, che include sia aspetti gestionali che programmatori e che presenta sicuramente dei punti di forza, ma anche qualche punto di debolezza, che riportiamo in sintesi, per poi esaminarli punto per punto.

##### *Punti di forza*

1. La dimensione e la coincidenza dell'ambito territoriale.
2. La sostenibilità istituzionale.

<sup>10</sup> Dal sito web della Federazione del Camposampierese, <http://www.unionecamposampierese.it>

3. La capacità di fare sistema come territorio.
4. La leadership politica e il management associativo.
5. Le competenze della struttura professionale.
6. La strategia di comunicazione esterna.

*Punti di debolezza*

1. La parziale istituzionalizzazione delle forme associative.
2. La scarsa trasferibilità dell'esperienza ad altri contesti.
3. Il limitato impatto sullo sviluppo locale.

*L'attenzione all'ambito territoriale.* Un primo punto di forza dell'esperienza associativa esaminata nei paragrafi precedenti è dato dal fatto che la dimensione demografica del territorio interessato, largamente al di sopra della media delle Unioni di Comuni italiane e venete, porta ad identificare il Camposampierese non solo come un'area omogenea adeguata alla gestione efficace ed efficiente dei servizi, ma anche come un'area sufficientemente vasta ai fini della programmazione dello sviluppo locale.

Il Camposampierese rientra, infatti, fra le 5 grandi Unioni di Comuni italiane costituite su base volontaria, che si misurano con temi e con scale decisamente diverse dalle piccole Unioni di Comuni di qualche migliaio di abitanti, che nel migliore dei casi sono riuscite a condividere qualche funzione di gestione, ma senza realizzare significative economie, anzi spesso spendendo di più a causa dei costi di struttura dell'Unione<sup>11</sup>. Un bacino di 100.000 abitanti, invece, consente di realizzare significative economie di scala e, soprattutto, di ampliare la gamma e migliorare la qualità dei servizi offerti ai cittadini.

Un altro elemento caratteristico di questo territorio è la relativa omogeneità dimensionale fra i comuni associati, tutti compresi nella fascia fra i 5.000 e i 15.000 abitanti, senza la presenza di centri urbani e di comuni medio-grandi. È da notare che Camposampiero – comune di riferimento che dà il nome all'area – non è il comune più popoloso, che invece è Campodarsego, un Comune della seconda cintura urbana della città di Padova, che significativamente ha scelto di associarsi con i comuni più esterni, per incidere maggiormente sulle decisioni che riguardano il proprio territorio. Un altro elemento di omogeneità da considerare è che al di sotto dei 15.000 abitanti vige il sistema elettorale maggioritario a turno unico, che solitamente induce alla presentazione di liste civiche più che di liste di partito, attenuando in parte le contrapposizioni politiche.

Un altro punto di forza, legato al territorio, è dato dalla coincidenza degli ambiti territoriali di gestione e programmazione, che consente una conoscenza puntuale del territorio e una visione integrata dello sviluppo locale, contribuendo a creare sinergie nel sistema territoriale. La gestione associata dei servizi è una condizione che con-

<sup>11</sup> Dall'1/1/2016 i comuni sotto il 5.000 abitanti dovranno associare tutte le funzioni fondamentali.

sente agli attori istituzionali di conoscere i bisogni del territorio attraverso il contatto quotidiano con i cittadini e gli utenti dei servizi. D'altro canto, anche le forze economiche e sociali hanno un rapporto diretto con le piccole e medie imprese, i lavoratori e i pensionati del territorio, di cui conoscono i bisogni e rappresentano gli interessi.

Il radicamento territoriale degli attori istituzionali e sociali favorisce la condivisione dei problemi, degli obiettivi, delle strategie poste alla base della programmazione dello sviluppo locale e nel medio-lungo periodo contribuisce a creare un'identità territoriale sovra-comunale.

*La sostenibilità istituzionale delle diverse forme associative.* La coincidenza degli ambiti territoriali favorisce la sostenibilità istituzionale. Il fatto che le forme associative (Federazione di Comuni, Distretto di Polizia, IPA, PIA-R, PATI) abbiano un territorio coincidente è frutto di un disegno ben preciso, che si è venuto costruendo nel tempo e che vede nella Federazione dei Comuni la forma associativa madre su cui fanno perno tutte le altre, che sono state costituite successivamente<sup>12</sup>. Dall'indagine emerge che non esiste sovrapposizione, ma complementarità funzionale fra le varie forme associative costituite alcune per la gestione e altre per la programmazione, che sostanzialmente vedono un'unica regia e un'unica struttura operativa su cui tutte si appoggiano, quella della Federazione dei Comuni. Questo comporta che i componenti degli organi di governo delle varie forme associative siano talora le stesse persone che «cambiano cappello» a seconda delle esigenze, senza ricevere indennità aggiuntive e realizzando una sostanziale unità di indirizzo. Ne sono un esempio l'IPA e il PIA-R, che nella percezione degli attori intervistati sostanzialmente coincidono, in quanto il PIA-R è stato creato per cogliere delle opportunità di finanziamento di idee progettuali sorte nell'ambito dell'IPA, che non era stato possibile realizzare perché le IPA non dispongono di risorse adeguate. Il centro di elaborazione di proposte progettuali è unico e il modello di *governance* di volta in volta include gli attori interessati a cogliere determinate opportunità di sviluppo del territorio.

<sup>12</sup> A parte il Distretto socio-sanitario, che preesiste e comprende altri due Comuni, in quanto la circoscrizione viene determinata in modo vincolante dall'ASL, in base ai parametri indicati dalla Regione. Anche il Distretto di polizia rientra in una zonizzazione regionale, ma è stato istituito successivamente all'Unione del Camposampierese, che gestiva già in forma associata il servizio di polizia locale. La prima proposta di zonizzazione della Regione comprendeva un comune che non era dell'Unione e, invece, non includeva un Comune che ne faceva parte. In quell'occasione l'Unione è riuscita a far cambiare la circoscrizione alla Regione, sostenuta dalla buona prassi della gestione associata già in essere.

Fig. 7 – *Forme associative intercomunali presenti nel Camposampierese*

In questo senso possiamo dire che l'esperienza associativa del Camposampierese presenta un elevato grado di sostenibilità istituzionale, intesa come «la capacità che un'istituzione ha di sopravvivere nel tempo senza erodere le risorse a sua disposizione, senza dover ricorrere continuamente al supporto esterno e svolgendo le funzioni a cui è preposta».<sup>13</sup> Anzi in questo caso sono stati generati nel tempo sempre nuovi strumenti gestionali e programmatori, che hanno ampliato la sfera di intervento delle istituzioni.

*La capacità di fare sistema come territorio.* Un tratto distintivo del Camposampierese è la capacità di fare sistema fra attori pubblici e privati del territorio. Secondo gli attori intervistati, il rapporto fra essi, dopo un'iniziale preminenza dell'iniziativa pubblica, oggi avviene sostanzialmente su un piano di parità.

È significativo che i Sindaci degli 11 comuni si trovino tutte le settimane, da molti anni, a confrontarsi e a decidere su questioni di interesse comune del territorio, al di là delle appartenenze politiche e dei campanilismi, che in Veneto (ma non solo) costituiscono il tratto dominante della cultura degli amministratori locali. La partecipazione al tavolo della Federazione non viene vista come l'intervento al Consiglio di Amministrazione di un qualche ente di gestione, ma come un modo di svolgere il ruolo di Sindaco, in un contesto più ampio in cui ciascun Sindaco è chiamato contemporaneamente a rappresentare gli interessi del proprio territorio e a prendere decisioni di interesse comune, trovando di volta in volta il punto di equilibrio fra gli interessi specifici e gli interessi comuni, in un orizzonte territoriale che va oltre

<sup>13</sup> Cfr. Lanzalaco L. (2009), pp.177-190.

il singolo comune e in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo. In questo modo si amplia la prospettiva spazio-temporale dell'attività collegiale di governo, pur mantenendo ciascun Sindaco il proprio radicamento nel Comune di appartenenza, che costituisce il luogo del rapporto con i cittadini, ai quali egli è chiamato a rispondere politicamente e amministrativamente.

È altrettanto significativo che le categorie economiche abbiano costituito un loro tavolo in cui si confrontano sulle priorità del territorio e sulla necessità di fare sistema, fatto non frequente fra sigle che solitamente tendono a tutelare gli interessi particolari dei loro associati, spesso in competizione o in contrapposizione fra loro. Va fatto notare che nell'organizzazione territoriale delle associazioni di categoria, il Camposampierese costituisce un mandamento<sup>14</sup>, che per alcune di esse vede la presenza di sedi decentrate (ad esempio Confartigianato e Coldiretti), mentre per altre vede solo una rappresentanza territoriale negli organismi provinciali (ad esempio Confindustria e Confcooperative). Il Camposampierese ha la capacità di attrarre i dirigenti provinciali delle associazioni, che normalmente intervengono alle riunioni dell'IPA e si confrontano sulle tematiche specifiche dello sviluppo di quel territorio, in un orizzonte che va oltre i confini provinciali.

Queste due famiglie di attori – istituzionali ed economico-sociali – si sono reciprocamente riconosciute nei rispettivi ruoli e come parte di un sistema territoriale che è interesse comune promuovere. Negli anni hanno sviluppato un linguaggio comune e una fiducia reciproca, oltre le appartenenze istituzionali ed organizzative, superando le diffidenze che spesso caratterizzano i rapporti pubblico-privato.

Questo costituisce un punto di forza sia all'interno del territorio nel rapporto con i cittadini, ma soprattutto all'esterno in quanto consente al Camposampierese di presentarsi nelle sedi di confronto a vari livelli istituzionali come un tutt'uno, appunto come sistema territoriale, che ciascuno degli attori è in grado di rappresentare a seconda del suo ruolo, come in un ologramma, che vede contemporaneamente le parti nel tutto (il Camposampierese) e il tutto nelle parti (il singolo attore che rappresenta il Camposampierese all'esterno). Questo favorisce ulteriormente la sostenibilità istituzionale.

Un condizione perché ciò si realizzi è l'inclusività del processo decisionale, che si sostanzia nel fatto che le decisioni vengono prese ricercando la più ampia condivisione, evitando il più possibile contrapposizioni di schieramento e mettendo al centro l'interesse comune.

*La leadership politica e il management associativo*, in un rapporto di reciproca interdipendenza, hanno giocato un ruolo decisivo nella nascita e nello sviluppo delle forme associative.

<sup>14</sup> Questo è il termine che solitamente viene utilizzato per le sub-articolazioni territoriali della provincia di Padova.

L'esperienza associativa è stata avviata per impulso di alcuni leader politici locali, che hanno accettato, con notevole anticipo sui tempi, la sfida di uscire dall'orizzonte comunale per costruire una diversa idea di territorio, inteso come sistema di opportunità da cogliere e sviluppare, in un mondo sempre più integrato su scala globale.

Bisogna tenere conto, però, dei vincoli strutturali e temporali che si impongono alla guida delle forme associative. Il ruolo del Presidente dell'Unione di Comuni o dell'IPA non è equiparabile a quello del Sindaco. Il Sindaco è eletto direttamente dai cittadini e ad essi risponde, può esplicitare la propria azione di governo nell'arco di 10 anni, se viene rieletto dopo il primo mandato. Il Presidente della Federazione di Comuni, nel caso specifico, è un Sindaco eletto dai suoi colleghi secondo un criterio di rotazione e sta in carica un anno, nel caso dell'IPA tre anni. Come in tutti i sistemi federativi, si è teso ad accentuare il carattere funzionale della Presidenza, configurandola come un ruolo di *primus inter pares pro tempore*, in coerenza con il fatto che ciascun Sindaco è leader nel proprio comune e che alla guida di una forma associativa non si richiede un «leader dei leader», ma un gruppo che sappia lavorare e decidere collegialmente nell'interesse comune. La leadership si configura, quindi, in termini funzionali e non carismatici, come una dinamica del gruppo dei Sindaci, atta a favorire la coesione e la continuità dell'esperienza associativa. All'interno del gruppo possono emergere dei leader informali, che hanno capacità di visione e di creare coesione nel gruppo, ma che non necessariamente ricoprono il ruolo istituzionale di presidente della Federazione, che spetta a tutti a turno. L'innovazione istituzionale ha sempre bisogno di leader trainanti. Questo è ciò che si è verificato nell'esperienza del Camposampierese, pur nel cambiamento ricorrente delle persone.

Il management presenta una dinamica diversa. Il direttore dell'Unione è per statuto un incarico dirigenziale fiduciario a tempo determinato, in relazione alla durata della presidenza. La *ratio* è che il direttore rimane finché dimostra di conseguire i risultati attesi. In presenza, o forse anche in virtù, di questi vincoli strutturali, il direttore si è dimostrato nei fatti il ruolo più stabile nell'esperienza associativa del Camposampierese, e chi lo ricopre viene riconosciuto come un attore chiave. Tutti gli intervistati, infatti, gli riconoscono le competenze e i risultati che hanno consentito di dare continuità all'esperienza.

Una delle condizioni di successo dell'esperienza associativa è stata la relazione fra leadership politica e il management associativo, che in questo caso è sempre stata improntata alla distinzione dei ruoli di governo e di gestione – senza formalismi – e quello della piena collaborazione fiduciaria fra chi ricopre i due ruoli. È un equilibrio non facile da mantenere, che richiede soprattutto al direttore la capacità di svolgere una funzione propositiva e di stimolo, senza oltrepassare i confini del proprio ruolo, ovvero senza sostituirsi ai decisori politici. D'altro canto, gli amministratori sono meno portati ad occuparsi direttamente di questioni gestionali, proprio in virtù della capacità di risposta del direttore e della collegialità del governo, di cui si è detto in precedenza. In questo senso il direttore di un'unione di comuni è un ruolo assai

diverso da quello del segretario o del direttore generale di un singolo Comune per come è stato sperimentato in passato<sup>15</sup>. Il direttore del Comune è posto a capo di una gerarchia e dispone legittimamente dell'autorità di comando, il direttore dell'Unione da un lato è posto a capo della struttura e del personale dell'Unione – e in questo non differisce dal primo – dall'altro si configura come il manager di una rete intercomunale, che deve saper coinvolgere attori politici e tecnici, diffondere conoscenze, sviluppare progettualità, negoziare soluzioni condivise, facendo leva sulla sua autorevolezza e competenza professionale. Questa è la peculiarità del ruolo direttore dell'Unione, che da un lato deve sapersi relazionare con una rete di amministratori, che nel loro comune sono primi cittadini e nell'unione sono componenti di un collegio alla pari degli altri; dall'altro con una rete di segretari e funzionari comunali, che nel loro comune hanno una responsabilità apicale e che non dipendono gerarchicamente dal direttore dell'unione. La capacità che si richiede al manager di rete è proprio quella di far cooperare e decidere insieme coloro che per ruolo sono abituati a decidere da soli. Metaforicamente, il manager di rete è colui che riesce a far suonare i solisti in un'orchestra.

In sintesi, il direttore dell'Unione è un ruolo nello stesso tempo di facilitazione e di direzione, di promozione della condivisione delle scelte, di implementazione<sup>16</sup> delle stesse e di assunzione della responsabilità dei risultati. Questo è il ruolo che svolge il direttore della Federazione dei Comuni del Camposampierese, non da solo, ma affiancato da una squadra di collaboratori dell'Unione che si è costruito nel tempo.

*Le competenze della struttura professionale.* Un ruolo decisivo nello sviluppo dell'esperienza del Camposampierese è stato svolto, ed è tuttora svolto, dalla struttura tecnico-amministrativa della Federazione dei Comuni e della sua società strumentale *in house*, che supportano tutte le forme associative dell'area ed hanno un'unica direzione strategica che fa capo al direttore della Federazione.

Tale struttura si caratterizza per la presenza di personale con elevate competenze professionali, motivato e di età relativamente giovane. La provenienza è duplice: personale trasferito o comandato dai comuni associati insieme con le funzioni e i servizi associati, e personale assunto dall'Unione o dalla società strumentale, per i nuovi servizi che la Federazione ha avviato nel tempo. Questa diversa provenienza ha creato un mix equilibrato di competenze amministrative, gestionali e tecnico-progettuali, che sono oggetto di aggiornamento e formazione continua.

Sono state sviluppate in particolare:

- le competenze tecnico-progettuali, in funzione della ricerca di opportunità e della predisposizione di progetti finanziabili, da presentare a vari livelli istituzionali;

<sup>15</sup> La normativa prevede che possano dotarsi di un direttore generale solo gli enti locali sopra i 100.000 abitanti.

<sup>16</sup> Neologismo dall'inglese *implmentation* (da *implment*, attrezzo), che significa “mettere in opera”, mentre viene spesso erroneamente utilizzato nel linguaggio corrente nell'accezione di “incrementare o sviluppare”.

- le competenze gestionali, che servono ad implementare le scelte di gestione associata, valutandone ex-ante la fattibilità ed ex-post i risultati;
- le competenze relazionali, atte a facilitare i processi di condivisione e di decisione da parte degli attori che partecipano ai vari tavoli.

L'apporto di competenze esterne è limitato e mirato a progetti specifici.

La politica di sviluppo del capitale umano è una priorità della Federazione, ma anche dei singoli Comuni attraverso gli organi indipendenti di valutazione, in quanto l'aggiornamento e la formazione permanente sono leve fondamentali per qualificare la struttura tecnico-professionale, al fine di migliorare la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali.

*La strategia di comunicazione esterna.* La Federazione dei Comuni del Camposampierese si è data da alcuni anni una strategia di comunicazione per far conoscere l'attività associata ai cittadini e agli *stakeholders*, interni ed esterni, mediante svariati strumenti:

- il settimanale "Il Camposampierese" con pagine dedicate a ciascun Comune, alla Federazione, all'IPA, ai progetti e alle iniziative locali, che viene inviato a tutte le famiglie in circa 40.000 copie e disponibile on-line sul sito web;
- la newsletter settimanale online, prima di una poi di due pagine, inviata per e-mail a 2500 utenti, fra *stakeholders* e tutti coloro che ne fanno richiesta, disponibile on-line sul sito;
- il sito web, articolato in quattro sezioni: Federazione, Servizi, Comunicazione, Progetti;
- i pannelli informativi stradali (n. 22)
- i comunicati stampa e la rassegna stampa online.

Secondo gli intervistati, le attività della Federazione dei Comuni, a 15 anni dall'avvio della gestione associata, sono abbastanza note ai cittadini. Ad esempio, quasi tutti sanno che la polizia locale è gestita dai comuni in forma associata.

I progetti dell'IPA sono meno noti ai cittadini, ma iniziano ad essere conosciuti dalle imprese del territorio, anche in virtù di iniziative come l'Union Day – nell'ambito del Festival annuale Città-Impresa che si svolge in modo diffuso in tutto il Nord-Est – in cui ciascuna associazione di categoria premia due imprese eccellenti ed innovative della propria categoria.

Gli strumenti di comunicazione sopra richiamati sono anche un veicolo per pubblicizzare iniziative ed eventi in calendario nel territorio del Camposampierese. Essi sono finanziati dai Comuni associati, che in questo modo possono evitare o ridurre il ricorso a propri strumenti di comunicazione, piuttosto dispendiosi.

La Federazione del Camposampierese, oltre che alla comunicazione rivolta al proprio territorio, è molto attenta anche alla comunicazione rivolta agli *stakeholders* esterni al territorio quali: altre IPA, altre Unioni, ASL, Provincia, Camera di Commercio, Associazioni di categoria, Sindacati, Università, Regione, ANCI, Ministeri,

Unione Europea, per far conoscere e promuovere l'esperienza di gestione associata realizzata nel proprio territorio, ottenere visibilità, stabilire relazioni e partnership, ricercare opportunità. Quest'attività è svolta in prevalenza dal direttore e dagli amministratori, mediante la partecipazione diretta a iniziative e progetti che coinvolgono altre realtà, in una logica di confronto e di apprendimento reciproco. Un esempio, a tale proposito, è il coordinamento delle IPA del Veneto centrale, di cui il Camposampierese si è fatto promotore e di cui ha il coordinamento e la segreteria tecnica, costituito al fine di avere maggior voce nei confronti della Regione. Un altro esempio sono i numerosi progetti di formazione e di ricerca condivisi con l'Università di Padova, in cui la Federazione è partner di iniziative di formazione rivolte ai funzionari e agli amministratori comunali di tutta la Regione.

Un risultato rilevante dell'attività di comunicazione è la costruzione, nel tempo, di un'identità del Camposampierese in quanto entità territoriale sovracomunale. Gli stessi cittadini hanno iniziato a riconoscersi in questo ambito di appartenenza, che non esclude ma include quello comunale. Inoltre, l'esperienza del Camposampierese è diventata ormai molto nota sia a livello regionale che nazionale, come esempio di buona pratica di gestione e programmazione associata e di laboratorio di innovazione istituzionale.

In conclusione, la comunicazione esterna sta contribuendo a creare una nuova identità territoriale sovracomunale e ad istituzionalizzare la forma associativa. In questa prospettiva il progetto di *Alleanza per lo sviluppo del Camposampierese*, a partire dall'IPA, sta contaminando anche le altre IPA del Veneto centrale con l'obiettivo di costruire un rete di governance area vasta<sup>17</sup>

Veniamo ora ai limiti dell'esperienza associativa del Camposampierese, che sono in parte dovuti a fattori endogeni e in parte a fattori esogeni.

*La parziale istituzionalizzazione delle forme associative.* In primo luogo, le diverse forme associative hanno incontrato difficoltà nel processo di istituzionalizzazione, perché continuano a basarsi sulle scelte volontarie degli attori locali, che sono potenzialmente reversibili, perché soggette agli orientamenti di amministratori che periodicamente cambiano. D'altro canto, questo è anche uno stimolo a verificare periodicamente la motivazione degli attori a proseguire nel percorso. L'esperienza associativa ha attraversato, infatti, momenti di difficoltà, sia poco dopo la sua nascita che dopo nove anni di esistenza.

Inizialmente, l'Unione è stata percepita soprattutto come uno strumento per ottenere contributi economici, che una volta ottenuti non aveva più senso mantenere. Infatti, dopo i primi due anni buona parte degli amministratori dei Comuni associati erano orientati a chiudere l'esperienza. Se non che, dopo un'attenta analisi delle potenzialità ed una riflessione comune, si è deciso di continuare, facendo fare

<sup>17</sup> Si veda a questo riguardo il capitolo conclusivo di P. Messina a questo volume.

un salto di qualità all'Unione da mero strumento di accaparramento di finanziamenti a strumento di razionalizzazione e sviluppo dei servizi. In seguito, l'Unione ha conseguito concreti risultati di miglioramento dei servizi ed avviato il tavolo dell'IPA. Visto ex-ante l'esito non era scontato.

Dopo nove anni, si è verificato contemporaneamente l'avvicendamento dei Sindaci in sette comuni su undici. L'arrivo dei nuovi amministratori, che non avevano vissuto da protagonisti la fase costituente e il percorso fatto fino ad allora, ha indotto una nuova riflessione sul senso dello stare assieme, che è approdata ad una nuova condivisione e al rilancio del progetto associativo. Anche in questo caso l'esito non era scontato e questo è indicativo delle difficoltà incontrate nel processo di istituzionalizzazione della forma associativa, anche se quanto più il tempo passa e si continuano a conseguire risultati positivi, tanto più è probabile che si raggiunga un punto di non ritorno.

Nel caso dovesse cambiare lo scenario istituzionale, a seguito del riordino istituzionale in corso, con l'abolizione delle Province e il trasferimento di alcune loro funzioni alle forme associative fra Comuni, nel caso del Camposampierese si innesterebbero su una scala territoriale adeguata e su una consolidata cultura di gestione associata. La Federazione sarebbe, comunque, chiamata a fare un nuovo salto di qualità e potrebbe avviarsi così verso la sua definitiva istituzionalizzazione quale ente intermedio fra Regione e Comuni<sup>18</sup>.

*La scarsa trasferibilità dell'esperienza ad altri contesti.* In secondo luogo, l'esperienza del Camposampierese non è facilmente trasferibile ad altri contesti territoriali, in quanto è legata a fattori contestuali propri di quel territorio, quali la presenza di un radicato tessuto istituzionale ed associativo e di un sistema di relazioni fra le persone che si sono fatte promotrici del cambiamento, in altri termini al suo capitale sociale.

Infatti, per ora rimane l'unica esperienza di questo genere nel territorio regionale e fra le poche a livello nazionale. Le aree confinanti che hanno le medesime caratteristiche socio-demografiche, economiche e territoriali, non hanno esperienze analoghe (il Cittadellese) o non hanno esperienze di pari efficacia (l'Unione di Comuni Padova Ovest).

In altri termini, non c'è una ricetta da copiare, ma alcune logiche di azione da comprendere e reinterpretare, adattandole alle peculiarità di altri contesti. In questo senso, forse, è possibile replicare e diffondere il *know-how* del management di rete, di cui oggi il principale depositario è il direttore della Federazione, testimone privilegiato di tutto il percorso compiuto negli anni nel Camposampierese.

Questo è quanto si sta tentando di fare mediante corsi di formazione commessi dalla Regione Veneto e realizzati dall'Università di Padova in collaborazione con la Federazione del Camposampierese, coinvolgendone i principali attori in qualità di formatori ed esperti.

<sup>18</sup> Un'esperienza analoga è stata vissuta in questo territorio nella seconda metà degli anni '70, quando l'istituzione dell'Ulss si è innestata sulla precedente esperienza del Consorzio socio-sanitario volontario.

*Il limitato impatto sullo sviluppo locale.* In terzo luogo, la mancanza di un quadro di programmazione regionale e dei relativi stanziamenti non ha consentito, in linea generale, il dispiegamento delle potenzialità dell'IPA come strumento di programmazione locale. Di conseguenza, l'impatto sullo sviluppo locale è stato limitato, perché il territorio con le sue sole forze, se da un lato è stato in grado di migliorare l'efficacia e l'efficienza della gestione dei servizi associati, pur in presenza di una minore dotazione pro-capite di risorse rispetto ad altri territori del Veneto; dall'altro ha potuto attrarre solo parzialmente le risorse necessarie per colmare il gap infrastrutturale e promuovere lo sviluppo.

Va detto, però, che in questi ultimi tempi, anche in virtù della pressione esercitata dal Coordinamento delle IPA del Veneto centrale, sembra che in Regione Veneto stia emergendo una rinnovata attenzione per questo strumento programmatico, per molti versi anticipatorio e innovativo, anche al fine di cogliere le opportunità offerte dalle politiche dell'Unione Europea 2014-2020, basate proprio sulla capacità dei territori di fare sistema (*place based*).

*In conclusione.* L'esperienza del Camposampierese può essere senz'altro definita come una buona pratica di *governance* locale ed un esempio di forma associativa sostenibile sotto il profilo istituzionale.

Gli attori del territorio sono stati in grado di stabilire un patto duraturo fra loro, sia al fine di ottimizzare la gestione dei servizi ai cittadini e alle imprese, sia per darsi un'identità ed una strategia di sviluppo come sistema territoriale.

Nel medio-lungo periodo si è consolidata una rete di relazioni fiduciarie, aperta all'adesione di altri partner, che va oltre i confini dei singoli Comuni – senza negarne l'identità – e della stessa Federazione. La coesione interna è stata il presupposto per l'apertura all'esterno.

Su questo tessuto di relazioni si potranno innestare in futuro altre progettualità, che consentiranno di cogliere le opportunità che potranno derivare dal riordino istituzionale, in caso di abolizione delle Province e trasferimento di funzioni alle forme associative intercomunali, e dall'Unione Europea, qualora la Regione Veneto decidesse di valorizzare le IPA come strumenti di programmazione dello sviluppo locale.



## Approcci integrati allo sviluppo: il caso delle Prealpi Bellunesi

*di Marco Bassetto*

### **1. Il territorio della Val Belluna**

Il territorio delle Prealpi Bellunesi coincide sostanzialmente con l'ambito geografico della Valbelluna e occupa la parte meridionale della Provincia di Belluno, ricomprendendone il Comune capoluogo. L'area si estende su una superficie di 1.362,29 kmq, pari al 7,4% della superficie regionale e al 36,54% del territorio provinciale. La Val Belluna interessa un'area amministrativa composta da 26 Comuni, di cui uno (Segusino) appartenente alla provincia di Treviso, aderenti alle Unioni Montane dell'Alpago, Belluno-Ponte nelle Alpi, Feltrina e Valbelluna.

Fig. 1 – *Provincia di Belluno. L'ambito territoriale delle Prealpi Bellunesi*



Fonte: elaborazione su dati ISTAT 2015.

Tab. 1 – *Popolazione residente nelle Prealpi Bellunesi nel periodo 2005-2015*

<b>Comuni</b>	<b>Ab. 1/1/2005</b>	<b>Ab. 1/1/2015</b>	<b>Variazione v.a.</b>	<b>Variazione %</b>
Alano di Piave	2.886	2.861	-25	-0,9%
Arsiè	2.748	2.380	-368	-13,4%
Belluno	35.598	35.703	105	0,3%
Cesiomaggiore	4.122	4.055	-67	-1,6%
Chies d'Alpago	1.530	1.397	-133	-8,7%
Farra d'Alpago	2.787	2.661	-126	-4,5%
Feltre	20.053	20.652	599	3,0%
Fonzaso	3.412	3.250	-162	-4,7%
Lamon	3.322	2.900	-422	-12,7%
Lentiai	3.020	3.014	-6	-0,2%
Limana	4.667	5.182	515	11,0%
Mel	6.311	6.060	-251	-4,0%
Pedavena	4.441	4.487	46	1,0%
Pieve d'Alpago	2.025	1.888	-137	-6,8%
Ponte nelle Alpi	8.157	8.417	260	3,2%
Puos d'Alpago	2.365	2.522	157	6,6%
Quero Vas	3.381	3.252	-129	-3,8%
San Gregorio nelle Alpi	1.620	1.602	-18	-1,1%
Santa Giustina	6.532	6.817	285	4,4%
Sedico	9.143	10.018	875	9,6%
Segusino	2.062	1.901	-161	-7,8%
Seren del Grappa	2.586	2.491	-95	-3,7%
Sospirolo	3.212	3.150	-62	-1,9%
Sovramonte	1.659	1.453	-206	-12,4%
Tambre	1.501	1.386	-115	-7,7%
Trichiana	4.569	4.869	300	6,6%
<b>Totale</b>	<b>143.709</b>	<b>144.368</b>	<b>659</b>	<b>0,5%</b>

Fonte: [www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it)

*La popolazione.* Il sistema insediativo dell'area, legata all'assetto dello spazio agricolo e silvo-pastorale, è costituito da un'estesa organizzazione di centri abitati distribuiti lungo le valli, i cui poli principali sono i centri di Belluno e Feltre. Al 1° gennaio 2015 le Prealpi Bellunesi registrano una popolazione pari a 144.368 abitanti, con una densità abitativa di 106 ab./Km<sup>2</sup>, quasi doppia rispetto al valore provinciale (58 ab/km). Il numero di residenti di questo territorio è rimasto sostanzialmente invariato nell'ultimo decennio, incrementato di sole 659 unità (+0,5%); d'altro canto nell'area si rileva una variazione demografica positiva in assoluta controtendenza

rispetto al dato provinciale complessivo, che vede un decremento della popolazione residente pari al 2% rispetto al 2005.

Tale saldo positivo vede però significative differenze se analizzato a livello comunale: trainano la crescita demografica i Comuni di Limana, Sedico, Puos d'Alpago e Trichiana, con aumenti tra l'11% ed il 6,6%, mentre fenomeni di spopolamento interessano i Comuni collocati nell'estremità est della provincia e confinanti con il Trentino-Alto Adige (Sovramonte, Lamon e Arsìe vedono nel decennio 2005-2015 una diminuzione dei residenti compresa tra il 13,4% ed il 12,4%). La popolazione straniera che abita nell'area al 1° gennaio 2015 è costituita da 10.086 unità. Il fenomeno dell'immigrazione straniera è piuttosto contenuto, in quanto si registrano circa 14 stranieri ogni 100 abitanti; nel complesso però le Prealpi Bellunesi ospitano quasi il 78% della popolazione straniera residente nella provincia di Belluno, concentrati prevalentemente nei Comuni di Belluno, Feltre e Sedico.

*L'economia.* Il territorio delle Prealpi Bellunesi è stato classificato in base ai parametri di ruralità definiti dal Programma di Sviluppo Rurale per il Veneto 2014-2020 come area D, ovvero "area rurale con problemi complessivi di sviluppo", situata in una posizione di sostanziale marginalità rispetto ai principali poli infrastrutturali e logistici del Veneto.

Complessivamente nell'ambito delle Prealpi Bellunesi al 1° gennaio 2012 operano 6.137 imprese, circa un'impresa ogni 23 abitanti, che occupano poco più di 35.000 addetti. L'economia locale nel quinquennio 2007-2012, nonostante il periodo fosse caratterizzato dalla sfavorevole congiuntura economica internazionale, ha visto mantenuto pressoché costante il numero di imprese attive (+1,3%) ed ha visto un significativo incremento degli addetti (+8,5%).

Il settore dei servizi raccoglie il 53% degli occupati dell'area, seguito dal settore industriale, con il 45%. Le imprese del secondo settore, prevalentemente dislocate nei comuni di Belluno, Feltre, Ponte nelle Alpi, Sedico, Mel e Santa Giustina, presentano dimensioni medio-piccole ed un numero medio di addetti pari a circa 8 unità. Il numero degli occupati nel settore primario, caratterizzato dalla diffusa presenza di microimprese, rappresenta il 2,4% degli occupati totali dell'area, nonostante oltre il 48% del territorio sia destinato a superfici agricole, prevalentemente occupate da prati e pascoli. L'agricoltura può essere considerata tuttora un'importante vocazione locale. Il settore zootecnico riveste un ruolo rilevante nell'economia del territorio e la filiera più importante è quella del latte bovino, con 9 latterie attive nel territorio e 35 malghe di proprietà pubblica. Significativa è anche la presenza di imprese dell'artigianato artistico. Un'importante vocazione locale è costituita inoltre dal turismo rurale, grazie all'attrattiva che l'area esercita per vacanze legate ad attività sportive e naturalistiche. Il settore ricettivo extra-alberghiero (agriturismi, B&B, etc.) caratterizza fortemente il sistema di offerta locale, tanto da rappresentare il 96% delle strutture ricettive totali.

I Comuni che compongono l'area delle Prealpi Bellunesi sono ricompresi tra due distretti industriali riconosciuti dalla DGR n. 2415 del 16 dicembre 2014; in particolare, quasi l'intero territorio fa parte del distretto dell'Occhialeria Bellunese, con la sola eccezione di alcuni Comuni dell'Alpago (Chies, Farra, Puos d'Alpago e Tambre), che fanno riferimento, invece, al distretto del Mobile del Livenza.

Tab. 2 – *Imprese attive nelle Prealpi Bellunesi al 1° gennaio 2012*  
*Distribuzione per Unione Montana*

<b>Unioni Montane</b>	<b>Imprese attive 2007</b>	<b>Imprese attive 2012</b>	<b>Variazione v.a.</b>	<b>Variazione %</b>
Alpago	724	713	-11	-1,5%
Bellunese	1.892	1.950	+58	+3,1%
Feltrina	3.411	3.435	+24	+0,7%
Valbelluna	3.419	3.474	+55	+1,6%
<b>Totale</b>	<b>9.446</b>	<b>9.572</b>	<b>+126</b>	<b>+1,3%</b>

Tab. 3 – *Addetti occupati nel territorio delle Prealpi Bellunesi al 1° gennaio 2012*  
*Distribuzione per Unione Montana*

<b>Unioni Montane</b>	<b>Addetti 2007</b>	<b>Addetti 2012</b>	<b>Variazione v.a.</b>	<b>Variazione %</b>
Alpago	3.187	3.074,40	-112	-3,5%
Bellunese	8.362	9.291,30	+930	+11,1%
Feltrina	12.142	13.246,80	+1.105	+9,1%
Valbelluna	11.477	12.546,90	+1.070	+9,3%
<b>Totale</b>	<b>35.168</b>	<b>38.159,40</b>	<b>+2.992</b>	<b>+8,5%</b>

Fonte: Elaborazioni della Regione Veneto - Sezione Sistema Statistico Regionale sull'archivio "Imprese ASIA".

*L'ambiente.* La porzione settentrionale del territorio delle Prealpi Bellunesi ricade nel Parco Nazionale delle Dolomiti Bellunesi, bene Patrimonio dell'Unesco dal 2009<sup>1</sup>, istituito con decreto del Ministero dell'Ambiente del 20 aprile 1990 e, successivamente riconosciuto dal DPR del 12 luglio 1993. Il Parco, che ha una superficie di circa 31.500 ettari, si estende sul territorio di 15 comuni della provincia di Belluno, dieci dei quali compresi nell'area delle Prealpi Bellunesi: Sovramonte, Pedavena, Feltre, Cesiomaggiore, San Gregorio nelle Alpi, Santa Giustina, Sospirolo, Sedico, Belluno, Ponte nelle Alpi.

Nel territorio sono presenti, inoltre, alcune aree ad elevato valore naturale rappresentate dai Siti di Importanza Comunitaria (SIC), individuati ai sensi della diret-

<sup>1</sup> Il 26 giugno 2009 le Dolomiti sono state iscritte nella lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, in quanto "comprendono una serie di paesaggi montani unici al mondo e di eccezionale bellezza naturale".

tiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e di flora e fauna selvatiche (cd. Direttiva “Habitat”), e dalle Zone di Protezione Speciale (ZPS) individuate ai sensi della direttiva 79/409/CEE inerente alla conservazione delle specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico. Questi ambiti interessano complessivamente una superficie pari a circa il 36% dell’area complessiva delle Prealpi Bellunesi; tra i siti più importanti vi sono l’area SIC denominato “Aree palustri di Melere – Monte Gal e boschi di Col d’Ongia”, localizzato nella porzione sud-orientale del territorio ed il sito denominato “Dolomiti Feltrine e Bellunesi”, in parte coincidente con il territorio interessato dal Parco delle Dolomiti Bellunesi.

*Le infrastrutture e l’accesso ai servizi di cittadinanza.* Dal punto di vista dei collegamenti le Prealpi Bellunesi sono accessibili, oltre che attraverso l’asse ferroviario nord-sud rappresentato dalla linea Belluno-Montebelluna, dalla strada statale 50 del “Grappa e Passo Rolle” e dalla strada regionale 348 “Feltrina”, la principale direttrice verso la pianura trevigiana che acquisisce a Quero-Vas i flussi provenienti dalla parte superiore della provincia.

Belluno e Feltre rappresentano, nel contesto territoriale veneto, l’allargamento a nord del modello di sviluppo policentrico; tali poli urbani sono stati riconosciuti quali “centri di offerta dei servizi” ai sensi della Strategia Nazionale per le Aree Interne<sup>2</sup>.

L’ambito meridionale della Provincia di Belluno è quello in cui risulta concentrata la maggior parte della domanda di mobilità, in quanto antropizzato in forma più marcata, sia dalle componenti residenziali, sia dal tessuto economico e produttivo. Ciononostante l’area delle Prealpi Bellunesi risulta, nel suo complesso, marginale rispetto alle principali polarità regionali rappresentate dai maggiori nodi infrastrutturali; a questo si aggiunge la mancanza di insediamenti infrastrutturali per la gestione del settore della logistica, che rappresenta un freno per la crescita del sistema economico e quello dei trasporti dell’area.

*Le forma associative intercomunali.* Le Prealpi Bellunesi vedono attivi diversi assetti intercomunali/associativi “a geometria variabile” sia per lo svolgimento in forma associata di servizi che per la programmazione dello sviluppo. Sono presenti:

- 4 Unioni Montane ed un’Unione di Comuni “intracomunitaria”, per lo svolgimento di funzioni e servizi comunali in maniera associata tra gli enti locali dell’area;
- 1 Intesa Programmatica d’Area (IPA), denominata Prealpi Bellunesi, un tavolo di concertazione permanente, a cui partecipano le rappresentanze istituzionali, del mondo economico e sociale del territorio, chiamato a definire una strategia di

<sup>2</sup> Il “centro di offerta di servizi” è riservato solo ed esclusivamente a quei comuni, o aggregati di comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l’offerta scolastica secondaria; ospedali sedi di DEA (Dipartimento di Emergenza e Accettazione) di I livello; stazioni ferroviarie Platinum, Gold o Silver.

sviluppo condivisa e coerente con gli indirizzi programmatori regionali, nazionali ed europei;

- 1 Gruppo di Azione Locale (GAL), denominato Prealpi e Dolomiti, anch'esso un partenariato pubblico-privato, che candida ed attua nell'ambito dell'Asse IV del PSR 2007-2013 un Programma di Sviluppo Locale a valere sul fondo FEASR per sostenere lo sviluppo rurale dell'area.

Gli strumenti di collaborazione sopra elencati formano un sistema di relazioni in cui gli ambiti di gestione dei servizi (le Unioni Montane) compongono i più ampi confini dell'attività di programmazione (IPA e GAL), questi ultimi tra loro coincidenti.

Nel territorio si possono individuare altri ambiti definiti per specifiche funzioni di settore:

- 4 distretti di polizia locale e di protezione civile, coincidenti sostanzialmente con le aree amministrative delle Unioni Montane;
- 2 ambiti ULSS, il primo coincidente con il territorio delle Unioni Montane Feltrina (ULSS 2) e Valbelluna, il secondo che ricomprende l'area est delle Prealpi Bellunesi e che interessa il restante territorio provinciale (ULSS 1).

## **2. Le Comunità Montane nel Basso Bellunese: dalla L. 1102 alla LR 40/2012**

*Dalle Comunità Montane alle Unioni Montane.* Tutte le Comunità Montane che compongono il territorio delle Prealpi Bellunesi hanno radici nella legge 3 dicembre 1971, n. 1102 "Nuove norme per lo sviluppo della montagna", la quale delegò le singole regioni a provvedere alla delimitazione dei territori montani in zone omogenee sulle quali costituire le Comunità.

Fino al 2012 l'assetto delle Comunità Montane era definito dalla LR 3 luglio 1992, n. 19 "Norme sull'istituzione e il funzionamento delle Comunità montane", la quale, ponendo come limite l'appartenenza di tali forme associative al medesimo ambito provinciale, ha sostanzialmente modificato i confini delle Comunità Montane così come definite dalla legge del 1971, la cui area di intervento sfociava anche nella confinante provincia di Treviso.

Tra le principali funzioni assegnate dalla Regione Veneto alle Comunità Montane vi erano:

- a) la realizzazione degli interventi speciali per la montagna attraverso il Fondo nazionale per la Montagna;
- b) la gestione associata dei servizi comunali;
- c) la gestione tecnica del patrimonio forestale;
- d) le funzioni amministrative per interventi a sostegno dello sviluppo dell'agricoltura di montagna e per gli interventi di manutenzione ambientale.

Alle loro origini le Comunità Montane hanno beneficiato di ingenti quote di

finanziamento, sia di fonte nazionale che regionale, per l'attuazione dei rispettivi "Piani di sviluppo", data la loro spiccata vocazione programmatica e le loro finalità di sviluppo socio-economico del territorio.

Il Presidente della Comunità Montana, soprattutto quella che interessava il Comune capoluogo Belluno, disponeva di un forte potere politico sia a livello locale che regionale, dovuto alle significative risorse che si trovava a gestire e, di conseguenza, alla capacità di realizzare progettualità di ampia portata sul territorio.

Dagli anni Novanta fino al 2012 le Comunità Montane delle Prealpi hanno beneficiato di risorse riconducibili a tre linee di finanziamento:

- il Fondo per gli investimenti in montagna alimentato dal Fondo nazionale per la montagna (L. 97/94 art. 2 – LR 19/92 art. 17);
- il contributo regionale per il funzionamento delle Comunità montane (LR 19/92 art. 16);
- i contributi regionali per la tutela e valorizzazione del territorio e dell'ambiente rurale (LR 2/94 artt. 20, 21 e 22 – LR 11/01 art. 10).

Dal 2008, con la Finanziaria statale L. 244/07, il ruolo istituzionale delle Comunità Montane è stato posto in discussione attraverso un pesante ridimensionamento del sostegno finanziario per il loro funzionamento. Queste previsioni hanno aperto un acceso dibattito in merito all'utilità di questi enti nel contesto istituzionale attuale, inasprito dalla contingente crisi economica che ha determinato un pesante ridimensionamento dei bilanci statali e regionali. Su quest'ultimo fronte, le recenti disposizioni legislative, che prevedono l'obbligo da parte di comuni montani con meno di 3.000 abitanti dell'esercizio associato delle funzioni amministrative, hanno posto le Comunità Montane di fronte ad una scelta strategica sulla natura del proprio ruolo, in merito prevalentemente alle loro competenze sullo sviluppo dei territori montani.

Con la LR 28 settembre 2012, n. 40 "Norme in materia di unioni montane" (modificata dalla LR 49/2012) la Regione del Veneto si è proposta di realizzare la trasformazione delle ex Comunità Montane in Unioni di Comuni, individuando la delimitazione territoriale delle precedenti Comunità quale ambito territoriale adeguato per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei Comuni montani e parzialmente montani, compreso l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali ai sensi delle vigenti normative statali.

In base alla normativa regionale l'Unione Montana è quindi chiamata a svolgere:

- a) la gestione associata delle funzioni e dei servizi dei Comuni aderenti, ivi comprese le funzioni fondamentali così come individuate dalla legislazione nazionale;
- b) la gestione, nell'ambito territoriale di riferimento, delle funzioni amministrative già attribuite o delegate dalla legislazione nazionale e regionale alle Comunità Montane;
- c) la gestione delle specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione a quanto disposto dall'articolo 44 comma 2 della Costituzione e dalle leggi in favore dei territori montani;

d) ulteriori funzioni attribuite alle Unioni Montane dalla Regione, dalle Provincie e dai Comuni.

La LR 40/2012 ha definito tuttavia alcuni meccanismi di “flessibilità” nel passaggio da Comunità ad Unioni Montane, al fine di consentire la modifica dell’ambito territoriale dell’Unione, in relazione alle esigenze funzionali dei comuni, e ai fini del migliore svolgimento delle funzioni associate, ed in particolare: la possibilità per un comune – montano o parzialmente montano – di aderire ad una Unione Montana il cui territorio sia confinante con quello della Comunità Montana in cui il comune è attualmente inserito (articolo 3 comma 4); la facoltà per i comuni montani o parzialmente montani con popolazione superiore a 5.000 abitanti di recedere dalla medesima entro il termine di un anno dalla entrata in vigore della legge (art. 7, comma 2); la rideterminazione dell’ambito territoriale ottimale, da parte della Giunta regionale, su proposta avanzata dai comuni interessati (articolo 3, comma 5).

Attualmente nel territorio delle Prealpi Bellunesi tutte le ex Comunità Montane attive hanno modificato la propria natura in Unioni, in seguito all’elezione del proprio Presidente [Mappa 4a].

Di seguito viene riportato un quadro sintetico dei Comuni che compongono ad oggi le Unioni Montane delle Prealpi Bellunesi e le funzioni da esse svolte (Tab. 4):

Tab. 4 – *Composizione delle Unioni Montane delle Prealpi Bellunesi e funzioni associate svolte*

<i>Nome Unione</i>	<i>Comuni aderenti</i>	<i>Funzioni e/o servizi associati</i>
Alpago	Chies d’Alpago, Farra d’Alpago*, Pieve d’Alpago, Puos d’Alpago, Tambre	Informatica, raccolta rifiuti, polizia locale, tributi, gestione del territorio, servizi socio-assistenziali
Bellunese Belluno-Ponte nelle Alpi	Belluno, Ponte nelle Alpi	Gestione del territorio, urbanistica
Feltrina	Alano di Piave, Arsiè, Cesiomaggiore, Feltre, Fonzaso, Lamon, Pedavena, Quero Vas, San Gregorio nelle Alpi, Santa Giustina, Segusino, Seren del Grappa, Sovramonte	Personale, tributi, raccolta rifiuti, demografico, appalti, commercio e SUAP, gestione del territorio
Val Belluna	Lentiai, Limana, Mel, Sedico, Sospirolo, Trichiana	Rifiuti, tributi, gestione del territorio

\* Dal gennaio 2016 il referendum popolare ha sancito la fusione dei comuni di Farra, Pieve e Puos d’Alpago nel Comune di Alpago.

*Il modello di governance delle Unioni Montane.* La guida dell'Unione Montana è affidata al Presidente, che presiede il Consiglio, salvo diversa disposizione statutaria, e la Giunta, ed ha la rappresentanza dell'Unione Montana; esso è eletto dal Consiglio fra i propri componenti. La Giunta è l'organo di governo, composta da un numero non superiore a 3 assessori, nominati dal Presidente fra i membri del Consiglio. Il Consiglio, infine, esercita funzioni d'indirizzo, programmazione e controllo; al suo interno possono essere costituite delle commissioni consiliari; è composto dai Sindaci dei Comuni membri dell'Unione Montana e da due consiglieri comunali per ciascun comune eletti dai rispettivi Consigli comunali, uno dei quali in rappresentanza delle opposizioni. Alcuni Unioni hanno previsto nel proprio statuto un ulteriore organo, la Conferenza dei Sindaci, composta dal Presidente dell'Unione e dai Sindaci dei Comuni associati con funzioni, a cui viene assegnato un ruolo consultivo: la Conferenza è chiamata ad esprimere pareri obbligatori, ad esempio, sui contenuti degli atti deliberativi di affidamento e delle convenzioni, sui bilanci delle funzioni e dei servizi conferiti e sui criteri di ripartizione delle spese ad essi inerenti.

Fig. 2 – *Il modello di governance dell'Unione Montana*

#### Presidente

- Organo responsabile dell'amministrazione rappresentante dell'UM, sovrintendente al funzionamento dei servizi e degli uffici

#### Giunta

- Organo di governo dell'UM, è composta dal Presidente e da un numero variabile di assessori (max 3)

#### Consiglio

- Organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo

#### Conferenza dei sindaci

- Organo consultivo composto da Sindaci

Gli organigrammi delle Unioni dei Comuni delle Prealpi Bellunesi presentano una struttura molto variabile, motivata dalla diversa numerosità degli enti locali che le compongono e dalle funzioni e/o servizi da questi svolti in forma associata.

Figura costante in tutte le Unioni è quella del Segretario, che spesso svolge congiuntamente anche il ruolo di Direttore (ed in un caso specifico di Dirigente insieme), che supporta l'attività della Giunta e fornisce assistenza legale sugli atti emanati da questa e dal Consiglio.

Il personale impiegato dalle Unioni è proprio, trasferito e molto frequentemente comandato dai singoli Comuni. Per alcuni servizi, soprattutto la riscossione dei tributi, in alcune Unioni si è optato per istituire uno sportello per ogni municipio, permettendo così al dipendente di rimanere nella sede del proprio Comune. Non è invece diffuso il ricorso a società strumentali per la gestione dei servizi.

*La valutazione delle gestioni associate da parte degli amministratori locali.* Le gestioni associate sono valutate positivamente dai Sindaci dell'area, a cui viene riconosciuta la capacità di aver significativamente migliorato la qualità dei servizi erogati, oltre ad aver permesso di svilupparne di nuovi, che non sarebbero stati altrimenti sostenibili finanziariamente dai singoli Comuni (es. gestione tributi). L'esperienza dell'associazionismo ha inoltre generato relazioni fiduciarie fra i Sindaci ed ha fatto sì che i piccoli Comuni possano disporre di un punto di riferimento per la risoluzione di problemi relativi all'attività amministrativa. Se da un lato il rapporto costi/benefici dell'associazionismo è sempre valutato positivamente dai Sindaci, soprattutto per il fatto di aver significativamente migliorato i servizi a disposizione dei propri cittadini, dall'altro è riconosciuta una loro perdita di capacità decisionale in merito alle politiche attuate nel proprio Comune.

Tra i principali ostacoli riscontrati nello svolgimento dei servizi associati vi è quello relativo alla gestione del personale, in quanto alcuni dipendenti perdono la possibilità di lavorare all'interno del proprio Comune di residenza, come pure sono costretti a cambiare attività o rinunciare alla propria posizione organizzativa.

### **3. Dai Patti Territoriali all'IPA: il processo di costituzione dell'Intesa Prealpi Bellunesi**

*L'Intesa Programmatica d'Area delle Prealpi Bellunesi* trae le sue origini dall'esperienza dei Patti Territoriali, strumenti di programmazione negoziata introdotti dalla Legge n. 662 del 23 dicembre 1996. Infatti, quello del Comprensorio Feltrino fu uno dei 23 Patti Territoriali sottoscritti dalla Giunta Regionale del Veneto tra il 1998 ed il 2001, interessando i Comuni che ancora oggi compongono l'omonima Unione Montana.

L'esperienza dei Patti Territoriali in Veneto contribuì alla definizione della nuova legge regionale n. 35 del 9 novembre 2001. Essa riformò profondamente il processo di programmazione regionale, nell'ambito del quale si promuoveva l'effettiva partecipazione degli enti locali e delle parti economico-sociali al percorso di determinazione degli obiettivi programmatici. La legge fece propria la concertazione quale metodo per l'individuazione delle strategie e la condivisione delle forme di intervento, nel rispetto delle reciproche competenze dei soggetti istituzionali ed in applicazione del principio di sussidiarietà. È nell'ambito di questa stessa legge che compare il primo riferimento all'Intesa Programmatica d'Area (IPA), istituto che però giunse ad un effettivo riconoscimento solamente nel 2006<sup>3</sup>.

Il Patto del Comprensorio Feltrino, come tutti gli altri sottoscritti dalla Regione Veneto, venne *de facto* riconosciuto come IPA in base alla DGR n. 3517/2007. Successivamente, nel 2009, altri 12 Comuni coincidenti con le attuali Unioni Montane

<sup>3</sup> Per una trattazione esaustiva dello strumento IPA si veda il capitolo inserito nel presente volume.

Alpago e Valbelluna si candidarono e vennero riconosciuti quali IPA Prealpi e Dolomiti con la DGR n. 3698/2009. Le dimensioni territoriali delle due IPA così costituite risultavano, però, lontane da quanto previsto dalle disposizioni regionali: se, da un lato, esse permettevano, in sede di prima costituzione delle Intese, che le stesse potessero essere attivate anche con una dimensione ridotta, dall'altro, sottolineavano come ciò si giustificasse solo se tali nuclei iniziali fossero gli elementi di avvio e di propulsione di un processo aggregativo in evoluzione. Alla luce di ciò, venne promosso un processo di ampliamento del partenariato, guidato dalla consapevolezza che l'IPA allargata oltre ad assumere una dimensione "vasta", avrebbe rappresentato anche un soggetto sufficientemente autorevole e di peso rispetto alla programmazione regionale. L'attuale conformazione dell'IPA venne ufficializzata con il Tavolo di concertazione del 10/09/2010, quando all'IPA Prealpi Bellunesi aderirono il Comune di Belluno e tutti i 13 comuni dell'IPA del Comprensorio Feltrino, che venne così sciolta per confluire nella nuova Intesa allargata.

*La composizione del Tavolo di Concertazione.* Attualmente il partenariato dell'IPA Prealpi Bellunesi è composto da 40 sottoscrittori (Tab. 5), di cui 32 in rappresentanza di soggetti istituzionali pubblici locali ed 8 espressione delle forze produttive e sociali del territorio.

La scelta di far coincidere il territorio delle IPA della parte meridionale della provincia di Belluno con quello di intervento del GAL, ovvero coinvolgendo anche il Comune di Belluno, fu altresì motivata dalla convergenza di obiettivi, di programmazione e di definizione delle strategie che accomuna l'IPA con il Gruppo di Azione Locale, che svolse un ruolo determinante nel processo di allargamento del partenariato.

Nelle intenzioni degli attori locali la coincidenza del territorio tra i due ambiti di programmazione poteva permettere di conseguire una semplificazione della *governance* dello sviluppo locale e di concentrare gli interventi, creando una massa critica più ampia e capace di determinare un maggior impatto a livello di territorio interessato.

Lo stretto legame tra i due strumenti di programmazione, IPA e GAL, è inoltre testimoniato dal fatto che il Regolamento dell'Intesa preveda che il Tavolo di concertazione, presieduto dall'Unione Valbelluna, si avvalga per il proprio funzionamento della struttura amministrativa del GAL Prealpi e Dolomiti.

Tab. 5 – *La composizione del Tavolo di Concertazione*

<b>COMUNI</b>		
Quero Vas	Seren del Grappa	Trichiana
Tambre	Farra d'Alpago	Limana
Chies d'Alpago	Lentiai	Mel
Sovramonte	Alano di Piave	Santa Giustina
San Gregorio nelle Alpi	Lamon	Ponte nelle Alpi
Pieve d'Alpago	Sospirolo	Sedico
Puos d'Alpago	Fonzaso	Feltre
Pedavena	Cesiomaggiore	
Arsiè	Belluno	
<b>ALTRI ENTI PUBBLICI</b>		
Unione Montana Val Belluna	Unione Montana dell'Alpago	Unione Montana Feltrina
Provincia di Belluno	Unione Montana Bellunese Belluno – Ponte nelle Alpi	
<b>PARTI ECONOMICHE E SOCIALI</b>		
Associazione Provinciale Piccola Industria e Artigianato (APPIA) di Belluno - CNA	Associazione del Commercio, Turismo, Servizi e PMI della Provincia di Belluno (ASCOM)	Associazione fra gli Industriali della Provincia di Belluno Confindustria Belluno Dolomiti
Confederazione Italiana Agricoltori (C.I.A.)	Confagricoltura Belluno	Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori – CISL Belluno
Unione Artigiani e Piccola Industria di Belluno	Federazione Provinciale Coltivatori Diretti di Belluno - Coldiretti	
<b>ALTRI SOGGETTI</b>		
Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano (BIM) del Piave	Associazione Gruppo di Azione Locale (GAL) Prealpi e Dolomiti	

Fonte: elaborazione su dati del Documento Programmatico d'Area dell'IPA.

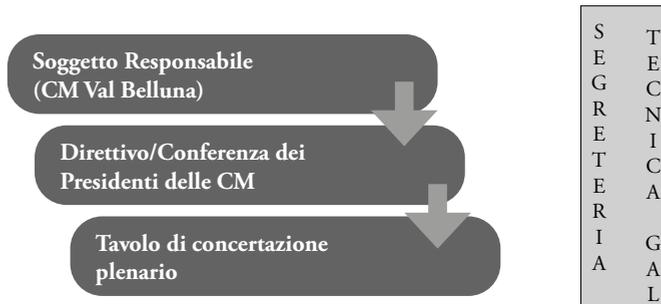
*La governance dell'IPA Prealpi Bellunesi.* Soggetto responsabile dell'Intesa, ovvero l'ente capofila chiamato principalmente allo svolgimento delle funzioni amministrative nei rapporti con la Regione Veneto, è l'Unione Montana Valbelluna, il cui Presidente coordina il Tavolo di Concertazione.

Pur non esistendo un vero e proprio direttivo/giunta del Tavolo, è stato istituito un coordinamento tra i Presidenti delle Unioni Montane, che ha il compito di individuare le progettualità strategiche da attuare, rispetto alle quali le parti private esprimono una preferenza.

I delegati a partecipare al Tavolo sono stati designati in maniera fissa per quanto riguarda le rappresentanze istituzionali pubbliche, mentre individuati di volta in volta da parte dei portatori di interesse privati in base ai temi oggetto di confronto nelle singole assemblee.

Il Tavolo di Concertazione dell'IPA si incontra mediamente due volte all'anno (di cui almeno un'assemblea è stata dedicata alla selezione dei progetti da presentare nell'ambito dei bandi regionali), con una partecipazione media di circa l'80% dei sottoscrittori.

Fig. 3 – *Il modello di governance dell'IPA Prealpi Bellunesi*



*I risultati raggiunti dall'IPA.* Nell'ambito dei bandi regionali promossi in conformità della LR n. 13/1999 e delle risorse nazionali attivate dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC, ex FAS), il partenariato dell'Intesa Prealpi Bellunesi ha beneficiato di contributi pari a circa 7,3 milioni di euro, che hanno permesso di realizzare opere pubbliche per un valore complessivo di circa 11,3 milioni di euro. Nelle tabelle 6, 7 e 8 viene illustrato un quadro riassuntivo degli interventi promossi ed attuati dall'IPA nel periodo 2006-2014.

Tab. 6 - *Prospetto dei contributi assegnati all'IPA Prealpi Bellunesi nel periodo 2006-2014*

<b>Tipologia finanziamento</b>	<b>Costo opere</b>	<b>Contributo regione</b>
Fondi Regionali LR 13/1999	4.030.000	2.763.000
Fondi Fsc 2007-2013	3.937.176	3.225.405
<b>Totale</b>	<b>7.967.176</b>	<b>5.988.405</b>

Tab. 7 – *I contributi assegnati all'IPA dalla LR n. 13/1999*

<b>Anno</b>	<b>Beneficiario</b>	<b>Opera finanziata</b>	<b>Costo opera</b>	<b>Contr. regione</b>
2006	Unione dei Comuni del Basso Feltrino - Sette Ville	Progetto per la realizzazione di un centro culturale a Quero	750.000	540.000
2007	Comune di Pedavena	Progetto di impianti sportivi e strutture ricettivo-turistiche in località Boscherai	2.400.000	900.000
2009	Comune di Feltre	Azione pilota "Feltre. Camere con vista"	-	a) 500.000 b) 75.000
2010	Unione Montana dell'Alpago	Percorso per la fruizione sportivo-ricreativa degli ambienti naturali tra Ponte nelle Alpi e il Lago di Santa Croce	880.000	748.000
<b>Totale</b>			<b>4.030.000</b>	<b>2.763.000</b>

Tab. 8 – I contributi assegnati all'IPA dal Fondo Sviluppo e Coesione 2007-2013

Anno	Beneficiario	Opera finanziata	Costo opera	Contr. regione
2014	Comune di Mel	Nuove prospettive urbane in sinistra Piave Mel-Lentiai-Vas: Interventi di riqualificazione del costruito per una maggiore attrattività sociale ed economica	880.000	600.000
2014	Comune di Feltre	Recupero della funzione attrattiva dei centri urbani e accrescimento della loro vitalità	1.177.500	999.697
2014	UM Bellunese Belluno - Ponte nelle Alpi	Riqualificazione dei percorsi e degli spazi urbani con rafforzamento e innalzamento qualitativo delle loro funzioni, valorizzazione delle connesse specificità e singolarità, miglioramento della sostenibilità e godibilità ambientale al fine di favorire la vita di comunità	1.100.000	924.000
2014	Provincia di Belluno	Sensi: Musei senza barriere - Miglioramenti dell'accessibilità fisica per consentire la completa fruizione di alcune realtà museali dell'IPA Prealpi Bellunesi	440.000	396.000
2014	Provincia di Belluno	Sensi: Musei senza barriere - Sistemi tecnologici per favorire la fruizione delle realtà museali dell'IPA delle Prealpi Bellunesi ai disabili sensoriali ed altre fasce deboli	339.676	305.708
<b>Totale Fsc</b>			<b>3.937.176</b>	<b>3.225.405</b>

Fonte: elaborazioni su dati delle DGR di finanziamento degli interventi.

D'altra parte i membri del partenariato, sebbene riconoscano il valore dell'attività concertativa promossa dall'IPA e la sua capacità di essere riuscita ad attrarre dei finanziamenti sul territorio, anche grazie all'attività di rete ed integrazione con l'iniziativa GAL, allo stesso tempo lamentano l'insufficiente portata delle progettualità attivate e più in generale lo scarso supporto finanziario a questo strumento di programmazione da parte della Regione Veneto (Tab. 9).

Tab. 9 – *La valutazione dei membri del Tavolo sull'impatto dell'IPA*

<b>CAPACITÀ DELL'IPA</b>	<b>min. 1 / max. 5</b>
Aver aumentato ed istituzionalizzato le reti dei contatti tra i soggetti partecipanti	<b>3,5</b>
Aver inciso significativamente nella risoluzione delle problematiche del territorio	<b>2,8</b>
Essersi integrata nella programmazione territoriale con altre iniziative locali, regionali e/o comunitarie	<b>3,7</b>
Aver contribuito significativamente nella formazione di una nuova cultura condivisa dello sviluppo locale	<b>3,5</b>

Fonte: 1<sup>a</sup> indagine conoscitiva delle IPA - Luglio 2011. Regione del Veneto – Direzione Programmazione.

#### **4. Il GAL Prealpi e Dolomiti**

*Il partenariato del GAL.* Il Gruppo di Azione Locale Prealpi e Dolomiti è un'associazione di diritto privato riconosciuta, che ha come finalità quella di concorrere alla promozione dello sviluppo rurale del proprio territorio, sulla base delle necessità espresse dai soggetti economici, sociali e culturali in esso operanti. Il GAL inizia la sua esperienza nel 1997 (LEADER II), trovando quale elemento unificatore il Parco delle Dolomiti Bellunesi; ha modificando i suoi confini nelle edizioni successive e dall'edizione 2007-2013 la Regione Veneto ha posto come vincolo l'appartenenza dei Comuni alla stessa Provincia. Il GAL ha inoltre gestito anche le Programmazioni LEADER II e LEADER +. Il processo di costruzione del partenariato ha permesso di consolidare i rapporti di cooperazione tra gli enti locali e tra questi e i partner economici e sociali dell'area, producendo nel corso degli anni significativi risultati in termini di iniziativa di sviluppo imprenditoriale e infrastrutturale.

Attualmente il GAL Prealpi e Dolomiti è composto di 11 soci pubblici e 14 soci privati.

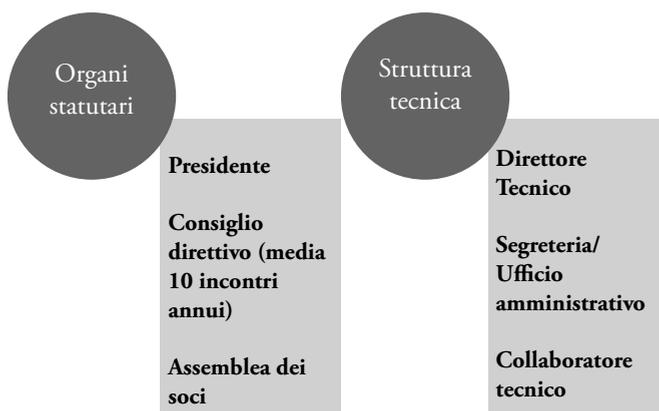
Per la parte pubblica, aderiscono al GAL quattro Unioni Montane (dell'Alpago, di Belluno-Ponte nelle Alpi, Feltrina e Valbelluna), la Provincia di Belluno, la Camera di Commercio Industria Agricoltura e Artigianato di Belluno, il Parco Nazionale Dolomiti Bellunesi, l'Unione dei Comuni del Basso Feltrino-Setteville, l'Istituto Professionale di Stato per l'Agricoltura e l'Ambiente "Della Lucia", il Comune di Ponte nelle Alpi ed il Comune di Feltre.

Per la parte privata, aderiscono al GAL7 associazioni di categoria dei diversi settori produttivi (APPIA, ASCOM, UAPI, Federazione Provinciale Coltivatori Diretti, Confagricoltura, Confederazione Italiana Agricoltori, Associazione Industriali), la Cooperativa Lattebusche, il Circolo Cultura e Stampa Bellunese, Certottica Scarl, Dolomiti Cert Scarl, la Cassa Rurale Castello Tesino, la Cassa Rurale Val di Fassa e

Agordino, la Banca di Credito Cooperativo delle Prealpi. Le associazioni di categoria che partecipano al GAL coprono tutti i settori di interesse dell'economia locale, assicurando servizi e assistenza ai loro associati, anche attraverso sedi operative decentrate nell'ambito territoriale designato.

*La governance del GAL.* In base al proprio statuto, il GAL Prealpi e Dolomiti ha individuato i seguenti organi (Fig.4):

Fig. 4 – *Il modello di governance del GAL Prealpi e Dolomiti*



- l'Assemblea dei Soci, costituita dai soci regolarmente iscritti e presieduta dal Presidente del GAL;
- il Consiglio Direttivo, organo decisionale del GAL, composto dal Presidente e da 4 membri nominati dall'Assemblea. Vede la presenza dei rappresentanti di 3 soci privati (ASCOM, Unione Artigiani e Coldiretti) e di due soci pubblici (oltre al Presidente, espresso dall'Unione Montana dell'Alpago, vi è un rappresentante dell'Unione Montana Feltrina). I componenti del Consiglio restano in carica per tre anni e sono rieleggibili;
- il Presidente, eletto dall'Assemblea dei soci, resta in carica tre anni, con mandato rinnovabile;
- il Revisore dei Conti, nominato dall'Assemblea dei soci, resta in carica per tre anni ed è rinnovabile per una sola volta.

La struttura organizzativa del GAL, invece, è composta da un direttore tecnico, una segreteria/ufficio amministrativo ed un collaboratore tecnico.

*L'attuazione del Programma di Sviluppo Locale (PSL).* Il GAL ha operato nell'ambito dell'approccio LEADER dell'asse 4 del PSR Veneto 2007-2013, e ha avuto come compito principale l'attuazione delle misure e delle azioni del proprio Programma di Sviluppo Locale (PSL), denominato PRE.D.I.R.E. (Prealpi e Dolomiti per l'Innovazione e il Rilancio dell'Economia). Il PSL è lo strumento programmatico, elaborato con approccio partecipativo, in cui viene esplicita la strategia (obiettivi, linee strategiche,

interventi) di sviluppo locale perseguita dal GAL. Il PSL del GAL Prealpi e Dolomiti è articolato in due temi centrali, strettamente legati agli obiettivi prioritari del Piano di Sviluppo Rurale della Regione Veneto per il periodo 2007-2013:

1. Competitività - Azioni a favore della competitività economica del territorio e delle imprese;
2. Qualità della vita - Azioni per la qualificazione del sistema insediativo e la valorizzazione del capitale sociale.

A ciascun tema centrale è corrisposta una Linea Strategica di Intervento, che ha interessato i seguenti settori di attività:

- la promozione dello sviluppo rurale;
- il turismo rurale;
- le piccole imprese, l'artigianato e i servizi zonali;
- la valorizzazione dei prodotti dell'agricoltura e della silvicoltura;
- la tutela e il miglioramento dell'ambiente e della qualità della vita;
- la diversificazione dell'economia rurale.

Obiettivo generale del PSL 2007-2013 del GAL è stato quello di favorire lo sviluppo e la crescita sostenibili dell'area, mobilitando le potenzialità endogene locali tramite il miglioramento della competitività, la diversificazione e l'innovazione del sistema produttivo e l'aumento della qualità della vita e dell'attrattività turistica del sistema territoriale.

Le procedure di elaborazione ed attuazione del PSL hanno seguito strettamente le indicazioni fornite da precise Linee Guida predisposte dalla Regione Veneto: rispetto alla tipologia di interventi finanziabili, le misure attivate dal GAL potevano far riferimento a tutte quelle contenute nel PSR 2007-2013, ma l'80% delle risorse dovevano essere destinate in via obbligatoria all'Asse III "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia". Il GAL Prealpi e Dolomiti ha perciò scelto di limitare la sua azione solamente ad alcune misure di tale Asse per poter concentrare gli investimenti in settori ben definiti ed ottenere un maggiore impatto (tenuto conto del budget complessivo di circa 10 milioni di euro). Gli interventi sono finanziati attraverso misure:

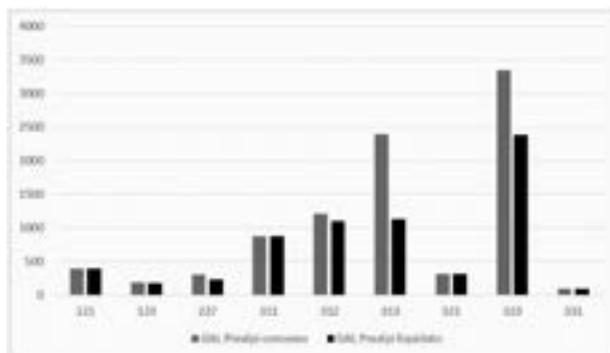
- a bando pubblico, a scadenza e graduatoria chiusa;
- a regia, adottate in specifiche situazioni di interesse e valenza prevalentemente pubblica ed in relazione ad espliciti fabbisogni/opportunità della collettività e del territorio;
- a gestione diretta, per progetti che vedono come beneficiario lo stesso GAL.

Questi hanno riguardato 114 beneficiari privati e 65 pubblici.

In base ai dati disponibili all'interno della Banca dati del PSR Veneto - Portale Regionale PIAVE, al 10/04/2015 il GAL Prealpi e Dolomiti risulta essere stato particolarmente efficace per quanto riguarda la percentuale di contributo liquidato rispetto all'impegnato, pari al 73,54%, il livello più alto se raffrontato alla performance di tutti gli altri GAL Veneti (figure 5 e 6).

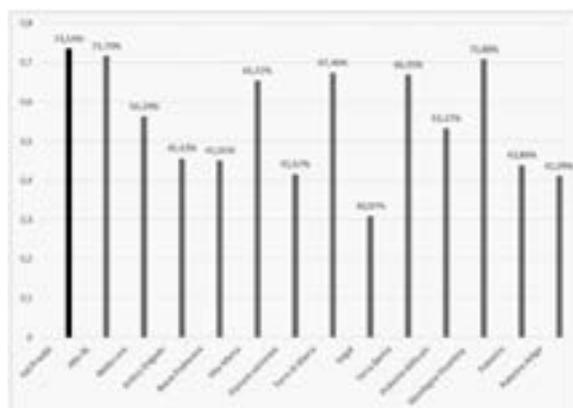
*Capacità integrativa ed autonomia funzionale del GAL.* Dall'analisi degli strumenti IPA e GAL è emerso come la loro coincidenza abbia permesso ad entrambi i documenti di programmazione di tener ben presenti gli indirizzi l'uno dell'altro, evitando così doppioni di intervento.

Fig. 5 – Rapporto tra spesa impegnata e importi liquidati dal GAL (aprile 2015)



Fonte: I risultati della programmazione locale 2007-2013 del GAL Prealpi e Dolomiti, maggio 2015.

Fig. 6 – I livelli di risorse liquidate dai GAL Veneti al 1° aprile 2015



Fonte: I risultati della programmazione locale 2007-2013 del GAL Prealpi e Dolomiti, maggio 2015.

La volontà di far rete e creare sinergie espressa dal partenariato locale, anche nei confronti di altri territori, è dimostrata dalla quota dedicata ai progetti di cooperazione del GAL, fissata nel 10% del budget complessivo (circa 950.000 euro): attraverso questa azione sono stati individuati ed approvati dall'Autorità di Gestione FEASR del Veneto due progetti, uno che coinvolge GAL contermini (Alto Bellunese) ed uno a carattere transnazionale con un GAL austriaco.

Particolare rilevanza è stata data dal GAL all'attività di animazione territoriale: oltre ad aver previsto specifiche attività di informazione tramite strumenti web (sito e newsletter) e pubblicazioni cartacee (LEADER Report, distribuito attraverso un quotidiano locale), in occasione dell'uscita dei bandi sono stati organizzati incontri pubblici nei vari subambiti territoriali, utilizzando le sedi delle Unioni Montane.

Più limitata sembra essere stata, invece, l'autonomia funzionale del GAL. Infatti, rispetto alla definizione o integrazione dei criteri di selezione di progetti, al Gruppo di Azione è stata lasciata esclusivamente la possibilità di stabilire i punteggi da assegnare alle domande di finanziamento, pur sempre sulla base di un elenco definito dall'Autorità di Gestione; al GAL è stata demandata per intero solamente la pubblicazione dei bandi. AVEPA (Agenzia veneta per i pagamenti in agricoltura) è invece il soggetto incaricato a seguire in toto l'iter delle domande di pagamento e l'erogazione dei contributi ai beneficiari.

Allo stesso modo, la verifica sul posto degli interventi è stata compiuta da AVEPA, a cui è demandato anche il monitoraggio finanziario degli stessi. Il GAL ha potuto quindi venire a conoscenza del reale avanzamento dei progetti finanziati dai dati forniti sul sito di AVEPA, compiendo comunque in maniera autonoma una rilevazione periodica semestrale tra i beneficiari, discussa nell'ambito del Direttivo per apportare modifiche al PSL, secondo un principio di programmazione flessibile.

## **5. Sinergie e complementarietà degli strumenti di programmazione per una comune *policy* di sviluppo**

*Elementi di forza e criticità del contesto delle Prealpi Bellunesi.* Dall'analisi dell'esperienza delle Prealpi Bellunesi emergono alcuni elementi di virtuosità espressi dall'assetto di *governance* del territorio, in grado di creare meccanismi di coordinamento ed integrazione tra le diverse politiche per lo sviluppo attuate nell'area, come anche tra queste e le politiche pubbliche indirizzate all'offerta dei servizi essenziali per la cittadinanza.

In particolare, si rileva come la coincidenza degli ambiti territoriali in cui operano due importanti strumenti di programmazione, uno regionale (l'IPA), uno europeo (GAL), abbia spinto gli attori locali a ricercare una coerenza e complementarietà tra queste due politiche per lo sviluppo locale, rendendo gli interventi finanziati dal canale regionale funzionali a quelli promossi nell'ambito dell'iniziativa comunitaria.

Centrale ai fini della razionalizzazione delle attività programmatiche è stata la condivisione di una segreteria tecnica, il GAL Prealpi e Dolomiti, che fornisce assistenza ad entrambi i Tavoli di concertazione.

La stessa composizione speculare dei due partenariati, sia nella sua componente pubblica che privata, ha poi permesso un confronto costante tra gli attori territoriali, creando una rete solida ed una consuetudine alla collaborazione che ha generato fiducia.

Infine, è stato posto in evidenza dagli attori locali intervistati il ruolo della Comunità/Unione Montana come primo momento di sintesi tra gli attori pubblici locali, soprattutto attraverso l'organo della Conferenza dei Sindaci, e capace così di porsi come referente unico all'interno dei diversi Tavoli di concertazione.

Per quanto riguarda, invece, le criticità riscontrate dai soggetti locali in merito all'assetto di *governance* così costituito, viene innanzitutto evidenziato come il Piano di riordino territoriale regionale e l'obbligatorietà alla gestione associata hanno parzialmente minato gli equilibri territoriali delle ex Comunità Montane, sia nella loro composizione territoriale sia rispetto ai ruoli istituzionali ad esse assegnati. Da parte degli amministratori locali emerge la necessità di definire ambiti ottimali per la gestione associata delle funzioni a geometria variabile, che possono spaziare dall'associazione di pochi Comuni per i servizi di prossimità, a bacini più grandi (di vallata, ovvero coincidenti con l'ambito di programmazione GAL/IPA) per le funzioni che possono beneficiare di economie di scala.

Inoltre, la compresenza del Tavolo GAL e quello IPA nel medesimo territorio è percepita da alcuni attori pubblici come elemento di ridondanza e sovrapposizione di ruoli; secondo l'opinione dei soggetti locali che partecipano ad entrambi i Tavoli di Concertazione, l'IPA dovrebbe essere 'assorbita' nel GAL, soprattutto se quest'ultimo sarà in grado di attingere ad uno spettro più ampio di fondi nella programmazione 2014-2020.

Da ultimo, la limitatezza delle risorse destinate all'azione sia del GAL, ma soprattutto dell'IPA, ha avuto come effetto negativo l'incapacità di rispondere in maniera efficace con tali strumenti ai bisogni del territorio.

*Valutazioni finali.* In conclusione si cercherà di sintetizzare le evidenze emerse dall'analisi dell'assetto istituzionale delle Prealpi Bellunesi, secondo le seguenti dimensioni analitiche (Bassetto, Domorenok, Messina, Salvato 2013):

- a) inclusività (composizione ed estensione del partenariato, intensità delle relazioni interne);
  - b) integrazione (coordinamento verticale e orizzontale tra i principali soggetti);
  - c) approccio pro-attivo (capacità programmatica e progettuale);
  - d) riflessività (cultura di auto-valutazione e capacità di apprendimento);
  - e) impatto sul territorio (sviluppo locale).
- a) Il consolidamento del partenariato delle Prealpi Bellunesi ha richiesto un periodo relativamente lungo, in cui ruolo centrale è stato assunto dal GAL nel processo di convergenza tra l'ambito territoriale dell'IPA e quello LEADER. Il partenariato è senz'altro rappresentativo del territorio interessato, ma talvolta prevalgono comportamenti localistici da parte dei singoli Comuni. Nell'ambito del GAL e dell'IPA si evince una spiccata condivisione degli interessi ed una intensa interazione con gli attori privati e le categorie, sin dal momento della stesura del PSL, che è stata preceduta da un'ampia azione informativa e di consultazione.

- b) L'intensità di coordinamento tra i vari attori è variabile per le diverse forme di *governance* locale. Mentre il coordinamento appare più stretto e strutturato nelle attività del GAL, l'Unione Montana non è percepita come strumento strategico per lo sviluppo del territorio. Per tutte le forme si sottolinea un debole o mancato coinvolgimento dei livelli superiori (provinciale e regionale), nonché la rigidità di questi ultimi nei confronti del partenariato locale.
- c) L'attività di programmazione e di progettazione ha prodotto buoni risultati: sono state spese tutte le risorse assegnate al PSL e all'IPA. L'integrazione nella programmazione territoriale con altre iniziative locali, regionali e/o comunitarie è indicata da molti soggetti come punto di forza dei suddetti strumenti. Allo stesso tempo le gestioni associate di funzioni fra Comuni ha portato al miglioramento della qualità dei servizi erogati, oltre ad averne permesso lo sviluppo di nuovi, altrimenti non sostenibili finanziariamente dai singoli Comuni. Inoltre, i piccoli enti riconoscono nell'Unione Montana un punto di riferimento per la risoluzione di problemi relativi all'attività amministrativa.
- d) Il territorio si è avvalso di competenze esterne qualificate per l'attività di stesura dei documenti di programmazione IPA e GAL. La segreteria tecnica del GAL compie un monitoraggio periodico delle attività del PSL (semestrale) e dell'DPA (annuale), potendo così disporre di un quadro unitario di tutti gli interventi realizzati nel proprio ambito territoriale, funzionale ad azioni di ridefinizione delle priorità di intervento e di riprogrammazione delle risorse. Significativo è, infine, il lavoro svolto dal GAL nella ricognizione di tutti gli interventi finanziati sul territorio nel periodo 2007-2013 dai diversi fondi europei, nazionali e regionali, al fine di individuare e capitalizzare le migliori pratiche e azioni pilota sviluppate; ciò ha l'obiettivo di intercettare alcuni ambiti di interesse strategici per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020, secondo una logica di approccio integrato tra i fondi (GAL Prealpi e Dolomiti, 2015).
- e) L'impatto sullo sviluppo locale è stato limitato: per via di un'elevata frammentazione (molteplicità delle forme di collaborazione tra i Comuni per diversi servizi) gli attori locali faticano a rilevare l'impatto complessivo della gestione associata dei servizi. Solo i progetti finanziati nell'ambito del PSL sono stati limitati ad alcuni (pochi) temi, anche allo scopo di evitare la dispersione delle risorse.

Le opinioni dei membri dei Tavoli di concertazione esprimono pareri divergenti rispetto alla congruenza che si è creata nelle Prealpi Bellunesi fra gli ambiti di gestione dei servizi e di programmazione dello sviluppo. Secondo alcuni attori, l'ambito che è attualmente coperto dagli strumenti di programmazione (IPA e GAL) potrebbe essere adatto per una più stretta forma di cooperazione anche nella gestione dei servizi (Unione montana), superando le divergenze e la molteplicità delle forme di gestione associata (convenzioni) a geometria variabile che coinvolgono Comuni diversi per servizi diversi.

Secondo altri, invece, sarebbe necessaria una rimodulazione dell'ambito territoriale, alla luce di ragioni storiche, culturali e relazionali che collegano alcuni Comuni limitrofi dell'area bellunese alle Prealpi trevigiane (processo parzialmente verificatosi

nel passaggio di Segusino all'area feltrina nel cambiamento da Comunità ad Unione Montana). In ogni caso la coincidenza degli ambiti è ritenuta elemento fondamentale nel consentire la complementarietà tra le varie forme di cooperazione.



## La Città metropolitana nella legge Delrio. Il caso di Venezia

*di Adriana Vigneri*

### **1. Il modello italiano di città metropolitana**

Il tema del governo delle aree metropolitane è stato affrontato in Italia fin dagli anni '60 da architetti, urbanisti e sociologi. Più tardi dai giuristi pubblicisti e dagli scienziati dell'amministrazione, che si sono divisi tra chi per dare un governo ad un'area metropolitana pensava all'istituzione di un nuovo ente e chi caldeggiava invece la soluzione "morbida" di coordinamenti procedurali (non più governi ma più governo). In quei termini la polemica è stata da tempo superata con le scelte del legislatore costituzionale (2001) e ora anche ordinario (2014). Di queste scelte parleremo, limitandoci ad osservare che la soluzione prescelta dalla legge n. 56/2014 (legge Delrio) corrisponde al tipo di area metropolitana monocentrica, e non è appropriata – o lo è nei diversi termini di cui diremo – per le aree metropolitane policentriche, come per esempio Firenze, Venezia.

Se guardiamo all'esperienza europea, semplificando al massimo, si possono individuare due modelli di città metropolitana. L'uno (Londra) caratterizzato da un ente di governo centrale i cui organi sono eletti dalla popolazione dell'area, all'interno del quale enti minori (Comuni, *boroughs*) di dimensioni limitate assicurano i servizi di prossimità. In questo modello il comune principale, la grande città, si scinde in una pluralità di enti minori, municipi, *boroughs*. L'altro modello (tipicamente francese) vede invece la presenza di un comune dominante circondato da una pluralità di comuni minori; l'ente di governo metropolitano è emanazione dei comuni stessi – con meccanismi capaci di equilibrare l'incidenza del comune dominante – e i suoi organi sono eletti dagli stessi comuni (in secondo grado). Poi il modello francese si è articolato, fino a comprendere poli metropolitani composti da più associazioni di comuni, alcuni denominati e regolati come *métropole*.

Il nostro modello è prevalentemente analogo a quello francese perché punta sull'elezione di secondo grado, ma se ne differenzia, prendendo anche dal modello londinese. Del modello francese ha l'elezione di secondo grado, ma in Francia i dipartimenti – le nostre province – restano in vita, accanto alle regioni. Nel nostro caso la città metropolitana invece assume anche le funzioni della provincia, che è ente di area vasta. Del modello londinese ha la possibilità – peraltro remota – dell'elezione degli organi della città a suffragio universale, per decisione statutaria, e sempre che il comune capoluogo si sia frazionato in più comuni, o almeno in entità dotate di un certo grado di autonomia, sostanzialmente sul tipo dei municipi (agevolazione dedicata a Milano, Napoli, Roma). Questi caratteri dell'ente di governo metropolitano dipendono almeno in parte da altro e autonomo indirizzo assunto negli ultimi anni dalla legislazione italiana, di soppressione delle province come previste fin qui in Costituzione e della loro sostituzione con “enti di area vasta”, tendenzialmente in numero minore, disciplinati, al di là dei principi fondamentali, da leggi regionali, e strutturati come enti di secondo grado, emanazione dei comuni dell'area.

Anche la forma di governo della città metropolitana italiana si caratterizza per essere un ente di secondo grado, con organi eletti dai sindaci e dai consiglieri dei comuni dell'area, e con un sindaco metropolitano che è di diritto il sindaco del comune capoluogo, salvo che non si opti per il suffragio universale, ma attraverso una procedura molto complicata e politicamente ardua da realizzare.

L'ente metropolitano è l'ente di governo di un'area metropolitana, quindi prima di tutto va identificata l'area metropolitana. La legge n. 142/1990, che per prima ha previsto l'istituzione delle città metropolitane, ne ha fornito una definizione e quindi i criteri per la sua identificazione (l'area comprensiva del comune centrale e degli altri comuni i cui insediamenti avessero con quello rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali, art. 17). Il legislatore attuale ha constatato, a distanza di più di vent'anni, l'incapacità di operare la scelta di individuazione delle aree (la Regione Veneto lo fece, nel 1994, adottando una dimensione ridicolmente piccola), e ha assunto la decisione di far coincidere l'area con la provincia, decisione avente il duplice vantaggio, da un lato di tagliare il nodo gordiano della scelta, dall'altro di sostituire un ente che si intendeva comunque eliminare (quanto meno nelle sue caratteristiche attuali). Ma lo svantaggio di esporsi alle facili critiche di chi – citando i numerosi studi in materia – osserva che il territorio provinciale contiene aree con caratteri metropolitani ma anche altre che ne sono prive, e che per altro verso l'area metropolitana fuoriesce dai confini provinciali di Venezia e invade le province finitime (una parte delle province di Padova, Treviso e Vicenza). Che sia questa la situazione risulta da tutti gli studi che si sono fatti su questo territorio, dai più lontani ai più vicini.<sup>1</sup> L'area metropolitana di Venezia non è una “conurbazione”,

<sup>1</sup> Ci riferiamo allo studio dell'Ocse 2010, *Territorial review. Rapporto su Venezia metropoli*, Venezia, Marsilio, e alla classificazione delle aree metropolitane di Brookings, Italia 2012, che comprende Padova ma non Treviso.

se non per una piccola parte. Ha piuttosto i caratteri di una “regione urbana”, definita da interdipendenze funzionali – interdipendenze che riguardano il mercato del lavoro, il mercato dell’abitazione e dei servizi – all’interno di uno spazio che presenta soluzioni di continuità del costruito anche vistose.

Non si potrà dire che si sia data una risposta in termini istituzionali alla domanda di governo che sorge da quest’area<sup>2</sup>, se non si sarà individuata una soluzione anche per le aree, essenziali dal punto di vista economico, sociale e infrastrutturale, che oggi appartengono ad altre province.

Il modello di città metropolitana contenuto nella legge Delrio non è dunque adeguato alla configurazione di questo territorio.<sup>3</sup> Vero, purché non si sottovaluti la grande innovazione che viene comunque introdotta e le sue potenzialità. Fermo restando che è sempre preferibile dar vita ad una nuova struttura di governo sull’onda di richieste e soprattutto sperimentazioni già avvenute, non vanno sottovalutati i vantaggi di una decisione (iniziare dalla dimensione provinciale) che consente di passare rapidamente alla realizzazione e sperimentazione dell’ente metropolitano. Tanto più che sono sempre possibili le scelte di singoli comuni o gruppi di comuni di uscire dall’area o anche di entrarvi<sup>4</sup>, con la procedura prevista dall’art. 133, primo comma, della Costituzione (iniziativa dei comuni, parere della Regione, legge dello Stato), determinando così concretamente i definitivi confini. Rimane la possibilità che singoli comuni chiedano di aderire alla città metropolitana di Venezia, una volta istituita. La legge dice espressamente che la richiesta può essere avanzata anche da città capoluogo di provincia, Padova e Treviso (e, è da ritenere, altri comuni che determinino la continuità territoriale) possono chiedere di far parte dell’area metropolitana di Venezia.<sup>5</sup> Va aggiunto tuttavia che se l’ingresso di comuni collocati ai margini (ad esempio, Mogliano Veneto attualmente in provincia di Treviso) non dovrebbe creare eccessivi problemi, l’ipotesi di allargamento ai due capoluoghi di provincia è da considerarsi assolutamente remota, almeno per ora, per ragioni politiche ma anche istituzionali.

Se si prescinde dall’ipotesi allargamento dei confini e si guarda invece agli strumenti per “decidere insieme” interventi nell’interesse dell’intera effettiva area metropolitana centro-veneta, gli strumenti istituzionali mancano, sono tutti da costruire utilizzando il fragile strumento delle convenzioni. Fragile perché le convenzioni, an-

<sup>2</sup> Domanda interpretata dai sindaci di Padova (Sindaco Zanonato) e Treviso (Sindaci Gobbo e Manildo), da altri sindaci specie del Padovano e da organizzazioni economiche, sindacali e culturali dell’area.

<sup>3</sup> Si noti, tra l’altro, che nel modello “trasformazione della Provincia in città metropolitana” i comuni portano in dote alla città beni, uomini e mezzi dell’ente provincia trasformato, mentre se buona parte dei comuni di una provincia entrano nella città metropolitana, tutto questo resta nella provincia residua o passa ad altra provincia, o al nuovo ente che la sostituirà.

<sup>4</sup> La sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale ha chiarito che, essendovi nella legge n. 56/2015 la possibilità che comuni esterni al territorio metropolitano chiedano di entrarvi, implicitamente è consentito anche che comuni interni chiedano di uscire.

<sup>5</sup> Ad esempio, dall’indagine OCSE risulta che della complessiva popolazione della provincia metropolitana di Venezia (846.952), 505.626 appartengono realmente ad un’area metropolitana. Della complessiva popolazione della provincia di Padova (921.361), 459.731. Della complessiva popolazione della provincia di Treviso (876.790), 177.102. Per un valore complessivo di 1.142.459 abitanti.

che ammesso che non richiedano una specifica autorizzazione legislativa, si reggono esclusivamente sul permanere della relativa “volontà politica”, senza alcuno strumento che ne consolidi il funzionamento.

Infine, un’ultima annotazione: la legge n. 56, pubblicata il 7 aprile 2014, ha anticipato innovazioni che il successivo testo di riforma costituzionale, presentato dal Governo successivamente e non ancora definitivamente approvato, ha confermato. Nello stesso tempo la legge doveva assicurare la propria conformità alla Costituzione vigente, obiettivo raggiunto con la pubblicazione della sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale, che ha respinto tutti i motivi di illegittimità proposti dalle regioni ricorrenti. L’attribuzione allo Stato – con la legge di revisione costituzionale – della competenza esclusiva in materia di associazionismo comunale e la previsione, secondo la quale in materia di enti di area vasta spetta alla legge statale definire soltanto i principi generali, tutto il resto essendo rimesso alla competenza regionale, consentirà di completare la trasformazione delle province già iniziata nella legge 56/2014. Anche l’elezione di secondo grado del Senato – fatte le debite proporzioni – conferma la scelta fatta, di rappresentatività di secondo grado delle città metropolitane. L’elezione di secondo grado degli organi delle città metropolitane (e delle province) è, infatti, uno degli aspetti più innovativi della legge n. 56, sia perché ha come effetto quello di ridurre l’ampiezza della classe politica locale, sia perché mediante organi rappresentativi dei consiglieri comunali e dei sindaci, assicura uno stretto collegamento istituzionale fra città metropolitana e comuni e tra città metropolitana e comunità locali. Un unico ceto politico che amministra i comuni e la più grande comunità metropolitana.

In questa sede ci limitiamo ad affrontare del tutto arbitrariamente alcuni temi soltanto, dei molti che dovranno essere esaminati, via via che il sistema entrerà a regime.

*La città metropolitana ente territoriale costitutivo della Repubblica.* Non si può esaminare il nuovo ente città metropolitana se non alzando lo sguardo ai mutamenti istituzionali anche più vasti e fondamentali che sono in corso.

Il primo dei quali è la riduzione a due soltanto degli enti territoriali ad elezione diretta: il comune e la regione. Risultato questo già ottenuto dalla legislazione vigente, che ha imposto l’elezione di secondo grado alle attuali province. Con conseguente riduzione del ceto politico, che d’ora in poi è soltanto quello prodotto dalle elezioni comunali e regionali.

Il secondo mutamento è il venir meno delle province come enti territoriali. Nella costituzione vigente sono enti territoriali al pari dei comuni (e della regione), mentre nella riforma costituzionale in corso (S 1429-B) scompaiono, e ne residua la menzione nell’art. 39, comma 4, delle *Disposizioni finali*, come possibili enti di area vasta destinati ad essere disciplinati dalle regioni, salvi i profili ordinamentali generali (4. *Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordi-*

*namentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale*). Tra i profili ordinamentali vi sarà il metodo di elezione di secondo grado.

Le città metropolitane in questo quadro hanno una posizione singolare: sono enti territoriali, lo afferma la legge e lo afferma il testo costituzionale *in itinere* (S 1429-B). Ma sono enti elettivi di secondo grado. Quindi è venuta meno la corrispondenza tra il carattere di ente territoriale e l'elezione diretta. La necessaria corrispondenza tra questi due caratteri (ente territoriale rappresentativo di una comunità e sistema elettorale a suffragio universale) è stata a lungo sostenuta, e non si può in questa sede esporne tutte le ragioni. Ci accontenteremo di dire che la Corte costituzionale (sentenza n. 50/2015) ha decisamente sposato la tesi della legittimità costituzionale dell'elezione di secondo grado. *“Anche il modello di governo di secondo grado adottato dalla legge n. 56 del 2014 per le neoistituite Città metropolitane supera il vaglio di costituzionalità in relazione a tutti i parametri evocati dalle quattro ricorrenti. Il tentativo delle difese regionali – di ricondurre l'utilizzazione del termine “sovrànità” al concetto di sovranità popolare, di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., e di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella (diretta) partecipazione popolare nei diversi enti territoriali – è già stato, infatti, ritenuto «non divisibile» da questa Corte, nella sentenza n. 365 del 2007.”*<sup>6</sup>

A questo tema – su cui principalmente si era concentrato il dibattito – la Corte dedica un paragrafo (3.4.3), basato sul richiamo a tre precedenti, per trarne altrettante affermazioni: 1) la sovranità popolare non si identifica con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella diretta partecipazione popolare nei diversi enti territoriali (sent. n. 365 del 2007); né la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., né il principio autonomistico implicano l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti; 2) è costituzionalmente esclusa la totale equiparazione tra diversi livelli del governo territoriale, essendo possibile

<sup>6</sup> La sentenza così continua: *“La natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano, infatti, ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti. Con la sentenza n. 274 del 2003 e la successiva ordinanza n. 144 del 2009, è stata, del resto, esclusa la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale e si è evidenziato come proprio i principi di adeguatezza e differenziazione, nei ricorsi in esame più volte evocati, comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli. E nella già richiamata sentenza n. 365 del 2007, è stato ribadito che «né[anche] tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali, che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali». D'altra parte già con la sentenza n. 96 del 1968, questa Corte ha affermato la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, «che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato».*

diversificare le forme di rappresentanza politica in base ai principi di adeguatezza e differenziazione (sent. n. 274 del 2003); 3) il carattere elettivo degli organi di governo del territorio non viene meno in caso di elezioni di secondo grado (sent. n. 96 del 1968). In questo, la Corte sembra aderire ad una impostazione che radica il proprio fondamento essenziale nella legittimazione democratica, ma al tempo stesso considera che questa legittimazione non debba esprimersi necessariamente secondo una modalità unica e predefinita, potendo essere declinata secondo una pluralità di modi e di tecniche, a partire da una elezione di secondo grado che basi la legittimazione dei governi di area vasta sulla legittimazione primaria di chi governa il livello più vicino ai cittadini.

Un aspetto non emerso in occasione della sentenza n. 50/2015 è quello della corrispondenza tra ente territoriale anche non eletto direttamente e potere impositivo<sup>7</sup>. Ci riferiamo al noto principio *no taxation without representation*. Si può considerare il sistema elettivo di secondo grado sufficiente ad assolvere al principio? La Corte risponderebbe affermativamente. E d'altro canto il problema sarà risolto dal testo costituzionale riformato, se andrà in porto, che attribuendo a città metropolitane già esistenti nella forma di enti rappresentativi di secondo grado il potere impositivo (art. 119), consentirà di sostenere che il costituente ha considerato ininfluyente ai fini della *taxation* la differenza tra enti direttamente rappresentativi (i comuni) ed enti che lo sono solo indirettamente (città metropolitane).

Per ora l'interrogativo esiste, sia in capo alle province di secondo grado, sia in capo alla città metropolitana, quanto meno perché essa eredita il potere impositivo della relativa provincia<sup>8</sup>.

*La possibilità di elezione diretta per scelta statutaria. Disciplina generale e disciplina derogatoria.* Il carattere di ente territoriale senza suffragio universale per la città metropolitana non è tuttavia "necessario". La possibilità dell'elezione diretta è prevista, sia pure a conclusione di un processo molto complesso. Quindi la forma di elezione indiretta può essere considerata tendenzialmente provvisoria e comunque non strettamente necessaria. Inoltre, significativamente, la seconda parte del comma 22 dell'art. 1 della legge Delrio, consente alle sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti di utilizzare l'elezione diretta per il sindaco e il consiglio metropolitano (una volta che sarà stata approvata la legge statale con il relativo sistema elettorale) a condizioni non gravose: si prevedano nello statuto le "zone omogenee" e sia previsto il decentramento amministrativo del comune capoluogo. Quanto alle zone omogenee, il comma 11, lett. c) della legge 56 dice che "lo

<sup>7</sup> Il nuovo art. 119 dice: "I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

<sup>8</sup> È scritto in Costituzione che la città metropolitana deve essere dotata di potere impositivo.

statuto può prevedere, anche su proposta della regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana". La mancata intesa con la regione può essere superata con decisione della Conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi. Quindi lo statuto – per assolvere alla prima condizione – può limitarsi a riprodurre il testo di legge, al più prevedendo il tipo di organizzazione degli organismi corrispondenti alle singole "zone" e la modalità del loro collegamento con gli organi della città metropolitana. Nessuno degli statuti approvati fin qui ha concretamente e geograficamente individuato le "zone omogenee" del proprio territorio, pur prevedendo la scelta del suffragio universale. La seconda condizione, che il comune capoluogo sia articolato in zone (circoscrizioni, municipalità) dotate di autonomia amministrativa, è di facile realizzazione.

Insomma, adempiere alle condizioni legislativamente imposte non ha alcun peso né politico né amministrativo per Milano (e Napoli). Se si pensa che le altre città metropolitane, per poter utilizzare il suffragio universale debbono attendere che il comune capoluogo si articoli in più comuni. Che quindi il consiglio comunale del comune capoluogo deliberi a maggioranza qualificata la propria ripartizione in più comuni; che la delibera sia sottoposta a referendum della popolazione di tutto il territorio metropolitano, valido soltanto se vota la maggioranza degli aventi diritto; che la creazione dei nuovi comuni in luogo del comune capoluogo<sup>9</sup> sia già avvenuta con legge regionale. Si può valutare la distanza abissale tra le condizioni imposte a Milano e Napoli e quelle richieste alla generalità della città metropolitana, quindi a Venezia.

La domanda che sorge a questo punto è: quale ragione sostiene il trattamento diverso fatto a Milano (e Napoli), rispetto a Firenze, Venezia, Bari? Si è sempre sostenuto che per realizzare la città metropolitana si sarebbero dovuti equilibrare i pesi dei comuni al suo interno, dividendo in più comuni il capoluogo. Più di recente, ragionando del sistema elettorale si è detto che non si sarebbe potuto consentire che accanto al sindaco del comune capoluogo, eletto direttamente, ci fosse il sindaco metropolitano, eletto anch'egli direttamente, onde evitare conflitti. Quindi per eleggere a suffragio universale sindaco metropolitano e consiglio metropolitano si sarebbe dovuto ripartire in più comuni "normali" il capoluogo. Se queste sono le ragioni che sorreggono le scelte del legislatore che ha condizionato la possibilità di applicare l'elezione diretta all'intervenuto smembramento del capoluogo, quale ragione sorregge la deroga a favore di Milano e Napoli?

L'articolazione del territorio metropolitano in zone omogenee non ha alcun collegamento con la scelta tra elezioni a suffragio universale ed elezioni di secondo grado. Sarebbe forse più rilevante da questo punto di vista (ma nel senso di più efficace elezione di secondo grado) che il territorio metropolitano fosse articolato in unioni di comuni di dimensioni rilevanti, o in comuni di dimensioni di almeno 10.000 abitanti.

<sup>9</sup> Si crea così anche il problema di individuare il capoluogo di regione.

L'articolazione del comune capoluogo in municipalità potrebbe essere forse considerato un primo passo verso una futura articolazione in comuni (da cui Milano e Napoli ovviamente rifuggono), ma non ha alcuna concreta incidenza sull'importanza politica e amministrativa del sindaco del capoluogo, eletto direttamente.

In sintesi, entrambe queste condizioni non hanno alcun riflesso sul "peso" politico e amministrativo del comune capoluogo e sul rilievo del relativo sindaco. Non si capisce come possano evitare che si verifichi la coesistenza nel medesimo ambito amministrativo del sindaco metropolitano e del sindaco del capoluogo. Corrispondono – ci sembra – ad una esigenza di pura forma: condizionare il privilegio della deroga ad alcuni adempimenti, non paragonabili a quelli cui è costretta la generalità delle città metropolitane.

Vi è tuttavia un altro punto di vista (Balboni 2014) dal quale va esaminata la differenza introdotta tra Milano e Napoli da un lato, e le altre città (esclusa Roma) dall'altro. Si sostiene che le conurbazioni che hanno oggi in Italia più di 3 milioni di abitanti sono già oggi così compatte ed integrate da presentarsi come grandi comunità, "vere" città metropolitane (le sole vere città metropolitane) con problemi ed esigenze omogenei, da "meritare" di poter scegliere senza penalizzazioni l'elezione diretta. Con il solo vincolo di articolare in forme di decentramento amministrativo interno un comune che è oggettivamente troppo grande per poter essere retto in forma accentrata. Insomma, una regola di buona amministrazione.

Se questa, e non le altre di cui sopra, è la ragione istituzionale che sorregge il trattamento privilegiato di Milano e Napoli, se ne deduce che le altre città metropolitane non possono utilizzare il suffragio universale (la procedura sopra esposta è praticamente irrealizzabile) perché non sono vere città metropolitane. Si dà loro la chance di raggiungere quel traguardo, nel tempo, utilizzando per intanto il governo dei sindaci. Dovranno crescere al loro interno come comunità compatte (si spera non fino a raggiungere la poco invidiabile situazione milanese), per meritarsi un domani di poter utilizzare l'elezione diretta<sup>10</sup>. Questa impostazione naturalmente non dà alcun peso alle ragioni di squilibrio interno che hanno fin qui suggerito di non conservare il comune capoluogo nella sua integrità.

La deroga del comma 22 introdurrebbe quindi da questo punto di vista un criterio diverso in nome di un "valore" che possederebbero soltanto due o tre (con Roma) città metropolitane rispetto a tutte le altre; una valutazione probabilmente arbitraria delle ragioni del legislatore, il quale non può dare la patente di "vere" città metropolitane a due/tre soltanto delle 10 che ha istituito. Resta l'interrogativo, se sia ragionevole impedire sostanzialmente alle altre città metropolitane che lo vogliano di scegliere mediante lo statuto l'elezione diretta, una volta che questa sia la proensione della popolazione (espressa dai sindaci della Conferenza metropolitana che approva lo Statuto), la quale percepisca già i problemi del territorio metropolitano come "comuni" e abbia maturato un corrispondente senso di comunità.

<sup>10</sup> Avranno allora lo stesso privilegio di Milano e Napoli?

È facile comprendere la complessità del tema: la volontà popolare è necessariamente filtrata dal ceto politico che la interpreta, ceto politico che dagli elementi di cui disponiamo finora (riferiti al territorio della città metropolitana di Venezia) (LAN 2015) è fortemente sensibile all'esigenza di elezione diretta del sindaco metropolitano, mentre non è altrettanto sensibile all'elezione diretta del consiglio metropolitano, che gradirebbe rimanesse eletto in secondo grado, all'interno del corpo elettorale ristretto da esso stesso espresso<sup>11</sup>. L'indicazione che se ne trae è difficilmente accettabile dal punto di vista istituzionale, e contraddittoria, creando un sindaco metropolitano molto più fortemente legittimato del Consiglio.

Al netto di queste considerazioni e molte altre che potrebbero essere sviluppate, qui interessa evidenziare le scelte legislative in tema di sistema elettorale per dedurne valutazioni sulla collocazione delle città metropolitane nel sistema territoriale. Da questo punto di vista va comunque riconosciuto che la deroga del comma 22 a favore di Milano e Napoli consente un maggior ricorso all'elezione diretta, quindi avvicina la città metropolitana al comune. In armonia con la previsione che, per quanto non diversamente stabilito, le norme cui ricorrere per colmare gli apparenti vuoti normativi sono quelle che riguardano i comuni (art. 1, comma 50 della legge 56: "Alle città metropolitane si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni in materia di comuni di cui al testo unico").

In definitiva, l'ente territoriale città metropolitana può essere nei limiti di cui sopra – e a secondo della volontà statutaria – un ente ad elezione diretta o un ente elettivo di secondo grado. E restare solidamente un ente territoriale, al pari di comuni e regione. È costitutivo della Repubblica (art. 114) ed esprime pertanto una parte della sovranità popolare, vale dire di politicità. Un ente che, avendo il territorio come elemento costitutivo, ne rappresenta la popolazione, ha finalità generali e gode delle forme di autonomia che sono descritte negli artt. 114, 118 e 119 della Costituzione.

*Le contraddizioni del legislatore.* Non vi è dubbio, per quanto sopra detto, che la città metropolitana sia un ente che ha, ed è destinato a mantenere, carattere costituzionale. Il legislatore tuttavia, ordinario e costituzionale, incorre ogni tanto in qualche *lapsus*, di diversa rilevanza.

Poco importa se la legge n. 56, art. 1, commi 2 e 3, definisce allo stesso modo città metropolitane e province come "enti territoriali di area vasta". La provincia è ancora un ente "territoriale" di area vasta, fino alla modifica costituzionale. Ma delle città metropolitane si sarebbe potuto evitare di chiamarle enti di area vasta, nel momento in cui si affidavano gli enti di area vasta alla legislazione regionale (tranne per gli aspetti ordinamentali fondamentali). E soprattutto, nel momento in cui si introduceva una differenziazione essenziale tra aree vaste "urbane" e aree vaste che urbane non sono.

<sup>11</sup> Negli statuti approvati finora, ben 5 mantengono il sindaco di diritto, non prevedendo il ricorso al suffragio universale.

È invece molto rilevante la soppressione dell'art. 133, primo comma della Costituzione, contenuta nel testo di riforma costituzionale (S 1429-B) senza l'introduzione di una norma corrispondente per le città metropolitane. L'art. 133, comma 1, contiene la norma che regola le modificazioni territoriali delle province (iniziativa dei comuni, parere della regione, legge dello Stato), in quanto enti territoriali di rilevanza costituzionale. Le città metropolitane sono enti territoriali di rilevanza costituzionale, ma in costituzione (in quella in itinere) manca una norma che ne regoli le modificazioni territoriali (allo stesso o in altro modo). Mentre la legge Delrio all'art. 1, comma 6, là dove regola la modificazione del territorio metropolitano, richiama la presentazione alle Camere da parte del governo del disegno di legge contenente le modifiche territoriali ai sensi dell'art. 133, primo comma, della Costituzione.

Una lacuna che si spiega soltanto con l'umana fragilità del legislatore, anche costituzionale. Il quale, influenzato dalla legislazione ordinaria che ha appaiato e purtroppo continua ad appaiare province e città metropolitane; incerto sulla natura della città metropolitana che esso stesso ha viceversa delineato con chiarezza, ha pensato che la questione "confini" delle città metropolitane potesse essere faccenda da affidare alle regioni. Come tutto quanto riguardante gli enti di area vasta, al di là dei profili ordinamentali generali. Ha poi corretto questa equiordinazione tra aree vaste (ex province) e città metropolitane, accortosi dell'opposto destino delle città metropolitane e delle province<sup>12</sup>, aggiungendo, ma soltanto tra le norme finali (art. 39, comma 4 del testo costituzionale S 1429 B), che "*Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione*". Ripetendo il contenuto dell'art. 133, primo comma, ma senza collocarlo nella sede propria<sup>13</sup>. A riprova del tortuoso percorso con cui si è giunti a distinguere le città metropolitane dagli enti di area vasta, opportunamente affidati, questi ultimi, alla legislazione regionale.

Le contraddizioni non finiscono qui. Anche l'organizzazione della città metropolitana risente di questa originaria equiparazione alla provincia come ente di area vasta da "semplificare" in attesa di eliminazione. La semplificazione ha riguardato sia le funzioni, sia gli organi. Ed è stata, irragionevolmente, estesa alle città metropolitane, in attesa di chiarirsi le idee. Così la città metropolitana è stata configurata come ente non soltanto di programmazione ma operativo, e tuttavia non ha (non può avere) una giunta e degli assessori.

Queste previsioni, o meglio, non previsioni, rispecchiano un'idea di città metropolitana come semplice agenzia operativa dei comuni, che è contraddetta da tutto quanto sopra esaminato – che ha ci sembra solide basi testuali – a cominciare dal fatto che la città metropolitana resta in Costituzione, insieme ai comuni e alle regioni,

<sup>12</sup> L'espressione è di Franco Pizzetti (2005).

<sup>13</sup> *Per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale. Il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane è stabilito con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la Regione* (Art.133, comma I, 4).

come soggetto costitutivo della Repubblica. Rispecchia in altri termini un'ideologia, vorremmo dire, "sindacale" che non ha riscontro nell'assetto legislativo e costituzionale prevalente<sup>14</sup>.

*Sulla forma di governo delle città metropolitane.* Per capire meglio le città metropolitane occorre anche chiedersi quale sia la loro forma di governo, o quale possa essere in seguito alle scelte statutarie, con riferimento al caso "ordinario" e per ora necessariamente applicato da tutte le città metropolitane, del Sindaco di diritto e del Consiglio rappresentativo di secondo grado. L'ipotesi elezione diretta, per quanto possa essere opzionata nello statuto, è per ora troppo remota per occuparsene in questa sede. Merita soltanto chiedersi se nel configurare il sistema elettivo a suffragio universale di Sindaco e Consiglio si manterrà l'elettorato passivo ristretto, in capo soltanto a sindaci e consiglieri comunali del territorio. Sarebbe preferibile di sì, in modo da consentire a tutta la popolazione di votare, ma restringendo l'elettorato passivo, conservando così questa caratteristica della città metropolitana e dei comuni al suo interno, di essere governata dagli stessi soggetti, nell'una e nell'altra sede (la compattezza o unicità del governo metropolitano).

La legge delinea tre organi: il Sindaco metropolitano, che è il sindaco del capoluogo di regione, il Consiglio metropolitano (18 componenti nel caso Venezia, eletti tra i sindaci e i consiglieri in carica dallo stesso corpo elettorale), la Conferenza metropolitana, che comprende (sempre nel caso Venezia) i 44 sindaci del territorio. Ne individua alcuni caratteri essenziali: la Conferenza metropolitana non può avere poteri decisionali, al di là dell'approvazione dello Statuto, ma ha poteri propositivi e consultivi che possono essere valorizzati; il Sindaco metropolitano è il rappresentante della Città, ma anche il capo dell'esecutivo, e la giunta è esclusa. È prevista soltanto la possibilità di un vice sindaco e di consiglieri delegati. Ma il potere statutario è ampio, purché non si contraddicano le prescrizioni aventi carattere tassativo. Così il Consiglio metropolitano è organo di indirizzo e controllo, ma è possibile aggiungere a questi ruoli anche una serie di poteri decisionali, che lo fanno avvicinare ad una giunta e ad un consiglio comunale insieme, riuniti in un unico organo. L'utilizzazione delle deleghe del Sindaco a consiglieri può essere limitata o lasciata aperta, così da accentuare un funzionamento del Consiglio come organo operativo/decisionale, pur non potendo assimilarsi mai i singoli consiglieri delegati ad assessori. Così come è possibile porre la norma di chiusura (la competenza a decidere tutto quanto non specificamente attribuito ad uno degli organi) a favore del Consiglio e prevedere l'articolazione di questo in commissioni, non assegnare la competenza generale residuale a favore del Sindaco è perfettamente possibile. Ugualmente per quanto riguarda la Conferenza metropolitana, esclusa l'attribuzione di poteri decisionali, è possibile prevedere che i suoi pareri siano in certe materie obbligatori, che la sua struttura

<sup>14</sup> Compito dell'interprete è individuare, tra le contraddizioni, anche alla luce dei criteri ermeneutici adottati, la linea prevalente che avrà il sopravvento nel prossimo futuro (salvo ribaltoni).

collegiale abbia delle articolazioni interne. In sintesi, è possibile valorizzare la Conferenza metropolitana ed è possibile estendere i poteri del Consiglio rispetto a quelli del Sindaco. Così come è possibile costituire organi consultivi di vario tipo, purché con funzioni endo-procedimentali, privi di rilevanza esterna.

Sull'uso delle deleghe (comma 41 dell'art. 1 della legge 56) merita aggiungere qualche parola, anche per l'equivoco riferimento ivi contenuto al principio di collegialità: *“Il sindaco metropolitano può altresì assegnare deleghe a consiglieri metropolitani, nel rispetto del principio di collegialità, secondo le modalità e nei limiti stabiliti dallo statuto”*. Ci si chiede se il richiamo al principio di collegialità riguardi i consiglieri delegati, nel senso che essi dovrebbero formare un collegio all'interno del Consiglio. Ovvero se il principio di collegialità riguardi il funzionamento del Consiglio, di cui non dovrebbe venir meno la collegialità per effetto del differente status dei consiglieri delegati rispetto a quelli non delegati. Sarei propensa a questo secondo significato, essendo contraddittorio imporre la collegialità – quindi prospettare una parvenza di giunta – nel momento in cui si esclude un tale organo nella norma fondamentale (il comma 7 che elenca gli organi).

L'autonomia statutaria può dunque conferire effettivi poteri decisionali al Consiglio, di modo che non sia soltanto organo di indirizzo (piani e programmi, regolamenti) e controllo, come lo definisce la legge. E può farlo legittimamente, dato che *“approva e adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano ed esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto”*.

Quindi non soltanto il Sindaco, anche il Consiglio può avere reali poteri decisionali, se lo statuto così stabilisce.

Senonché vi sarebbe comunque un deficit democratico, mancherebbe in contemporanea il carattere pienamente rappresentativo (sia pure di secondo grado) e il reale potere decisionale. Cioché l'alterazione del disegno costituzionale non consisterebbe nell'elezione indiretta, ma nella mancanza appunto di un tale organo che assommi entrambe le caratteristiche (mancanza che la Corte avrebbe sottovalutato<sup>15</sup>). *“Tale non è, come detto, la conferenza metropolitana, per la limitatezza dei relativi poteri, tale non è il consiglio metropolitano, dove è rappresentata solo una parte della comunità elettorale del territorio di riferimento e tale non è il sindaco metropolitano, allorché sia identificato di diritto con quello del capoluogo.”* (Barbero, Vigato 2015). Ora, scontata la limitatezza dei poteri della Conferenza, che non possono divenire poteri decisionali (al di là dell'approvazione dello statuto), la critica per quanto riguarda l'organo Consiglio non riguarda i “reali poteri decisionali” – che possono essere conferiti con la determinazione statutaria della Conferenza che è “pienamente rappresentativa” – bensì la sua rappresentatività, è in realtà critica all'elezione indiretta, o meglio al sistema elettorale prescelto. Si cita infatti il caso di Milano, prendendolo dal ricorso della Regione Veneto contro la legge, in cui gli eletti

<sup>15</sup> La sentenza n. 50/2015, che ha respinto tutti i motivi di incostituzionalità contro la legge n. 56, ha motivazioni estremamente sintetiche e talvolta sbadate, cosicché è vero che manca spesso l'articolazione delle ragioni che hanno portato alla decisione.

nel Consiglio rappresentano 24 comuni su 134. Evento che può accadere perché il sistema elettorale è basato su liste uniche per l'intero territorio, al fine di rappresentare il territorio nella sua unicità, anziché nella sua frammentazione (come avviene ad esempio nelle elezioni regionali). Il resto è fatto dal sistema politico locale, che non si corregge per legge; e dalla frammentazione comunale, che questa si incide sul buon funzionamento del meccanismo elettorale. Ricadiamo quindi in realtà nella critica all'elezione indiretta, che la Corte costituzionale ha considerato e respinto.

Azzardando una prima conclusione quanto alla forma di governo quindi alla ripartizione dei poteri, ci sembra di poter dire, che il sistema – in base ai singoli statuti e al loro funzionamento – può riuscire abbastanza equilibrato, senza una prevalenza del Sindaco metropolitano, la cui attività può trovare dei veri contrappesi nei poteri attribuiti al Consiglio. La stessa Conferenza metropolitana, esprimendo il parere obbligatorio sui bilanci dell'ente, con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni e la maggioranza della popolazione complessivamente residente, può creare seri problemi politici al Sindaco e al Consiglio.

Si può leggere questa eventualità come un blocco del processo decisionale, dovuto all'insorgere di un insanabile contrasto tra Sindaco e Consiglio o tra questi e la Conferenza, che la legge avrebbe il torto di non aver previsto e regolato (ma come avrebbe potuto farlo, senza lasciare allo statuto la libertà attuale?). Si può considerare irragionevole<sup>16</sup> la differenza tra il sindaco di un comune, per il quale funziona un meccanismo di responsabilità politica derivante dall'elezione diretta e grava la possibilità di essere sfiduciato dal consiglio comunale, mentre ciò non è possibile nel caso del sindaco metropolitano, che è etero imposto alle popolazioni degli altri comuni, e per definizione non sfiduciabile.

Ma si può anche leggere tutto questo come un sistema che costringe a superare i contrasti e a trovare un accordo, per poter governare. Non si può far coincidere la democraticità con il modello (che a livello nazionale è chiamato parlamentare) basato sul rapporto di fiducia tra organismo assembleare ed esecutivo, in cui l'assemblea può sempre costringere alle dimissioni l'esecutivo. Così è nell'ordinamento comunale, in cui il consiglio, con una determinata maggioranza, può sfiduciare il sindaco. Ma a prezzo del proprio scioglimento (a livello nazionale, con il rischio del proprio scioglimento). Sono democratiche anche formule in cui assemblea elettiva ed esecutivo hanno titoli di legittimazione differenziati (come nel caso degli USA) e i loro rapporti sono regolati da un sistema di *checks and balance*, controllo e bilanciamento reciproco. Sta allo statuto l'abilità di costruirlo.

Un aspetto che fin qui è stato meno considerato è il carattere monocratico del vertice dell'esecutivo e le sue conseguenze: il Sindaco metropolitano è solo di fronte all'apparato amministrativo, anche se si è avvalso della possibilità di conferire deleghe ad alcuni consiglieri; anche se si è circondato da un ufficio di presidenza. Ciò non significa che sia l'unico soggetto competente ad adottare gli atti con rilevanza esterna

<sup>16</sup> E quindi incostituzionale (per violazione dell'art. 3 Cost.), ma la Corte lo ha già escluso, sia pure con una motivazione insoddisfacente.

che non sottoscrive come presidente del Consiglio e della Conferenza metropolitana<sup>17</sup>. È da ritenere che valga anche per la Città metropolitana quello che vale per i Comuni (art. 107 del TUEL), per cui spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale.

*Funzioni e risorse: le difficoltà dell'attuale fase di transizione.* Le funzioni attribuite dalla legge Delrio alle città metropolitane costituiscono, secondo le valutazioni della maggior parte della dottrina, un ridimensionamento delle funzioni regionali anche legislative, e certamente di quelle programmatiche. Questo ridimensionamento è avvenuto senza un'intesa preventiva con le regioni. La legittimità di questa decisione si fonda sull'orientamento assunto dalla Corte costituzionale, che consente la collaborazione Stato-Regione anche successiva alla decisione statale di incidere sulle competenze regionali (Corte costituzionale, sentenza n. 77/2011). Collaborazione che nel caso è avvenuta con l'Accordo dell'11 settembre 2014 nel quale – ai sensi del comma 91 dell'art. 1 della legge 56 – si legge che “nel processo di riordino Stato e Regioni si impegnano al rispetto e alla valorizzazione delle funzioni fondamentali delle città metropolitane e degli enti di area vasta come definite dai commi 44 e 85 dell'art. 1 della Legge”. Più specificamente l'Accordo dice che: “Tenuto conto delle finalità istituzionali generali proprie delle città metropolitane come definite dal comma 2 della Legge, Stato e Regioni valutano, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, quali altre funzioni, già esercitate dalle province siano da conferire alle città metropolitane, tenendo conto del loro ruolo costituzionale e al fine di valorizzare tale livello quale elemento di innovazione istituzionale”. A tal fine “vanno ricercate le opportune sinergie con le Regioni e con lo Stato.” (Accordo concluso in Conferenza unificata l'11 settembre 2014 e relativo DPCM 26 settembre 2014).<sup>18</sup>

Si comprende quindi che vi siano resistenze o inerzie da parte regionale nel collaborare per l'attuazione delle CM. E queste inerzie o resistenze potranno incidere sull'effettivo esercizio delle funzioni delle città metropolitane, che la legge dichiara fondamentali<sup>19</sup>. La città metropolitana eredita le funzioni fondamentali delle province e ne acquista di nuove. Sulle funzioni fondamentali “nuove” non possiamo soffermarci qui, se non per dire che alcune di esse – la pianificazione territoriale, l'organizzazione dei servizi pubblici di rilevanza economica di dimensione metropolitana, anche la mobilità – richiedono necessariamente l'intervento del legislatore regionale.

<sup>17</sup> In senso contrario F.S. Marini (2014), pag. 10.

<sup>18</sup> Il testo completo dell'Accordo che costituisce il contenuto del DPCM è in [www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it).

<sup>19</sup> La legge Delrio individua le funzioni fondamentali delle città metropolitane (art. 1, comma 44), così come individua – non potendo fare diversamente a Costituzione vigente – le funzioni fondamentali delle province.

La stessa funzione di pianificazione strategica e di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale richiedono una stretta collaborazione con la regione, senza di che la città, ma anche la stessa regione, falliranno i loro scopi.

A questa annotazione peraltro fondamentale, altra se ne aggiunge, più specifica. Poiché le città metropolitane succedono alla relativa provincia, la città metropolitana succede nelle funzioni fondamentali della provincia, ed anche – fino a che non sia diversamente disposto – nelle “altre funzioni provinciali” effettivamente esercitate dalla propria provincia. Quindi per l’effettivo avvio della città metropolitana nella pienezza delle sue funzioni occorre che si completi il processo che concerne l’assegnazione delle funzioni provinciali (senza differenze tra province che divengono città metropolitane e quelle che restano enti di area vasta). Senza di che non si sa quali altre funzioni passano alla CM e quali sono distribuite ad altri soggetti (anche alla stessa regione).

La distribuzione delle funzioni provinciali non fondamentali è ora rimessa alle decisioni regionali. Infatti entro il 30 giugno 2015 le regioni avrebbero dovuto adottare le leggi di riordino, potendo trattenere funzioni per sé o attribuirle ad altri livelli territoriali di governo (comuni e loro unioni). All’assegnazione delle funzioni con legge regionale avrebbe poi dovuto seguire il trasferimento ai destinatari delle risorse finanziarie e strumentali e del personale. Fino all’assunzione delle funzioni da parte dell’ente competente le province avrebbero dovuto continuare ad esercitare ogni precedente attività (comma 89). Per meglio definire i relativi ruoli Stato e Regioni hanno concluso l’11 settembre 2014 l’Accordo previsto dal comma 91, cui prima abbiamo fatto riferimento. Si attendono quindi le leggi regionali<sup>20</sup>. Nell’attuazione di tale compito le regioni debbono individuare l’ambito territoriale ottimale di esercizio delle funzioni che non trattengono per sé; assicurare efficacia nello svolgimento delle funzioni da parte dei comuni e delle unioni, favorire forme di esercizio associato di funzioni. Infatti l’Accordo 11 settembre 2014 prevede come criterio di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province l’attribuzione ai comuni e alle loro forme associative, anche definendo ambiti territoriali e soglie demografiche o sopprese o rimodulate. In capo alle province/enti di area vasta devono essere mantenute unicamente le funzioni fondamentali.

Se queste sono le indicazioni del legislatore, fin qui hanno provveduto oltre alla Regione Toscana, le Marche, l’Umbria, la Liguria, la Lombardia, la Calabria e il Lazio. Con un indirizzo prevalente verso il centralismo regionale. Altre leggi in itinere enunciano soltanto criteri generali e rinviando le concrete allocazioni delle funzioni a momenti successivi. Soltanto la regione Emilia Romagna sembra differenziarsi, nell’intento di dare effettiva attuazione ai principi della legge Delrio.

Ai ritardi regionali, a fronte dei quali ora il DL n. 78/2015, convertito in legge n. 125, prevede una sanzione economica<sup>21</sup>, si sono aggiunte le norme della legge

<sup>20</sup> Lo Stato è competente soltanto in materia di minoranze linguistiche.

<sup>21</sup> Il DL n. 78 assegna alle regioni che non hanno provveduto (il Veneto, ad esempio) il nuovo termine del 31 ottobre 2015, oltre il quale sono a loro carico le maggiori spese sostenute dalle province per

190/2014, commi 418-430, che stanno condizionando in misura molto rilevante la fase relativa alla riallocazione delle funzioni non fondamentali delle province, soprattutto con riguardo al personale. Perché hanno costretto a gestire contemporaneamente un forte taglio delle entrate assegnate alle province, una riduzione molto rilevante delle piante organiche delle stesse, e una conseguente, anche numericamente rilevante, riallocazione del personale in servizio. Mentre il disegno della legge n. 56 prevedeva che prima si individuasse come ricollocare le funzioni non fondamentali, e solo successivamente si procedesse alla riallocazione del personale e delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per il loro esercizio.

La legge n. 190 ha invertito, di fatto, modalità e tempi. Ha innanzitutto contratto, sulla base di criteri adottati in via generale, le risorse assegnate alle province nel 2014, assicurando per il 2015 alle nuove province e alle città metropolitane unicamente le risorse adeguate all'esercizio delle loro funzioni fondamentali. In secondo luogo ha ridotto in misura molto rilevante la pianta organica di questi enti, anche differenziando tra città metropolitane e province. La L. n. 190/2014 ha, dunque, costituito una "variante in corso d'opera" di grande rilevanza ed estremamente condizionante, che incide in modo rilevante sulla fase in atto di riallocazione delle funzioni (Pizzetti 2015). Non si tratta di una modificazione esplicita della legge 56. Piuttosto se ne è resa impossibile l'applicazione testuale e si è imposto un processo di riallocazione delle funzioni e delle risorse umane, finanziarie e strumentali, in parte di fatto sostanzialmente mutato rispetto al dettato normativo, e in parte decisamente condizionato dalle scelte della legge n. 190<sup>22</sup>. Non minori problemi si sono presentati anche sul versante finanziario, giacché la cospicua riduzione *ex lege* delle risorse delle province (e delle città metropolitane) ha reso estremamente difficile a questi enti assicurare l'esercizio integrale di tutte le funzioni precedenti, almeno fino a che non sia stato dichiarato concluso il processo di riordino delle funzioni, come vuole il comma 89 della legge Delrio. Si è aperto, infatti, un complicato problema di bilancio, giacché i nuovi enti, se il processo di riallocazione tardasse a lungo, dovrebbero far fronte alle stesse spese dei precedenti, ed esercitare le stesse funzioni con risorse fortemente ridotte. È questo l'aspetto cui tenta di rimediare l'art. 7 *quinquies* del DL n. 78/2015.

Analoghe e preoccupate considerazioni provengono dalla Lega delle Autonomie

l'esercizio di funzioni di cui avrebbero dovuto essere "liberate" (art. 7, comma 9 *quinquies*).

<sup>22</sup> La legge n. 190 del 2014 ha innanzitutto stabilito che le province dovessero versare allo Stato, a valere sul bilancio 2014, un miliardo di euro e che la loro capacità finanziaria per il 2015 fosse ridotta della stessa cifra. La norma ha però rimesso ad atto successivo del governo, da assumere sentite le città metropolitane e le province, la decisione su come distribuire il taglio del miliardo fra i diversi enti. Questo ha però costretto ad affrontare problemi nuovi e imprevisi, che hanno fortemente impegnato una parte del tempo che doveva invece essere dedicato soltanto alla riallocazione delle funzioni e delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie. Inoltre la medesima legge ha drasticamente ridotto la pianta organica delle province (per il 50%) e delle città metropolitane (per il 30%), affidando alle regioni, in sede di riallocazione delle funzioni, di decidere sostanzialmente, come e verso quali enti il personale in soprannumero debba transitare. Si è così aperta oggettivamente una nuova fase, tuttora in corso, nella quale al centro dell'attenzione sia del governo che delle regioni è stato il problema di come riallocare il personale in soprannumero.

a proposito della legge di stabilità 2015: “è proprio il combinato disposto del taglio a Province e Città metropolitane sommato ai 4 miliardi di tagli alle Regioni che complica l’attribuzione delle funzioni, sia in capo alle Regioni, che potrebbero far fatica a prendersene, sia in capo alle Province che potrebbero tendere a disfarsene”. Su cui anche il documento contenente la “posizione delle regioni sullo stato di attuazione della legge 56 del 2014”<sup>23</sup>.

Alcune risposte a questi problemi sono contenute nel DL n. 78 citato, ma assolutamente non risolutive. Oltre a quella già vista a proposito dei ritardi delle leggi di riordino delle funzioni, e alle disposizioni sul transito del personale dei corpi di polizia provinciale, la norma più interessante è quella che consente l’esercizio associato delle funzioni anche degli enti di area vasta. L’articolo 4, comma 4-ter, del DL n. 78 stabilisce infatti che, ove le leggi regionali prevedano ambiti territoriali comprensivi di due o più enti di area vasta (lo sono sia le CM sia le province, per definizione della legge Delrio), gli enti interessati possono, tramite accordi e di intesa con le regioni, definire le modalità di detto esercizio anche tramite organi comuni. La disposizione del comma 4-ter è dettata “ai fini di quanto previsto dal comma 89 dell’articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56”, che disciplina il riordino delle funzioni non fondamentali delle province. Il richiamo all’art. 1, comma 89, della legge Delrio, sembrerebbe limitare l’ambito di applicazione della norma alle sole funzioni non fondamentali. Se così fosse, la norma sarebbe poco utile.

Chi vivrà vedrà come le difficoltà dell’attuale fase di transizione saranno superate.

## **2. La città metropolitana di Venezia nello statuto e nella legislazione regionale del Veneto**

Lo statuto regionale (art. 14) prevede che la Regione favorisca lo sviluppo del sistema dei servizi e delle infrastrutture di rango metropolitano, con particolare riferimento a reti della mobilità, piattaforme portuali e aeroportuali, logistica, ricerca e università, poli fieristici, poli sanitari e istituzioni culturali di interesse regionale. Questa previsione non ha dato luogo ad una qualche localizzazione delle funzioni di rango metropolitano, esprimendo piuttosto una visione che coinvolge l’intero territorio regionale nelle funzioni metropolitane. Anche con questa impostazione, resta che non si è per ora avviata su questo tema (le funzioni metropolitane) una “stretta collaborazione” con le autonomie locali, come previsto nella norma statutaria. In passato il tema della localizzazione di un’area metropolitana all’interno della regione si era posto, e la contrarietà regionale ad una tale differenziazione del territorio si era espressa nella previsione che l’area metropolitana di Venezia comprendesse soltanto i Comuni di Venezia, Marcon, Mira, Spinea, Quarto d’Altino (LR n. 36/1993). Legge che possiamo considerare “cautelativa”, per l’eventualità – non si sa mai – che le previsioni della legge n. 142/1990 possedessero una loro forza attuativa.

<sup>23</sup> Cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 15/34/CR02/C1.

Se la Regione, che come detto esprimeva ed esprime una diversa impostazione, non ha aiutato nell'individuare un'area metropolitana (centro veneta da un lato, veronese dall'altro), non vi è stata neppure – o è stata del tutto insufficiente – una volontaria sperimentazione degli enti locali di adozione di decisioni comuni e di collaborazione<sup>24</sup>, come avvenuto in altre aree d'Europa, e in certa misura altrove in Italia<sup>25</sup>, cosicché in definitiva la soluzione del legislatore è imposta dall'alto e "amministrativa"<sup>26</sup>.

E tuttavia, se si guarda alla storia amministrativa della regione, si vede che l'esigenza di separata pianificazione di un'area sub-regionale era emersa da tempo anche in sede regionale. La spinta verso un piano di area era giunta dalla legge speciale per Venezia L. 171/1973 e dalla conseguente legge regionale attuativa (LR n. 49/1974), che aveva individuato un comprensorio di 16 comuni (con Mogliano e Codevigo esterni alla provincia di Venezia) in cui la pianificazione territoriale avrebbe dovuto avvenire a livello intercomunale, con conseguente obbligo di adeguamento degli strumenti urbanistici dei singoli comuni<sup>27</sup>. Il piano comprensoriale non è mai stato adottato. In compenso nel 1986, con deliberazione n. 7091, la Giunta Regionale ha adottato uno strumento di pianificazione esteso al territorio di 16 comuni distribuiti attorno alla Laguna di Venezia, denominato piano di area della laguna e dell'area veneziana (PALAV) che, pur vertendo principalmente su temi ambientali (il piano direttore del bacino scolante ha poi integrato il PALAV), seguiva di fatto l'applicazione di due criteri che, a suo tempo, avevano consentito di delimitarla: la rete di relazioni interne quotidiane che lega una vasta area e che fa capo, in termini di poli principali per servizi e occasioni di lavoro a Venezia, Mestre e Marghera, e la stretta relazione

<sup>24</sup> Vi sono stati dei tentativi (periodo del sindaco Paolo Costa) che diedero luogo a deliberazioni comunali di una ventina circa di comuni. Nel 1994 23 Comuni si espressero per l'individuazione di un nuovo livello di governo di area metropolitana vasta; nel 2000 i Sindaci di Venezia, Padova e Treviso sottoscrissero un Protocollo di Intesa per la promozione della "Città metropolitana centro veneta", a cui aderirono anche altri 52 comuni dell'area. Allora l'accento era sulla legittimazione democratica, più che sul motore dello sviluppo: esisteva una conurbazione, ma non il relativo governo. E d'altra parte i comuni della corona beneficiavano di esternalità del comune capoluogo, di cui non sopportavano i costi.

<sup>25</sup> Pensiamo soprattutto alla provincia di Bologna.

<sup>26</sup> È nota la relativa recriminazione, espressa da chi peraltro non ha assunto volontariamente e con strumenti convenzionali nessuna iniziativa. Il dilemma per il legislatore era dunque: prendere atto dell'inerzia ed assecondarla, o creare uno strumento a base associativa ed affidarlo ai protagonisti. Quest'ultima è stata la scelta.

<sup>27</sup> *"La Regione con propria legge delimita l'ambito territoriale del comprensorio e stabilisce la partecipazione dei comuni interessati alla formazione e alla adozione del piano comprensoriale. Il piano comprensoriale stabilisce le direttive da osservare nel territorio del comprensorio per la formazione e l'adeguamento degli strumenti urbanistici. Tali direttive riguardano: a) lo sviluppo, l'impianto e la trasformazione degli insediamenti abitativi, produttivi e terziari; b) le zone da riservare a speciali destinazioni e quelle da assoggettare a speciali vincoli o limitazioni, con particolare riferimento alle località di interesse paesistico, storico, archeologico, artistico, monumentale ed ambientale; c) le limitazioni specificamente preordinate alla tutela dell'ambiente naturale, alla preservazione della unità ecologica e fisica della laguna, alla preservazione delle barene ed all'esclusione di ulteriori opere di imbonimento, alla prevenzione dell'inquinamento atmosferico ed idrico e, in particolare, al divieto di insediamenti industriali inquinanti, ed ai prelievi e smaltimenti delle acque sopra e sotto suolo; d) il sistema delle infrastrutture e delle principali attrezzature pubbliche o di uso pubblico, comprese le opere portuali".*

con quel sistema ambientale unificante che è la Laguna di Venezia. Pur non essendo questa delimitazione l'unica possibile, era apparsa rappresentativa e coerente, così come recitano i documenti ufficiali. Al primo PALAV è poi seguito quello approvato dal Consiglio Regionale n. 70 del 9 novembre 1995, che costituisce un avanzamento nella elaborazione di uno strumento adeguato alla specifica realtà veneta e veneziana, come si legge nel relativo sito regionale. La delimitazione del PALAV è estesa come si è detto a 16 comuni<sup>28</sup>, poi divenuti 17 con l'istituzione del Comune di Cavallino-Treporti.

In seguito all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 18/10/2001 che ha previsto le città metropolitane come enti "necessari" (nuovo art. 114), Venezia è giunta fino ad articolare il suo territorio in sei Municipalità, quali organismi di governo nella prospettiva dell'istituzione della Città Metropolitana e della costituzione dei Comuni Metropolitan.

Alla fase di rilancio dei primissimi anni 2000 è seguito l'abbandono della prospettiva intercomunale, e la riproposizione del progetto di separazione di Mestre da Venezia, con la presentazione della relativa iniziativa legislativa in Regione, fino alle recenti decisioni legislative della legge Delrio, cosicché l'istituzione della città metropolitana di Venezia, il cui territorio come si è visto coincide con quello provinciale, è intervenuta in una situazione di sostanziale inerzia, con qualche rara ed elitaria eccezione<sup>29</sup>.

*Le elezioni a Venezia del 9 agosto 2015.* Le città metropolitane italiane hanno votato per il consiglio metropolitano nei mesi di agosto/settembre 2014. Venezia, commissariata da circa un anno, ha votato necessariamente dopo la ricostituzione degli organi elettivi del Comune di Venezia, in mancanza dei quali sarebbe stato impossibile costituire gli organi della città metropolitana di Venezia (in seguito anche CMV). Come dimostra la previsione che in caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo si procede a nuove elezioni dell'intero consiglio metropolitano (art. 1, comma 21 della legge 56/2014). Le regole e i tempi dell'elezione e dell'insediamento degli organi per la CM di Venezia sono stati dettati con il DL n. 90/2014 (art. 23, comma 1-ter).

Conseguentemente, una volta eletti gli organi comunali di Venezia ed eletto il 9 agosto 2015 il consiglio metropolitano, dalla data di insediamento di quest'ultimo (prevista per il 31 agosto 2015) la città metropolitana di Venezia subentra alla provincia omonima, con gli effetti successori ormai noti. Alla stessa data il Sindaco del comune capoluogo assume le funzioni di sindaco metropolitano e si insedia la Conferenza metropolitana che approva lo statuto della città metropolitana nei successivi centoventi giorni. Nel caso di mancata approvazione dello statuto entro il termine, si applica la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

<sup>28</sup> Campagna Lupia, Camponogara, Cavallino Treporti, Chioggia, Codevigo, Dolo, Jesolo, Marcon, Martellago, Mira, Mirano, Mogliano Veneto, Musile di Piave, Quarto d'Altino, Salzano, Spinea, Venezia.

<sup>29</sup> Tra questi: Venezia 2000, Fondazione Pellicani, Camera di Commercio, Unione industriali.

Venezia è quindi in ritardo di circa un anno rispetto alle altre città metropolitane (delle regioni a statuto ordinario), ma ha il vantaggio di potersi avvalere ora dell'esperienza già fatta dalle altre città, in termini di testi statutari, ma anche di rapporti politici interni al territorio metropolitano, ed esterni, essenzialmente con l'ente regione.

*Un conflitto evitato (per ora): la proposta di divisione del Comune di Venezia in Venezia e Mestre.* Nel giugno 2015 si è votato anche per il rinnovo del Consiglio regionale e del Presidente della Regione Veneto. La fine della legislatura ha fatto venir meno l'iter della proposta di legge popolare n. 448/14 che mirava ad ottenere la separazione del comune di Venezia in due comuni, Venezia e Mestre. Ma va detto che la Regione aveva comunque fermato l'iter, non avendo espresso il giudizio di "meritevolezza" della proposta, consapevole probabilmente dei seri ostacoli legali. La questione è per ora chiusa, ma si riproporrà. Sarebbe stato il quinto tentativo (i 4 precedenti sono stati bocciati nelle urne referendarie) di separare Mestre da Venezia. Secondo i presentatori di quella proposta, *"l'imminente avvento della Città metropolitana spazza via ogni ragione contraria, essendo infatti previsto un livello di gestione sovracomunale per il governo di aree complesse: Venezia e Mestre potranno essere comuni autonomi all'interno della futura Città Metropolitana, come espressamente previsto dalla legge"*.

Da un lato, l'affermazione è corretta: la suddivisione del comune capoluogo in più comuni, ma tutti all'interno del grande comune-città metropolitana, muta sostanzialmente i termini sia politici sia istituzionali dell'operazione. Dall'altro essa si scontra con la disciplina specifica introdotta dal legislatore nazionale per ottenere appunto il risultato di suddividere in più comuni il comune capoluogo. Disciplina specifica che in quanto tale supera quella ordinaria con cui si suddividono o si accorpano i comuni in genere (e che è contenuta in leggi regionali, nel caso del Veneto nella LR n. 25/1992)). È vero che il potere regionale di istituire nuovi comuni trova fondamento in una norma scritta nella Costituzione (art. 133, comma 2), mentre la norma qui invocata sta in una legge ordinaria (la legge Delrio) quindi di rango inferiore, ma la legge Delrio è a sua volta attuativa di norma costituzionale (quella che prevede come enti necessari le città metropolitane), quindi è consentito considerare il rapporto tra la legge regionale (veneta) attuativa del 133, comma 2, e il comma 22 della legge n. 56 come disposizione speciale rispetto a disposizione ordinaria e generale. Di conseguenza la procedura che si deve ordinariamente adottare per creare più comuni da uno di essi non è più applicabile per il comune di Venezia.

Il percorso istituzionale che secondo la legge Delrio deve essere seguito nel caso di Venezia inizia con una delibera del consiglio comunale veneziano, adottata con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati (oppure con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati ottenuta per due volte sul medesimo testo). Continua con il referendum cui sono chiamati tutti i cittadini della città metropolitana (l'esito è positivo se ha votato a favore la maggioranza dei partecipanti al voto). E si conclude con la legge regionale che istituisce i nuovi comuni. Molto sarebbe da dire su questa procedura, non ci soffermiamo per il fatto che la Corte

costituzionale (sentenza n. 50/2015) ha ritenuto di promuoverla considerandola ragionevole<sup>30</sup>. Quello che abbiamo detto è tuttavia sufficiente per far comprendere che la suddivisione del comune di Venezia in più comuni è in mano alla maggioranza assoluta del Consiglio comunale di Venezia. E che difficilmente una tale maggioranza prenderà su di sé questa responsabilità. Detto in altri termini, il percorso che si prospetta è – a mio avviso – politicamente inagibile. La questione è ulteriormente complicata dal fatto che il percorso di cui stiamo trattando ha come obiettivo la suddivisione del comune di Venezia come strumento per poter utilizzare il suffragio universale nelle elezioni metropolitane. Mentre coloro che hanno supportato le iniziative per separare Mestre da Venezia hanno fin qui perseguito semplicemente la possibilità di Mestre di rendersi autonoma da Venezia, la procedura sopra descritta della legge Delrio serve a creare le condizioni per poter adottare l'elezione diretta del Consiglio metropolitano e del relativo Sindaco, in luogo del sistema elettorale di secondo grado del Consiglio, con il Sindaco di diritto.

Da questa puntualizzazione non si può dedurre che – se non si persegue tale obiettivo – il sistema previsto dalla legge regionale del Veneto per suddividere un comune tornerebbe ad essere applicabile anche a Venezia. Porta piuttosto ad un'altra conclusione: l'elezione diretta senza la frammentazione del comune capoluogo deve essere consentita anche a Venezia, così come è già stata consentita a Napoli e a Milano<sup>31</sup>.

Un ultimo chiarimento si impone: se si volesse dare attuazione al procedimento previsto dal comma 22 (il comma 22 dell'art. 1 della legge Delrio), non basterebbe la suddivisione del comune di Venezia in Venezia da una parte e Mestre dall'altra; questo non assolverebbe alle finalità della norma, che vuole ridurre il divario tra il capoluogo e gli altri comuni (divario che persisterebbe, avendo Mestre circa 200.000 abitanti). Occorrerebbe almeno la divisione di Venezia in tre comuni, e ancora non sarebbe l'optimum. Non senza aggiungere che si dovrebbe a quel punto decidere il capoluogo di Regione.

*Le elezioni metropolitane di Venezia.* Il corpo elettorale veneziano è di 685 elettori corrispondenti a 44 comuni. Si è recato a votare il 9 agosto più dell'80% degli aventi diritto, al di là delle dichiarazioni di scetticismo di qualcuno. Questa percentuale conferma dunque l'interesse per il nuovo ente, così come lo conferma l'assenza di iniziative in direzione dell'uscita dal territorio metropolitano, che pur le norme consentono (e la Corte costituzionale conferma).

Si sono presentate tre liste (centro destra con il sindaco di Venezia Brugnaro, centrosinistra, M5s). Il risultato elettorale non ha presentato sorprese: ha vinto con 11 eletti su 18 la lista del centrodestra (comprendente i Fucsi di Brugnaro); 6 seggi

<sup>30</sup> Legge Delrio, art. 1, comma 22. La Corte costituzionale ha considerato non irragionevole che “in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale” il Sindaco metropolitano sia *ope legis* coincidente con quello del Comune capoluogo. Scelta che la stessa Corte definisce non irreversibile in ragione della competenza statutaria a modificarla (sentenza n. 50/2015).

<sup>31</sup> Cfr. il c.d. emendamento Milano che ha dato luogo al 5° periodo del comma 22.

al centro sinistra, 1 alla lista M5s. Se si guarda invece allo schieramento attuale dei singoli comuni, 23 sono ascrivibili al centrosinistra, 21 al centrodestra. La consistenza preponderante del centrodestra nel Consiglio metropolitano dipende dal recente passaggio al centrodestra di Venezia e di alcuni comuni di peso (Portogruaro).

Nella Conferenza metropolitana – che comprende tutti i 44 sindaci – i pesi politici sono diversi (23 a 21), è vero, ma ricordiamo che secondo la legge 56 la Conferenza approva il suo atto più importante, lo statuto, con una maggioranza non particolarmente qualificata (almeno un terzo dei comuni e la maggioranza della popolazione complessivamente residente, art. 1, comma 9, della legge 56), anzi una maggioranza che potrebbe considerarsi “ordinaria”. Una maggioranza che valorizza la popolazione (i residenti complessivi sono 857.841), non i comuni in quanto tali. Si noti tra l’altro che se si tratta invece di approvare le zone omogenee in mancanza di intesa con la Regione, la maggioranza da raggiungere in Conferenza è dei due terzi dei componenti (comma 11, lett. c).

È anche interessante notare che su 18 teste che siedono in Consiglio, 12 non sono veneziane. Il peso del “territorio” rispetto al capoluogo potrà dunque farsi sentire, sempre che lo statuto equilibri adeguatamente i poteri tra Consiglio e Sindaco metropolitano. Non tutti gli eletti sono sindaci: 9 sono sindaci, 9 sono consiglieri comunali. La rappresentanza territoriale, nel senso della rappresentanza delle singole zone del territorio metropolitano, è stata raggiunta? La ripartizione territoriale degli eletti non è – giustamente a mio avviso – obiettivo del sistema elettorale, che prevede il voto attribuito a liste uniche per l’intero territorio considerato come unitario. Ancor meno debbono valutarsi i risultati come rappresentanza di singoli comuni. Tuttavia le scelte operate nelle candidature e nel voto hanno dato rappresentanza un po’ a tutte le zone, con la rilevante eccezione di Mira.

*Sulla possibile scelta statutaria dell’elezione diretta.* La possibilità di optare, in sede statutaria, per l’elezione diretta, è un aspetto politicamente ed istituzionalmente di grande rilievo. Ne abbiamo parlato nella parte prima. Qui vogliamo aggiungere qualche considerazione in merito alla scelta che si deve compiere nella redazione dello Statuto. Il fatto che si possano affrontare i nuovi compiti metropolitani con una struttura decisionale sostanzialmente di tipo associativo – quale quella disegnata dalla legge Delrio – è un grande vantaggio, se si pensa che ciascun decisore ha una duplice veste: amministratore comunale e metropolitano insieme. Non si tratta di accettare decisioni provenienti da un ceto di eletti “altro” rispetto agli amministratori comunali. D’altro canto l’indagine svolta presso gli amministratori locali della provincia di Venezia (citata nella parte prima) ha mostrato che la contrarietà non sta nella forma elettiva di secondo grado, ma esclusivamente nella scelta (probabilmente necessitata) del sindaco di Venezia come sindaco di diritto della città metropolitana. Spetterà a quest’ultimo dimostrare che lavora nell’interesse di tutti, e non per il capoluogo. Capoluogo peraltro che per il richiamo internazionale che produce è in grado di portare consistenti vantaggi all’intero territorio.

Optare da subito per la soluzione più democratica in un caso come quello di Venezia avrebbe più svantaggi che vantaggi. Avrebbe l'effetto di proiettare tutta l'attenzione del ceto politico sulla prospettiva dell'elezione diretta, anziché sulla costruzione della struttura metropolitana. Nulla impedisce di esprimersi nello statuto successivamente, quando i tempi saranno maturi. Quando si sentirà effettivamente il bisogno di un Consiglio metropolitano elettivo. Non possiamo che considerare saggia la scelta legislativa che di fatto impone un periodo di gestione di tipo associativo con eletti di secondo grado. Infatti la città metropolitana non può iniziare ad operare che nella forma di ente di secondo grado.

*Sulla particolare rilevanza delle modalità di partecipazione da prevedere in sede statutaria.* La presenza di un sindaco metropolitano eletto da una parte soltanto dei cittadini del territorio metropolitano rende particolarmente rilevanti le previsioni dello Statuto in tema di partecipazione. La partecipazione dei cittadini (e più ampiamente degli abitanti) alle principali decisioni amministrative è sempre un aspetto significativo nella società contemporanea. Lo è a maggior ragione se l'assetto della *governance* della CM è quello sopra descritto.

È quindi particolarmente importante che le previsioni statutarie in materia non siano generiche, che prevedano strumenti appositi. Per la consultazione dei comuni vi è la conferenza metropolitana, mentre per la partecipazione dei cittadini è importante prevedere che la partecipazione possa avvenire sia con forme di democrazia elettronica e di partecipazione attraverso la rete, sia con le più tradizionali consultazioni promosse dagli amministratori o anche da gruppi qualificati di cittadini. Di particolare interesse ed efficacia, l'utilizzazione, per le decisioni relative ad interventi sul territorio di maggiore rilevanza, del metodo dell'inchiesta pubblica preventiva (*public inquiry*), appositamente disciplinata, in modo da assicurare la maggiore informazione e la conduzione indipendente dell'inchiesta. In questo modo si può attenuare di molto il sentimento di estraneità che può essere nutrito da parte almeno della popolazione e si può costruire il consenso interno al nuovo ente territoriale.

### 3. La città metropolitana di Venezia e lo Stato

Come tra poco vedremo, sono cruciali i rapporti tra città metropolitana e regione. Ma rilevanti sono anche i rapporti con lo Stato di ciascuna città metropolitana.

Dice il comma 46 dell'art. 1 della legge 56 (Delrio) che lo Stato può attribuire ulteriori funzioni alle Città metropolitane, in base alle proprie competenze, in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (primo comma dell'art. 118 Cost.). Se una delle linee guida, ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, è la differenziazione, lo Stato potrebbe attribuire ulteriori funzioni alla CM di Venezia diverse da quelle eventualmente assegnate ad altre città metropolitane, in base alle differenze che le caratterizzano. Che la situazione di Venezia sia

unica in Italia (e nel mondo), non è dubbio. Così come è vero che essa non riguarda esclusivamente il centro storico di Venezia. Ed è noto che vi è una legge speciale per Venezia dal 1973, e che anche quando i relativi finanziamenti sono venuti meno, non per questo sono cessate le norme speciali su procedure ed organismi appositi (Comitatone, Commissione di salvaguardia).

È ora di tutta evidenza che – una volta comprese Venezia e la sua laguna nell’ambito della CMV, che contiene gli otto comuni interni alla conterminazione lagunare, eccetto Codevigo – anche i progettati nuovi istituti che dovrebbero tutelare Venezia e la sua laguna, nonché assicurarle speciali finanziamenti (Pdl S. 198 Casson e S. 1060 Dalla Tor) hanno come interlocutore la Città metropolitana di Venezia e non più soltanto i tre comuni lagunari (Venezia, Chioggia, Cavallino). Anche se si dovrà continuare a distinguere ciò che riguarda esclusivamente Venezia e Chioggia, per le loro peculiarità, da ciò che riguarda il più vasto territorio metropolitano.

Un tessuto complesso, come si vede. Pensiamo all’interferenza mare laguna e ai problemi che ne derivano. Ma pensiamo anche al porto e all’aeroporto, che non hanno (devono avere) soltanto funzione di transito.

Modifiche alla legge speciale attuale, superata anche dalle vicende recenti, sono senza dubbio necessarie. Ma si può forse raccomandare una parsimonia normativa, e piuttosto la conclusione di accordi-intese Stato/Regione/Città metropolitana per risolvere problemi specifici: una tecnica probabilmente più percorribile.

#### **4. La Città metropolitana di Venezia e la Regione Veneto**

Si ricorderà che alla città metropolitana di Venezia sono attribuite le funzioni fondamentali della provincia di Venezia, quelle che saranno attribuite alla CM nel processo di riordino delle funzioni delle province (commi da 85 a 97), e le funzioni fondamentali proprie, come città metropolitana (comma 44 dell’art. 1 della legge n. 56). Inoltre la Regione Veneto può attribuire alla città metropolitana ulteriori funzioni, in attuazione dell’art. 118, primo comma, della Costituzione. La Regione Veneto ha da svolgere importanti compiti: decidere quali altre funzioni, oltre a quelle fondamentali, le province continueranno a svolgere in Veneto; solo queste transiteranno definitivamente in capo alla città metropolitana di Venezia. Decidere quali funzioni attualmente regionali è bene siano esercitate dalla CM, ai sensi del comma 46. Se quest’ultima decisione può essere rinviata, quella attinente alle funzioni provinciali da redistribuire (comma 89 della legge 56) è di assoluta urgenza. Il DL 78, art. 7, convertito in legge n. 122/2015, al comma 9-*quinqies*, relativo agli adempimenti regionali in materia di funzioni delle Province, fissa un nuovo termine per il riordino delle funzioni e stabilisce che “in caso di mancata adozione delle leggi regionali previste dall’accordo sancito nella Conferenza Unificata dell’11 settembre 2014, la Regione inadempiente è tenuta a versare alle Città metropolitane e alle Province del proprio territorio *somme corrispondenti alle spese da ciascuna sostenute*

per l'esercizio delle funzioni non fondamentali oggetto della regolazione regionale. Le somme in questione sono determinate mediante decreto del Ministro per gli Affari regionali". È chiaro che il punto non è tanto che le province e le ex province/città metropolitane siano risarcite, quanto che si arrivi rapidamente alla riassegnazione delle funzioni. Le province e quindi la città metropolitana non possono dismettere le funzioni attualmente esercitate se queste non sono concretamente assunte da altro soggetto. La Regione Veneto non ha ancora adottato nessuna decisione in proposito e quindi non rispetterà neppure il termine del 31 ottobre 2015. Nel marzo 2015 ha approvato in Giunta un testo di DDL, mai presentato in Consiglio, in cui conferma per intanto in capo alle nuove province le funzioni già attribuite – comprese quindi quelle non più finanziate – e assegna a se stessa il termine di un ulteriore anno per decidere sul riordino delle funzioni. Nessun lavoro di Commissione o d'Aula è in corso nel momento in cui si scrive (agosto 2015).

Ma al di là di questo pur importante adempimento, che incide sulle funzioni che deve esercitare la CMV, il tema dei rapporti tra Regione e CM è fondamentale per la ragione che le funzioni proprie della CM non possono essere concretamente e proficuamente esercitate se non vi è la cooperazione, anzitutto legislativa, della regione. Ad oggi la legislazione regionale ignora l'esistenza della CMV nel suo territorio<sup>32</sup>. Il procedimento di adozione del programma regionale di sviluppo (le modalità della concertazione sono affidate a delibere di Giunta) ignora che la CMV è tenuta ad approvare un proprio piano strategico e che tra i suoi compiti vi è lo sviluppo economico del suo territorio. Non si prevede che la CMV venga sentita o consultata nella redazione del programma. Possiamo pure dimenticarci del programma regionale di sviluppo, anche per la sua vaghezza, e guardiamo invece alla programmazione che effettivamente opera, quella collegata ai finanziamenti europei e ai relativi regolamenti. È noto che il Regolamento recante disposizioni comuni per i Fondi del Quadro Strategico Comune (QSC) incoraggia approcci territoriali integrati<sup>33</sup>, quindi in stretto collegamento con le autorità locali e, dovrebbe ritenersi, con le nuove città metropolitane. Il PON METRO (programma nazionale approvato dalla UE il 14 luglio 2015), finanzia le città metropolitane e quindi anche CMV (per alcune azioni sull'intero territorio; per altre sul solo comune capoluogo). Il POR regionale (POR-FESR 2014-2020 trasmesso alla CE il 3 luglio 2015 e approvato nell'agosto 2015) prevede un asse finalizzato all'attuazione di azioni integrate nelle aree urbane della regione (Asse 6 Sus) e le identifica nelle città di Venezia, Vicenza, Padova, Treviso, Verona e relativi comuni di cintura (non più di 5); con possibilità di estensione ad una sesta area, con determinate caratteristiche di urbanizzazione ed organizzazione. È palese la volontà di distribuire l'intervento<sup>34</sup>, ignorando la differenziazione istituzionale e territoriale

<sup>32</sup> Non è necessariamente così. La Regione Toscana ha previsto il PrM già nella propria legge n. 65 del 2014, art. 91 e 91-bis.

<sup>33</sup> Cfr. quanto diffusamente descritto nel contributo di Bassetto e Domorenok in questo volume.

<sup>34</sup> Giustificato sul piano scientifico con la citazione di uno studio OCSE (OCSE-UE "Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database (Sept. 2013)", che individua in Veneto

che ormai esiste anche in Veneto<sup>35</sup>. L'unica giustificazione che se ne potrebbe dare, ma francamente fragile, è che ci vorranno tempi più lunghi del settennio 2014-2020, ovvero dei prossimi cinque anni, per porre concretamente in opera interventi nel più ampio territorio metropolitano.

Ancor più rilevante il ritardo delle norme sulla pianificazione territoriale. Il piano territoriale metropolitano (PTM) non compare ovviamente nella legge regionale per il governo del territorio (LR n. 11/2004), ma neppure negli interventi legislativi molto più recenti. I contenuti del PTPC, come previsti dalla legge urbanistica del Veneto, non sono adeguati alle previsioni della legge 56 laddove essa descrive la funzione metropolitana di pianificazione territoriale, e quindi non consentono alla CMV di redigere compiutamente il proprio piano territoriale. La città metropolitana di Venezia può rivendicare le proprie competenze, a partire dai contenuti statutari, ma il meno che si possa dire è che fino a che non verranno esercitati i poteri legislativi regionali la situazione sarà di incertezza. I rapporti tra piano territoriale metropolitano e piani strutturali dei comuni o associazioni di comuni sono dunque tutti da definire. Lo può fare entro certi limiti lo statuto metropolitano, ma la questione è nuova e complessa, la legge regionale avrebbe l'autorevolezza di dare delle indicazioni sicure, anche nella direzione, se si crede, di rafforzare le previsioni statutarie che attribuissero agli organi metropolitani la funzione di pianificazione strutturale<sup>36</sup>. Insomma di decidere ciò che la legge 56 non ha risolto fino in fondo.

Analoghe considerazioni vanno fatte per quanto riguarda gli ambiti o bacini di governo dei servizi pubblici di rilevanza economica (rifiuti, risorse idriche, trasporti). Meno problemi vi sono se il bacino attualmente previsto è provinciale (nel caso dei trasporti non lo è), negli altri casi si pone l'interrogativo se sia consentito spezzare il territorio della città metropolitana in ambiti diversi. La risposta dovrebbe essere negativa. Ma l'aspetto più rilevante riguarda l'ente di governo dell'ambito o bacino: la legge 56, attribuendo alla CM tra le funzioni fondamentali "*l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano*", evidentemente richiede

5 "aree urbane funzionali". Come se quello studio potesse smentire tutti gli altri studi, anche OCSE, che individuano l'area metropolitana centro Veneta (OCSE 2010, v. nota 1). E soprattutto la legge, che la istituisce.

<sup>35</sup> In realtà ci si ricorda della città metropolitana in quanto finanziata dal PON Metro per dire che alcune azioni del POR-FESR non verranno finanziate a Venezia.

<sup>36</sup> La legge regionale della Toscana (LR n. 65/2014 e succ. mod.), per esempio, all'art. 91-bis affronta l'argomento prevedendo che "la città metropolitana può approvare, in luogo dei comuni o parte di essi, il piano strutturale, a seguito di convenzione di cui all'art. 20 della LR 68/2011 con i comuni interessati o per espressa previsione statutaria attributiva di detto potere, fermo restando che il piano territoriale della città metropolitana è lo strumento di pianificazione territoriale al quale si conformano le politiche della stessa città metropolitana, nonché i piani e i programmi di settore e gli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica comunale (omissis). [...] Ove previsto dallo statuto, la città metropolitana può approvare direttive ai comuni per i piani operativi di loro competenza". Si nota agevolmente che la legge regionale lascia allo statuto la scelta di prevedere il potere di approvare i piani strutturali in luogo dei comuni, o di consentirlo soltanto sulla base di apposita convenzione. In tal modo è la legge regionale che dà "copertura" alla norma statutaria che attribuisca alla CM il potere di adottare un piano territoriale che assorba i contenuti dei piani strutturali comunali.

che l'ente di governo sia la stessa CM. Previsione che si scontra con la legislazione regionale del Veneto, che prevede dei Consigli di bacino (sostanzialmente delle associazioni di comuni mediante convenzione) costituiti da rappresentanti dei comuni del bacino: l'ente di governo non è la CMV ma una diversa associazione di comuni. Qual è il contenuto della funzione fondamentale "organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale" se nell'ambito metropolitano (coincidente con la provincia) vi sono altri enti di governo di quei servizi (sempre costituiti da rappresentanti dei comuni, ma soggettivamente diversi dalla città metropolitana)?

Il legislatore si è probabilmente reso conto della contraddizione da esso stesso creata quando da un lato ha affidato le funzioni di governo dei servizi di interesse generale alla città metropolitana, e dall'altro ha imposto per ciascun settore di servizi pubblici la creazione di enti di governo a dimensione d'ambito rappresentativi dei comuni interessati (linea seguita a partire dallo Sblocca Italia, DL n. 133/2014, in tema di servizio idrico integrato, art. 7 che modifica l'art. 147 del Codice ambiente: "Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale" e confermata nella legge di stabilità 2015). E ha tentato di rimediare introducendo – in modo pasticciato – il comma 90, che merita di essere letto per intero<sup>37</sup>.

Il comma 90 ha una portata generale, sia dal punto di vista dei servizi cui si riferisce (che devono essere di rilevanza economica), sia dei soggetti tendenzialmente da eliminare (enti ed agenzie). Ma certamente riguarda anche gli enti di governo dei servizi di rilevanza economica previsti da normative di settore regionali o anche statali. L'obbligo di soppressione di organizzazioni che esercitano funzioni che possano essere attribuite alle province (e quindi alle città metropolitane), riguarda sia le regioni sia lo Stato. E concerne quindi anche quelle norme settoriali – statali e regionali – che prevedono la creazione di enti di governo dei servizi a rete di rilevanza economica per ciascun servizio (rifiuti, risorse idriche, trasporti). Peraltro il governo di quei servizi

<sup>37</sup> 90. *Nello specifico caso in cui disposizioni normative statali o regionali di settore riguardanti servizi di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale, si applicano le seguenti disposizioni, che costituiscono principi fondamentali della materia e principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione:*

- a) *il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 92 ovvero le leggi statali o regionali, secondo le rispettive competenze, prevedono la soppressione di tali enti o agenzie e l'attribuzione delle funzioni alle province nel nuovo assetto istituzionale, con tempi, modalità e forme di coordinamento con regioni e comuni, da determinare nell'ambito del processo di riordino di cui ai commi da 85 a 97, secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà, anche valorizzando, ove possibile, le autonomie funzionali;*
- b) *per le regioni che approvano le leggi che riorganizzano le funzioni di cui al presente comma, prevedendo la soppressione di uno o più enti o agenzie, sono individuate misure premiali con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

non è compreso nelle funzioni fondamentali delle province (forse in quelle delle nuove province speciali di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 56), mentre lo è nelle funzioni fondamentali delle città metropolitane. E tuttavia parrebbe che di fronte alle nuove province, strutture rappresentative dei comuni, quegli enti dovrebbero essere soppressi. E le funzioni trasferite alle nuove province.

Quello che si vuole qui sottolineare è che a maggior ragione lo stesso principio va applicato laddove la provincia è diventata città metropolitana, ente che tra le sue funzioni fondamentali ha proprio l'organizzazione dei servizi di ambito metropolitano: se il governo dei servizi è previsto a livello provinciale e ora metropolitano, l'ente rappresentativo dei comuni c'è già e si chiama città metropolitana. Le leggi regionali del Veneto in materia di risorse idriche, di rifiuti e di trasporti, che prevedono i consigli di ambito o bacino, o analoghe strutture, dovrebbero essere urgentemente aggiornate. La duplicazione di enti dovrebbe essere rigorosamente evitata. Altrimenti si dovrebbe immaginare un macchinoso meccanismo di direttive della città metropolitana ai vari "consigli", onde assolvere all'obbligo di legge, di organizzare i "servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano". E di decidere sulle relative società di gestione<sup>38</sup>.

## **5. La Città metropolitana di Venezia e i comuni (interni). Come perseguire l'integrazione funzionale e organizzativa**

La legge 56 intende modificare profondamente gli assetti consolidati del governo territoriale italiano, superando tradizionali separatezze e sovrapposizioni tra livelli, ciascuno dei quali costituito da distinti apparati, funzioni, classi politiche. E traduce in termini concreti il principio di differenziazione, vera rivoluzione concettuale, annunciata nella Costituzione sin dal 2001, in sostituzione dell'antico principio di uniformità: da qui la nuova istituzione territoriale, la Città metropolitana, volta ad adeguare le principali aree del Paese alle esigenze attuali dello sviluppo economico e sociale, in linea con le più avanzate esigenze europee. Il governo dei territori è affidato ad un medesimo insieme di amministratori, in grado di selezionare le attività strategiche di area vasta rispetto a quelle di prossimità, a diretto contatto con i cittadini, indirizzandole secondo un disegno unitario, in una composizione di obiettivi e interessi che eviti frammentazione di ruoli e conflitti. Anche grazie all'inedita ampiezza del potere statutario, il modo di organizzazione/distribuzione delle funzioni di pros-

<sup>38</sup> Secondo l'analisi di Invitalia di aprile 2015 sullo stato di attuazione dei processi di riordino risulta che nessuna regione ha dato seguito a quanto previsto dal comma 90 della Legge Delrio, secondo cui "Stato o Regioni, in funzione della materia, devono sopprimere agenzie o enti (consorzi, società *in house*) alle quali siano state attribuite funzioni di organizzazione dei servizi pubblici di rilevanza economica in ambito provinciale o sub-provinciale, ri-attribuendo, contestualmente, tali funzioni alle province". Se per quanto riguarda le province vi è la contraddizione sopra segnalata, per le città metropolitane l'inerzia non si giustifica.

simità (quelle comunali) può significativamente cambiare, essendo nella disponibilità dei comuni in accordo con la città metropolitana (in certa misura, in accordo con se stessi), grazie agli strumenti dell'utilizzazione di uffici e servizi, delle deleghe, delle convenzioni tra comuni e gruppi di comuni e la CMV (legge 56, art. 1, comma 11).

La legge mette a disposizione vari strumenti, è poi lo statuto e la sua applicazione che individueranno le concrete modalità. La legge ci dice che lo statuto “disciplina i rapporti tra i comuni e le loro unioni e la città metropolitana *in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali*”. Gli strumenti previsti sono la creazione di forme di organizzazione in comune, le convenzioni per l'utilizzo di risorse umane, strumentali e finanziarie, l'utilizzazione di strutture della città metropolitana e viceversa, la delega, sia alla città metropolitana, sia da questa ai comuni e loro unioni.

Qui interessa evidenziare che nel perseguire l'integrazione funzionale e organizzativa si dovrà tener conto delle forme di collaborazione intercomunale già esistenti e soprattutto: dei criteri fissati dalla legge regionale del Veneto sul riordino territoriale (LR 18/2012); delle unioni di comuni esistenti<sup>39</sup>; dell'obbligo di esercizio associato di funzioni; dei piani di zona dei servizi sociali; delle conferenze dei sindaci dei Comuni il cui territorio è compreso nell'ambito territoriale di ciascuna azienda ULSS; delle intese programmatiche d'area, e di ogni altra forma che abbia già dato luogo ad esperienze di lavoro comune, comprese le iniziative adottate in tale materia dalla Provincia di Venezia. Si dovrà tenerne conto per assecondare, per quanto possibile, le forme di collaborazione già sperimentate.

Una possibile soluzione, già altrove sperimentata, è l'organizzazione dell'intero territorio in unioni di comuni di dimensione ragguardevole, e la stessa legge Delrio mostra di voler valorizzare tale forma organizzativa del territorio (nel comma 11 citato parla sempre di comuni “e loro unioni”). Ma il relativo percorso, se sarà seguito, non sarà breve.

Più agevole il passaggio costituito dalla delimitazione delle *zone omogenee*, una strada che la legge già indica come un mezzo per perseguire l'integrazione funzionale ed organizzativa all'interno del territorio metropolitano. Non sarà possibile crearne una soltanto, il Veneto orientale che ha una lunga storia di lavoro in comune<sup>40</sup>, oppure due, Sandonatese da un lato e Portogruarese dall'altro. Anche le altre aree del territorio hanno ragioni per farsi riconoscere una propria autonoma caratterizzazione, ad esempio il miranese, che non a caso ha dato vita ad una unione di comuni (Mirano, Martellago, Noale, Salzano, S. Maria di Sala, Spinea), la riviera del Brenta, e così via. È inevitabile – pensiamo – che tutto il territorio sia articolato in zone omogenee; che la zona omogenea non costituisca un'eccezione all'interno di un territorio metropolitano altrimenti omogeneo, perché così non è la geografia economica e sociale.

<sup>39</sup> Unione dei comuni di Fossalta di Portogruaro e Teglio Veneto; Unione dei comuni Città della Riviera del Brenta; Unione del Miranese. Sono in corso altri studi di fattibilità per Unioni di comuni nel Sandonatese e nel Portogruarese.

<sup>40</sup> Si vedano al riguardo anche le attività del GAL della Venezia Orientale VEGAL.

La zona omogenea ha diritto ad una propria forma di rappresentanza, ulteriore rispetto a quelle già previste dalla legge (comma 11, lett. c). Chi vi rinuncerà?

Altro tema è la “collocazione degli organismi di coordinamento” espressi dalle zone omogenee infra-metropolitane, che lo statuto dovrà prevedere. La legge dice che gli organismi di coordinamento vanno “collegati agli organi della CM”, quindi alternativamente con la Conferenza metropolitana o con il Consiglio. Torino ha scelto la prima soluzione. Mi sembra preferibile la seconda, se si riflette che secondo la legge le zone omogenee sono costituite “per specifiche funzioni” (comma 11, lett. c) dell’art. 1 della legge n. 56). E – pur non potendo avere la possibilità di approvare atti con rilevanza esterna – non possono neppure avere soltanto un generico potere di proposta, che non identifica una specifica funzione.

Se la decisione di articolazione in zone omogenee viene assunta direttamente nello statuto, essa è già efficace a condizione che lo statuto sia approvato con la maggioranza dei 2/3 dei componenti (30/44)<sup>41</sup>. Altrimenti è necessaria l’intesa con la Regione, giustificata dal lavoro regionale già compiuto in tema di organizzazione territoriale.

In sintesi, e tentando una valutazione complessiva, questa parte della legge disegna un modello di CM le cui scelte di fondo sono nelle direzioni di creare economie di scala, razionalizzare la frammentazione, evitare le duplicazioni, assicurare standard comuni nell’erogazione dei servizi, tendere ad una politica uniforme. Ma nulla garantisce che questi siano gli esiti, o lo siano subito. Il sistema offre delle possibilità, non assicura dei risultati.

## 6. Sui rapporti con i comuni esterni: la regione urbana

È stato necessario porre l’accento sulla nascita e sulla strutturazione della città metropolitana di Venezia, il cui territorio coincide con quello dell’ex provincia, per l’evidente priorità della costruzione della nuova istituzione. Ma è auspicabile che la nuova CMV riesca al più presto a guardare al di fuori di se stessa e ad intrecciare rapporti con le altre importanti città dell’area metropolitana più ampia cui appartiene e che viene chiamata *Metro Region* o *City Region*<sup>42</sup>.

La legge Delrio offre due possibilità: l’ampliamento dei confini, mediante richiesta di ingresso da parte di altri comuni, compresi i capoluoghi (Padova e Treviso, quindi), mediante una complessa procedura che culmina nella legge statale (art. 1, comma 6); gli accordi o convenzioni con i comuni che restano esterni al territorio metropolitano (art. 1, comma 11, lett. c). Il tema è troppo complesso e vario per

<sup>41</sup> Altrimenti serve l’intesa con la Regione o la sua proposta. Obiettivi difficili da raggiungere nei tempi brevi in cui lo statuto deve essere approvato.

<sup>42</sup> Si rinvia a P. Messina (2013), *Città o area metropolitana? Il caso del Veneto nel contesto europeo*, in “Economia e società regionale”, 1, e agli altri Autori presenti nello stesso numero monografico della rivista.

poterne trattare in questa sede. Ci limiteremo a pochi cenni. Lo strumento generale della convenzione potrà essere utilizzato con altri comuni per concordare strategie di carattere metropolitano (*in primis*, nei trasporti) nell'esercizio delle proprie rispettive competenze e nei rapporti con la regione. Ma poiché Padova e Treviso costituiscono a loro volta dei soggetti attrattori nei confronti dei comuni delle loro cinture urbane, ed oltre, sembra strategia opportuna da parte loro organizzare delle associazioni di comuni, o addirittura unioni, per creare due altri poli urbani organizzati, capaci di dialogare "in gruppo" e non più isolatamente, con il terzo polo, Venezia, avente lo status di città metropolitana. In tal modo ci creerebbe, con il tempo, un polo metropolitano, che non necessiterebbe neppure di avere da subito un riconoscimento legislativo.

Tutto questo dipenderà, in definitiva, dalla lungimiranza degli amministratori locali.



## Il sistema politico regionale Veneto. Verso la destrutturazione e il multipolarismo?

*di Selena Grimaldi*

### **1. Eredità e trasformazioni nel Veneto della Seconda Repubblica**

Il Veneto è stato considerato a lungo l'idealtipo della subcultura politica bianca, caratterizzata da un voto massiccio e stabile alla Democrazia Cristiana (Dc) e da una correlata debolezza per il Partito comunista (Pci) (Diamanti, Riccamboni 1992). Successivamente, dopo l'implosione del sistema partitico negli anni novanta, il Veneto sembra essere divenuto la "culla del leghismo" o comunque una delle sue maggiori roccaforti (Diamanti 2003).

Questo saggio prende in considerazione la stagione politica che va dal 1995 al 2015, che è identificabile sul piano regionale con il periodo di tempo tra la sesta e la decima legislatura e sul piano nazionale con la c.d. Seconda Repubblica. In particolare, per capire quali siano stati i cambiamenti principali intervenuti nel sistema politico regionale vengono analizzate cinque competizioni elettorali corrispondenti a cinque legislature regionali.

Le elezioni regionali, infatti, sono considerate un oggetto di studio particolarmente interessante nell'analizzare l'affermarsi del partito di Berlusconi immediatamente dopo il crollo dell'egemonia democristiana e il seguente successo leghista (Grimaldi 2014).

Nonostante i mutamenti della normativa elettorale intervenuti nel 1995 e poi nel 2012, in Veneto si è registrata una sostanziale stabilità, sia a livello della competizione elettorale sia a livello istituzionale. Infatti, è sempre stata l'area di centrodestra a prevalere e a rimanere maggioritaria con un notevole distacco rispetto all'area di centrosinistra. Ad esclusione delle regionali del 1995, in cui la Lega Nord non era parte della coalizione di centrodestra e il differenziale con il centrosinistra risulta minimo

(-2,3%), in tutte le altre elezioni regionali esaminate la coalizione di centrodestra ha distaccato quella di centro sinistra con una media di circa 25 punti percentuali (*infra*).

In questo arco di tempo, diversamente da quanto accadeva nella Prima Repubblica, si è assistito a una sostanziale attenuazione dell'importanza della geografia elettorale: Forza Italia (Fi) prima e il Partito della Libertà poi (Pdl), non ha mai avuto un radicamento territoriale preciso; allo stesso modo tutti i partiti centristi, sia quelli in coalizione con la sinistra che con la destra, non hanno presentato alcun radicamento territoriale come era accaduto invece per la Dc; solo la Lega Nord è riuscita a radicarsi nell'area pedemontana, ex roccaforte dei democristiani; il principale partito di sinistra (Pds-Ds-Ulivo-Pd) e la sinistra radicale hanno ottenuto, in continuità con il passato i migliori risultati nelle province di Venezia e Rovigo, sebbene inferiori rispetto a quelli che riusciva ad ottenere il Pci (Diamanti 2003).

Le elezioni regionali della Seconda Repubblica inoltre comportano anche una maggiore personalizzazione del voto poiché l'elettore può scegliere di votare per il solo candidato presidente rinunciando ad esprimere una particolare opzione partitica.

Per quanto riguarda il governo della Regione la durata delle giunte è stata superiore rispetto all'esperienza del ventennio precedente, nonostante le maggioranze consiliari siano stati piuttosto ampie. Dal 1995 al 2010 l'esecutivo regionale è stato guidato da Giancarlo Galan esponente di spicco di Fi e uomo molto vicino a Silvio Berlusconi. Dal 2010 la Lega Nord è diventata primo partito in Veneto e da allora è rimasta il partner maggiore della coalizione di centrodestra ottenendo la guida della giunta regionale nella persona di Luca Zaia.

Il saggio ricostruisce innanzitutto i mutamenti intervenuti nella normativa elettorale regionale dal 1995 al 2015; in secondo luogo analizza la partecipazione al voto e l'astensionismo, come indicatori di consenso alle istituzioni politiche regionali, e i risultati elettorali dei singoli partiti come indicatore di successo di talune forze politiche rispetto ad altre. Inoltre, per descrivere al meglio le dinamiche partitiche e gli esiti del gioco fra domanda e offerta politico-elettorale si da conto anche della nascita di nuovi partiti, delle eventuali scissioni e aggregazioni. Infine, la strutturazione delle competizioni per ottenere il governo della Regione è analizzata mettendo in luce quali siano stati i tipi di coalizioni vincenti, quali siano state le dinamiche interne alle forze di maggioranza. Infine, nonostante in Veneto persista il dominio delle forze di centrodestra (Forza Italia prima e la Lega poi) e non si sia mai verificata l'alternanza di governo, sembrano aprirsi scenari in grado di spaccare definitivamente la logica bipolare del sistema partitico regionale che fino al 2010 aveva tenuto.

## 2. La normativa elettorale regionale: tra rivendicazioni di autonomia e lentezza delle riforme

La prima metà degli anni novanta ha marcato una notevole discontinuità con i vent'anni precedenti in termini di innovazione delle regole del gioco. Infatti, coerentemente con la svolta maggioritaria impressa a livello nazionale da un sistema misto maggioritario (il cd. *Mattarellum*), il legislatore statale licenziò una legge elettorale regionale volta a favorire i grandi partiti e a imprimere una logica bipolare al sistema partitico sub-nazionale. Inoltre, con la legge Tatarella n.43/1995 si volle sperimentare entro i confini regionali quali sarebbero stati gli esiti di una svolta presidenzialista (Fusaro 2007). Infatti, tale legge, che ha regolamentato il sistema regionale veneto a partire dal 1995 sino al 2012, prevedeva l'elezione diretta e congiunta del Presidente della giunta e del consiglio regionale. Il sistema elettorale delineato era di tipo misto, ossia attribuiva l'80% dei seggi consiliari alle liste provinciali con un meccanismo proporzionale e il 20% con un metodo maggioritario plurinomiale alle liste regionali. L'elettore quindi poteva esprimere due voti, uno per un candidato presidente e uno per una lista provinciale, oppure solo un voto per un candidato presidente. Era ammesso il voto disgiunto, ossia l'elettore poteva indicare un candidato alla presidenza ma preferire una lista a lui non collegata. Inoltre, diversamente dal passato, la componente proporzionale introduceva la preferenza unica.

Tuttavia, la principale novità del cd. *Tatarellum* furono i listini regionali, ossia si prevedeva che un quinto dei seggi consiliari fossero riservati ai candidati della lista regionale vincente. Il capolista del listino che otteneva il maggior numero di voti era eletto presidente e gli altri candidati diventavano consiglieri di diritto.

Alla fine degli anni novanta venivano avviate in Italia una serie di riforme di stampo federalista (leggi costituzionali nn. 1/1999 e 3/2001) che concedevano alle regioni una notevole autonomia statutaria ed elettorale. In altre parole, le regioni avrebbero potuto varare i loro statuti senza passare dal parlamento nazionale; scegliersi la propria forma di governo e la propria legge elettorale a partire dal sistema misto maggioritario introdotto con il cd. *Tatarellum* (Baldi 2010).

Paradossalmente nonostante il Veneto abbia fatto della richiesta di maggiore autonomia dallo Stato centrale il *leitmotiv* dell'intera Seconda Repubblica, per molto tempo non ha saputo sfruttare queste possibilità concrete di auto-governo offerte dal processo di decentramento. Infatti, il Veneto è stata una delle ultime regioni a dotarsi di uno statuto<sup>1</sup> e a riscrivere in modo coerente la propria legge elettorale. Il nuovo statuto e la legge elettorale sono stati approvati solo nel 2012, dopo un percorso lungo e travagliato che ha registrato sia una notevole litigiosità tra i partiti, sia molti errori di strategia ad opera delle forze di maggioranza<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Gli altri due casi sono quelli del Molise e della Basilicata.

<sup>2</sup> Sul punto vedasi la ricostruzione effettuata in S. Grimaldi (2015).

La nuova disciplina elettorale, regolata dalla LR 5/2012 e dalla successiva LR 1/2015 che ne ha modificato alcune parti, ha mantenuto l'elezione diretta del Presidente della giunta in linea con quanto prevede lo statuto. Tuttavia, è stato ridotto il numero dei consiglieri totale da 60 a 51 (49+1+1, ossia il Presidente eletto e il miglior perdente) in ottemperanza alla normativa statale sui tagli della spesa pubblica voluti dal governo Monti (L. n. 148/2011). Il mutamento più evidente rispetto al *Tatarellum* è stata la decisione di tornare al sistema proporzionale, pur con premio di maggioranza, eliminando il listino regionale. La formula elettorale scelta è il metodo d'Hondt che tra quelli dei divisori avvantaggia i partiti più grandi.

Tuttavia, la maggiore discontinuità ha riguardato le norme che disciplinano l'elettorato passivo, vale a dire che mentre fino al recente passato praticamente non c'erano limiti alla possibilità di ri-elezione, a partire dal 2020 sia il Presidente e i suoi assessori sia i consiglieri non potranno restare in carica per più di due mandati.

Molti aspetti tuttavia sono rimasti invariati, ad esempio il numero delle circoscrizioni è lo stesso e corrisponde alle sette province venete. Le soglie di sbarramento sono rimaste inalterate, ossia entrano in consiglio sia le coalizioni che ottengono il 5% dei voti, sia le liste presentatesi in più province che ottengano il 3% dei voti, mentre non ci sono soglie per le liste dentro a coalizioni che superano il 5%. Rimane ferma anche la possibilità per l'elettore di esprimere una preferenza; rispetto a tale possibilità il legislatore regionale si è dimostrato particolarmente conservatore, non volendo introdurre la doppia preferenza di genere, testata per la prima volta nelle amministrative 2013 per i comuni con più di 5000 abitanti. Inoltre, in continuità col passato è previsto il voto disgiunto.

La questione più dibattuta, che rappresenta la grande novità delle regionali del 2015, è però quella relativa al premio di maggioranza. La legge elettorale (art. 22, co.4, lett. h) dispone che alla coalizione del vincitore spetti il 60% dei seggi in consiglio se la coalizione ottiene almeno il 50% dei voti; spetti il 57,5% dei seggi nel caso in cui la coalizione ottenga un numero di voti inferiore al 50% e pari o superiore al 40% dei voti; spetti il 55% dei seggi nel caso in cui la coalizione abbia ottenuto un numero di voti inferiore al 40%. Considerando un numero totale di seggi pari a 49, significa che, la coalizione vincente nel primo caso ottiene 29 seggi; 28 nel secondo e 27 nel terzo<sup>3</sup>.

Sia il *Tatarellum*, imposto dal legislatore statale nel 1995 che la successiva legge elettorale scritta dal legislatore regionale nel 2012 evidenziano il chiaro tentativo di giungere a una semplificazione del sistema partitico e all'imporsi di una logica bipolare. Tuttavia, in entrambi i casi gli esiti sono stati molto lontani da quanto immaginato. Fin dal 1995, il sistema partitico a livello regionale invece che semplificarsi si è frammentato ed è divenuto più eterogeneo in confronto alla Prima Repubblica.

<sup>3</sup> Molti sono stati i commenti critici in merito alla graduazione del premio di maggioranza, in particolare è sembrato che dare un premio del 15% dei seggi anche alla coalizione che non riesca a superare il 40% dei consensi provochi un effetto distorsivo troppo accentuato a favore del criterio della governabilità su quello della rappresentanza. Sul punto Conz 2012, pp. 111-154.

Infatti, per tutta la Seconda Repubblica si è assistito alla nascita e alla scomparsa di nuovi soggetti politici, alle scissioni e alle fusioni tra forze politiche, al mutare delle strategie delle alleanze. Con le ultime elezioni regionali del 2015 a queste caratteristiche sembra essersi aggiunto un ulteriore elemento di novità, ossia sembra essersi compromesso l'assetto bipolare che fino al 2010 aveva in qualche modo tenuto. Tale esito si è determinato soprattutto per la comparsa di un nuovo soggetto politico in grado di catalizzare costantemente una quota molto rilevante di voti e indisponibile a qualsiasi alleanza: il Movimento 5 stelle (M5S)<sup>4</sup>.

### 3. Partecipazione e astensionismo nelle elezioni regionali

Il tema della partecipazione elettorale è stato per molto tempo poco presente negli studi politologici poiché prima degli anni novanta il contesto italiano appariva talmente stabile che ogni approfondimento sembrava del tutto superfluo<sup>5</sup>. In Veneto, il trend della partecipazione elettorale, distinto per tipo di elezione (regionali, europee e politiche) dal 1970 al 2010, ha registrato invece un punto di svolta molto chiaro a partire dal 1992<sup>6</sup>. Con la fine della c.d. Prima Repubblica e della Dc la partecipazione elettorale ha iniziato infatti a calare regolarmente.

Con particolare considerazione per le elezioni regionali, si evidenzia che dal 1995 ha iniziato a configurarsi una parabola discendente della partecipazione elettorale che attesta un calo in media di circa sei punti percentuali ogni anno e che nel 2015 ha toccato il punto più basso con il 57,2% degli elettori che si sono recati alle urne (cfr. Tab.1).

Sembra davvero un paradosso che proprio quando, alla fine degli anni novanta, emergeva chiaramente la posizione di primo piano dei governi regionali e dei loro leader<sup>7</sup>, le elezioni regionali finivano per configurarsi sempre più come elezioni di secondo ordine<sup>8</sup>, in linea con quanto accade nelle altre democrazie europee.

<sup>4</sup> Inoltre, nel 2015 si registra l'emergere di una nuova formazione politica di stampo centrista ad opera del sindaco di Verona, Flavio Tosi, che ambisce a diventare un riferimento non solo regionale ma di tipo nazionale. Tale soggetto politico è nato dopo la spaccatura che ha interessato la Lega Nord, con l'espulsione di Tosi da parte del segretario federale Matteo Salvini. Resta però da chiarire se il progetto politico di Tosi riuscirà a sopravvivere al di là di queste regionali.

<sup>5</sup> Da questo punto di vista uno degli studi più interessanti prima degli anni Novanta è quello di Caciagli e Scaramozzino (1983), mentre successivamente si ricorda per tutti il lavoro di Tuorto (2006).

<sup>6</sup> Sul punto si rimanda a Feltrin e Fabrizio (2010).

<sup>7</sup> Il meccanismo dell'investitura diretta del Presidente della Regione e il trasferimento di molte competenze dal Consiglio regionale alla Giunta fa parlare di presidenzializzazione nelle regioni italiane. Si rimanda a Musella (2009).

<sup>8</sup> Sulla concettualizzazione delle elezioni di secondo ordine vedasi K. Reif e H. Schmitt (1980).

Tab. 1 – *Partecipazione, astensionismo e astensionismo attivo in Veneto (1995-1970). Valori assoluti e percentuali*

Anno	Partecipazione		Astensionismo		Astensionismo attivo	
	N	%	N	%	N	%
1995	3.212.545	85,2	556.589	14,8	288.974	8,9
2000	2.910.001	75,6	939.452	24,4	206.653	7,1
2005	2.834.638	72,4	1.078.757	27,6	145.921	5,1
2010	2.631.570	66,4	1.330.702	33,6	90.835	3,4
2015	2.296.862	57,2	1.721.635	42,8	84.346	3,7

L'astensionismo, infatti, ha registrato un trend ascendente dal 1995 al 2010, con un picco nelle elezioni del 2015 che ha registrato una percentuale di astenuti pari al 42,8% (cfr. Tab.1). In particolare, il primo grosso incremento (+9,6%) di astenuti è stato nel 2000 e il secondo in queste ultime elezioni del 2015, con uno scarto rispetto al 2010 di ben 9,2 punti percentuali in più.

Il calo dell'affluenza elettorale si spiega sia considerando fattori volontari sia fattori di impedimento, il che vuol dire che il fenomeno può essere causato tanto da elementi come la secolarizzazione del dovere del voto e la stanchezza o sfiducia verso i partiti, quanto da elementi come la crescita dell'elettorato più anziano o la maggiore mobilità dei lavoratori e degli studenti che non rientrano nei comuni di residenza per le elezioni<sup>9</sup>.

La percentuale di schede bianche o nulle sul totale dei voti validi, definita anche "astensionismo civico" o "astensionismo attivo"<sup>10</sup> era tendenzialmente più alta nelle elezioni del 1995 e del 2000, probabilmente perché persisteva la percezione del voto come dovere civico che faceva propendere l'elettore verso questo tipo di protesta, rispetto alle elezioni successive, quando tale tasso tendeva a decrescere considerevolmente (cfr. Tab.1).

Secondo alcuni interpreti (Feltrin, Fabrizio 2010) invece tale risultato è legato specificatamente al cambiamento delle regole elettorali nel 1995 con il passaggio dal proporzionale puro al sistema misto maggioritario (*Tatarellum*). In altre parole, l'aumento dell'astensionismo attivo sarebbe dovuto soprattutto a sbagli involontari dell'elettore (in effetti dal 1995 le schede nulle sono maggiori di quelle bianche), mentre il calo degli anni successivi attesterebbe un progressivo apprendimento delle regole elettorali.

Ciononostante, dal 1995 in poi l'area del "non voto", cioè l'insieme degli astenuti e di coloro che votano scheda bianca o nulla, sembra in ascesa con una quota

<sup>9</sup> Sul punto vedasi l'analisi di M. Regalia (2015).

<sup>10</sup> In effetti, l'astensionismo civico esprime una volontà manifesta di protesta o comunque di non riconoscimento in relazione alle opzioni date al votante. Sul punto si rimanda a F. Raniolo (2007).

di elettori apatici o arrabbiati sempre superiori al 20%, per finire nel 2015 con una quota pari al 46,5%. Nelle ultime elezioni regionali, quindi, il “non voto” non solo è diventato l’opzione preferita dagli elettori, come nel 2010, ma ha caratterizzato quasi la metà dell’elettorato.

Tale risultato è coerente sia con l’ormai cronica sfiducia nei partiti politici e nella politica in generale, che caratterizza il Veneto come le altre regioni d’Italia, ma probabilmente anche con quel processo di ri-accentramento ad opera dello Stato che è divenuto lampante in seguito alla crisi economica. Infatti, i continui tagli alla spesa pubblica che sono pesati tantissimo sui bilanci regionali, contribuiscono ad accrescere la percezione dei cittadini che le regioni non siano in definitiva attori davvero autonomi e in grado di compiere decisioni reali.

#### 4. I risultati dei partiti tra il 1995 e il 2015

Con le elezioni regionali del 1995 è iniziata quella che può essere definita “l’era azzurra” (Grimaldi 2014), sebbene già le elezioni politiche del 1994 facessero emergere in Veneto il primato di FI (23,6%) rispetto agli altri partiti (Tab. 2).

Forza Italia nelle regionali del 1995 è stata il primo partito con il 24% dei consensi, tuttavia il miglior risultato è quello delle elezioni del 2000 in cui conquistava il 30,4% dell’elettorato veneto. Un risultato superato solo da quello delle politiche del 2001 (32%). Successivamente Forza Italia ha subito un processo di arretramento: prima nei confronti del centro sinistra, che con l’Ulivo nelle regionali del 2005 superava F di quasi due punti percentuali, risultato confermato anche alle politiche del 2006; poi nei confronti della Lega Nord che distanziava il Pdl di ben dieci punti nel 2010, dopo il sostanziale pareggio delle elezioni politiche del 2008.

Nelle ultime regionali la frattura del Pdl, che ha portato alla nascita di altri due nuovi partiti: Fratelli d’Italia (FdI) e Nuovo centrodestra (Ncd) e la decisione di tornare al nome precedente, FI, ha drasticamente ridotto i consensi del partito di Berlusconi che oggi è al suo minimo storico (6 %) ed esprime una forza perfino inferiore rispetto alle nuove formazioni, come il M5s o la Lista Tosi.

Se si considerano i risultati di Alleanza Nazionale (An) tra il 1995 e il 2005, si deve sottolineare un trend positivo, soprattutto pensando che la percentuale media di voti del Movimento sociale (Msi) durante la Prima Repubblica era intorno al 3%. Dopo la c.d. svolta di Fiuggi, il partito, sempre in alleanza con FI, è riuscito a guadagnarsi in Veneto un consenso che oscillava tra 8 e il 10%. Invece, la successiva decisione di confluire nel Pdl non ha portato a un risultato più redditizio in termini elettorali, dato che FI e An separatamente prendevano più voti che il Pdl, sia considerando le regionali del 2010 sia le elezioni politiche del 2008<sup>11</sup>. Il nuovo partito,

<sup>11</sup> In particolare, nelle elezioni del 2008 il Pdl perdeva circa 8 punti percentuali rispetto alle elezioni del 2006 quando la somma dei voti di FI e An era pari al 35,7%. Nelle regionali del 2005 FI e An superavano insieme la soglia del 30% mentre nelle regionali del 2010 il Pdl si attestava sul 24,7%. Sul punto si rimanda ad Almagisti e Grimaldi (2009).

nato dalla frattura nel Pdl e assimilabile alla destra post-fascista FdI ha conseguito in queste regionali un risultato molto modesto, pari al 2,6%.

Tab. 2 – *Il voto ai principali partiti nelle elezioni regionali tra il 1995-2010.*  
*Valori assoluti e percentuali*

Partito	1995		2000		2005		2010		2015	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Fr -Pdl	606.977	23,9	696.358	30,3	523.896	22,7	555.006	24,7	110.573	6,0
Lega Nord	422.410	16,6	274.472	11,9	337.896	14,6	788.581	35,1	329.966	17,8**
Pds/Ds /Ulivo/ Pd	416.799	16,4	282.644	12,3**	560.629	24,3	456.309	20,3	308.438	16,7**
An-FdI	271.835	10,7	225.194	9,8	186.396	8,1			48.163	2,6
Ccd/Udc (+Ncd, Area popolare)	90.285	3,6	53.580	2,3	147.953	6,4	110.417	4,9	37.937	2,0
Ppi/Cdu	252.055	10,0	102.967	4,5						
Idv					29.607	1,3	119.396	5,3		
Rif.Com	126.594	5,0	68.375	3,0	80.424	3,5	35.028	1,6		
Comunisti It.			23.349	1,0	35.067	1,5				
Verdi	102.156	4,0	53.464	2,3	69.191	3	15.097	0,7	20.282	1,1
Sel							27.578	1,2		
Altro Veneto									13.997	0,8
Autonomisti*	73.342	2,9	85.016	3,7	153.171	6,6	53.192	2,4	112.156	6,0%
M5s							57.848	2,6	192.630	10,4%
Lista Tosi***									150.067	8,1%

\*Nel 1995 ci si riferisce a Nuova Italia-Lavoratori; nel 2000 a Veneti d'Europa (2,5%) e Fronte Marco Polo (1,2%) che correvano separatamente; nel 2005 a Progetto Nord Est (5,6%) e a Liga Fronte Veneto (1,2%) che correvano separatamente; nel 2010 a Une (1,5%), Veneti Indipendenza (0,4%), Partito Nasional Veneto (0,3%) e a Liga Veneto autonomo (0,2%) che correvano separatamente; nel 2015 a Indipendenza Noi-Veneto (2,6%), Indipendenza veneta (2,5%), Une (0,6%), Progetto Veneto Autonomo (0,3%) che correvano separatamente.

\*\* Nel 2000 al risultato dei Ds deve essere aggiunto quello della Lista Cacciari (13,6%); nel 2005 al risultato dell'Ulivo si aggiunga quello di Veneto con Carraro (4,6%); nel 2015 al risultato del Pd si aggiunga il risultato della Lista Moretti (3,8%) e al risultato della Ln quello della Lista Zaia (23,1%).

\*\*\* Alla Lista Tosi (5,7%) sono stati sommati gli altri risultati delle liste del sindaco di Verona e cioè Il Veneto del fare (1,4%), Veneto Razza-Piave (0,2%) e il Partito dei pensionati (0,8%).

La Lega Nord è l'altro grande protagonista della Seconda Repubblica in Veneto, tuttavia i suoi risultati elettorali sono spesso altalenanti, tanto rispetto alle elezioni regionali quanto a quelle politiche<sup>12</sup>. Nelle elezioni regionali i consensi sono arrivati al 17% nel 1995, per poi toccare il 12% nel 2000, risalire al 14,6% nel 2005 e arrivare all'exploit del 35,2% del 2010.

Ciononostante con le elezioni regionali del 2010 è sembrato che una nuova fase politica si avviasse, una sorta di "era verde" (Grimaldi 2014) caratterizzata dal consolidamento della Lega Nord in Veneto. Tale consolidamento non è dipeso solo dal fatto che la LN nel 2010 sia divenuta il primo partito e abbia conseguito il miglior risultato ottenuto da un partito nell'intera Seconda Repubblica, ma anche dalla capacità di esprimere una leadership credibile alla presidenza della giunta. Un risultato niente affatto scontato visto l'iniziale diffidenza verso la personalizzazione della politica di un partito caratterizzato da una massiccia e capillare organizzazione come la LN.

Guardando ai risultati del 2010 (Almagisti, Grimaldi 2010) (cfr. Tab. 2), è evidente che il partito che ha vinto di più è proprio la Lega Nord che supera il Pdl di oltre dieci punti percentuali e supera di oltre venti punti il risultato che aveva conseguito nel 2005 (14,7%). Al contrario, il partito che ha perso di più è proprio il Pdl, che ha raggiunto a malapena il 24,7%. Il forte arretramento del Pdl è collegabile da un lato, all'incapacità di competere con la Lega sul piano dell'organizzazione e del radicamento territoriale, dato che il partito berlusconiano è sempre stato un'organizzazione leggera o liquida che aggrega notabili e interessi senza chiara identità; d'altro lato però, è pesata anche l'impossibilità per gli azzurri di ricandidare Giancarlo Galan e al contempo la capacità dei leghisti di individuare un leader, Luca Zaia, che è riuscito ad attrarre molti elettori e anche i non leghisti, adottando una strategia *candidate-centred* in campagna elettorale<sup>13</sup>.

Nel 2015 la Lega sembrerebbe perdere moltissimo, ossia 17,4 punti percentuali rispetto al 2010. Tuttavia se mettiamo insieme i risultati della Lega con quelli della Lista Zaia, che in questa tornata è stata il primo partito con il 23,1% dei voti, in realtà il calo è stato molto limitato, appena 31.251 elettori. Tanto che in termini percentuali l'unione della LN con la Lista Zaia fa registrare addirittura un aumento di 5,7 punti percentuali rispetto al 2010.

Queste ultime elezioni regionali hanno confermato che, nonostante la Lega abbia una grande solidità organizzativa, anche il Carroccio sembra sempre più orientato al rafforzamento della leadership per attrarre gli elettori, coerentemente con il processo sempre più forte della personalizzazione della politica (McAllister 2007; Karvonen

<sup>12</sup> Infatti, i risultati delle politiche sono molto positivi sia nel 1994 che nel 1996, quando la Lega toccò uno dei suoi massimi storici (29,3%), per poi scendere al minimo nelle elezioni del 2001 e del 2006 e ritornare a un risultato di grande rilievo nel 2008: il secondo partito veneto in sostanziale pareggio con il Pdl. Nel 2013 i consensi sono calati nuovamente e si sono assestati al 10,5%.

<sup>13</sup> Zaia infatti si affidò a sondaggisti e ad esperti di marketing elettorale. Il candidato del Pd, Bortolussi, invece venne candidato con notevole ritardo. Il Pd puntò su un uomo esterno al partito per attrarre i voti dei piccoli e medi imprenditori veneti che costituiscono lo zoccolo duro dell'elettorato leghista. Sul punto cfr. Almagisti e Grimaldi (2010).

2010) che ha investito la competizione elettorale anche a livello sub-statale (Musella 2009). Di conseguenza, la LN in Veneto ha valorizzato il presidente in pectore Luca Zaia che è stato in grado di esprimere una leadership vincente riuscendo a incarnare alcuni dei valori importanti per questo territorio come la laboriosità, il contatto con la terra, la promozione delle eccellenze venete soprattutto nel settore agro-alimentare, il convincimento del primato dell'autoregolazione sociale sulla politica. Proprio la forza del candidato leghista rispetto ai candidati delle altre forze politiche può essere una chiave di interpretazione utile a spiegare il successo della LN, nonostante l'emergere di nuovi partiti e nonostante le scissioni che hanno interessato i partiti di centrodestra, Lega compresa, nell'ultimo anno e mezzo.

La Lega inoltre è l'unico partito per cui valga la pena soffermarsi sulla territorializzazione del voto: le roccaforti leghiste sono la provincia di Treviso e quella di Vicenza. Treviso è la provincia in cui la Lega ha vinto di più in tutte le elezioni dal 1995 al 2010, mentre la provincia di Vicenza è stabile al secondo posto. Inoltre, a partire dalle regionali del 2005 anche la provincia di Verona ha iniziato a diventare un bacino di voti sempre più rilevante, arrivando ad essere nelle elezioni politiche del 2008 la provincia più verde con il 33,1% dei consensi. Tale risultato si deve anche alla forte popolarità che Flavio Tosi è riuscito a guadagnarsi come sindaco della città scaligera dal 2007. Il generale apprezzamento dell'elettorato veronese verso la Lega Nord non è sembrato scalfito nemmeno in seguito all'espulsione di Tosi dal partito<sup>14</sup>. Ad ogni modo, nel 2015, la Lega ha vinto di più in provincia di Vicenza 22,1%, ma la Lista Zaia è stata il primo partito a Treviso, dove ha toccato quota 37%, Vicenza, Padova e Belluno, a conferma dell'apprezzamento soprattutto personale nei confronti del Presidente uscente in gran parte delle province venete.

Per quanto riguarda i risultati del principale partito di sinistra, il Partito Democratico di Sinistra (PDS) arrivava al 16,5% nelle elezioni del 1995 e, dopo la trasformazione in Democratici di Sinistra (Ds), perdeva 4,2 punti percentuali nelle elezioni del 2000. In effetti, solo in alleanza con i cattolici progressisti il principale erede del PCI è riuscito a toccare il 20% dei consensi. Nelle elezioni regionali del 2005 il cartello Ulivo arrivava al 24,3% dei voti, uno dei risultati migliori, assieme a quello delle politiche del 2006 (26,6%) quando divenne addirittura il primo partito veneto. Con le politiche del 2008 si testò il nuovo partito formato da ex comunisti ed ex democristiani, il Partito Democratico (PD), il quale nonostante riuscisse a conseguire un risultato compatibile con quello del 2006 perdeva lo scranno di primo partito e si attestava al terzo posto dopo FI e la Lega Nord. Tuttavia già nella tornata elettorale successiva: quella delle regionali del 2010 il neonato partito ha subito un severo arretramento di quasi sei punti percentuali. Nel 2015 il PD si è fermato al 16,7% arretrando di altri 3,6 punti rispetto al 2010 evidenziando il persistere della diffidenza verso la sinistra in quest'area del paese (Tab. 2).

<sup>14</sup> In effetti, a Verona la Lega è rimasta il primo partito con il 17,4% dei voti, pur incalzata dalla lista del sindaco scaligero con il 16,1%. Inoltre, Verona è stata l'unica circoscrizione in cui la Lista Zaia non si è posizionata tra i primi tre partiti, superata perfino dal PD.

Inoltre, guardando alla territorializzazione del voto, il Pd sembra perdere terreno in confronto ai suoi predecessori anche considerando il fattore del radicamento nelle tradizionali aree rosse che sembrano sbiadire man mano. Infatti, le ultime regionali evidenziano che la maggior forza politica di centrosinistra, in prima posizione nella provincia di Venezia dal 2005 al 2015, è stata superata dalla Lista Zaia pur di poco e il Pd è rimasto il primo partito solo nel rodigino.

L'Italia dei Valori nonostante fosse cresciuta nel tempo passando dal 1,3% dei voti nelle elezioni del 2005 al 5,3% nelle regionali del 2010, nel 2015 non si è presentata alle elezioni.

Mettendo insieme tutte le forze centriste (Ccd-Udc e Ppi-Cdu) si scopre che durante la Seconda Repubblica sono riuscite a mantenere un consenso che oscilla tra il 3,6 al 6,4% fino al 2010. Tuttavia, già nel 2010 la decisione dell'Udc di non rinnovare l'alleanza con il centrodestra non è stata premiata dall'elettorato, dato che i cattolici persero circa un punto e mezzo rispetto al 2005 e riuscirono a totalizzare il 6,4% solo grazie all'apporto del partito autonomista Unione Nord Est (Une) con cui si erano alleati. Nel 2015, l'alleanza tra Udc e Ncd (Area popolare) non ha pagato per nulla e i cattolici hanno ottenuto il loro peggior risultato dell'intera Seconda Repubblica: il 2% (Tab. 2) Anche nel caso delle forze centriste non si registra alcuna territorializzazione del voto, sebbene sia sempre una ex provincia bianca a registrare i maggiori consensi per i partiti di centro: Padova.

La Sinistra radicale, composta da Verdi, Rifondazione comunista, Comunisti italiani e Sel, presenta uno spiccato radicamento territoriale nell'ex zona rossa (Rovigo e Venezia) e se inizialmente registrava un voto stabile e moderatamente positivo che andava dal 9% delle regionali del 1995 al 6,3% di quello delle regionali del 2000, nel 2010 subì una vera e propria *debacle* arrivando appena al 3,5%. Nel 2015 non vi è stata alcuna inversione di tendenza, dato che la sinistra radicale ha continuato a perdere terreno sia in alleanza con il Pd (come hanno fatto i Verdi e Sel che insieme arrivano appena al 1,1%), sia decidendo di correre da sola (come ha fatto la lista L'Altro Veneto che ha totalizzato lo 0,8%).

Venendo alle nuove formazioni, il M5s è stato il partito che ha guadagnato di più in confronto al 2010: ben 7,8 punti percentuali e più del triplo degli elettori in termini assoluti. In effetti, se nel 2010 il Movimento non entrava in Consiglio regionale per un soffio, ottenendo il 2,6% dei voti, in questa tornata è diventato la terza forza politica veneta con il 10,4%. Questo risultato conferma che anche in Veneto il M5s, nonostante sia lontano dai suoi migliori risultati, come quello delle elezioni politiche del 2013 (26,3%) in cui divenne il primo partito o quello delle elezioni europee del 2014 (19,9%) in cui conquistò la seconda posizione, riesce a mobilitare un notevole consenso tra gli elettori arrabbiati grazie alle sue strategie *anti-establishment* che da sempre hanno un grosso riscontro in questo territorio.

Il movimento di Tosi invece, che raggruppava essenzialmente quattro liste (Lista Tosi, Il Veneto del fare, Partito dei pensionati e Veneto Stato-Razza Piave), ha totalizzato 8,1% e non riesce a insidiare davvero la Lega Nord, neppure a Verona.

Un discorso a parte merita il fenomeno delle liste venetiste presenti per tutto il periodo che va dal 1995 al 2015<sup>15</sup>, nonostante il successo della Lega abbia sempre contribuito a inaridire i risultati di tali movimenti localisti. Il problema principale del fenomeno venetista, che raggruppa indipendentisti ed ex leghisti in disaccordo con la deriva lombarda e personalista del Carroccio, è da sempre l'incapacità di riuscire a coagularsi proponendo un'offerta politica unitaria (Jori 2009). Nel 2015 le liste indipendentiste erano ben quattro come nel 2010. Tuttavia si sono registrate alcune novità rispetto al passato. Da un lato c'è stato un tentativo di dar vita a un cartello elettorale che raccogliesse tutti i movimenti autonomisti presenti in regione fin dagli anni novanta per evitare la consueta parcellizzazione dei risultati – tentativo peraltro non pienamente riuscito<sup>16</sup>; dall'altro è mutata la strategia della Lega Nord che ha deciso di coalizzarsi con questo cartello elettorale. La Lega infatti ha sempre rivendicato per sé il ruolo di unica e credibile forza autonomista in Veneto e non ha mai intessuto alleanze con coloro che considerava alla stregua di traditori in quanto critici verso la direzione del partito e che avevano in definitiva un peso elettorale limitato.

Tale mutamento di strategia probabilmente è stato indotto dalla necessità di togliere possibili alleati a Flavio Tosi che era già riuscito ad avere l'apporto dell'UNE e ad Alessandra Moretti che si era assicurata l'appoggio di Progetto Veneto Autonomo.

## **5. Strategie delle alleanze, risultati delle coalizioni e il voto al solo Presidente**

La strategia delle alleanze in Veneto è stata piuttosto stabile dal 1995 al 2010, sia per il centrodestra che per il centrosinistra; mentre qualche novità è emersa nelle ultime regionali del 2015.

Nel centrodestra si è assistito a una collaborazione costante tra Fi poi Pdl e la LN, con la sola eccezione del 1995 quando la Lega decise di correre da sola. Fino al 2005 anche An è stata parte dell'alleanza di centrodestra, mentre nel 2010 confluiva nel Pdl e ricompariva col nome di Fratelli d'Italia nel 2015, mantenendo comunque la stessa strategia coalizionale dentro il centrodestra.

I partiti minori di centro invece hanno seguito una logica speculare: il Ccd, Cdu e Udc dal 1995 al 2005 si sono posizionati nell'alleanza di centrodestra, mentre i popolari a centrosinistra. I popolari infatti si sono alleati con il Pds nel 1995, nel 2005 aderirono all'Ulivo e successivamente sono confluiti nel Pd. Nell'alveo dei partiti centristi la prima cesura rispetto alle strategie coalizionali si è determinata nel 2010 quando l'Udc decise di interrompere la sua alleanza con il centrodestra e di presentare un proprio candidato per la presidenza della giunta regionale, Antonio De Poli, in coalizione con la lista autonomista Une. Nel 2015 l'Udc in alleanza con il Ncd ha deciso invece di sostenere il progetto politico di Flavio Tosi.

<sup>15</sup> In particolare, una nel 1995, due nel 2000, due nel 2005, quattro nel 2010, quattro nel 2015.

<sup>16</sup> Infatti, non hanno aderito né l'Une che ha deciso di appoggiare Tosi, né Progetto Veneto autonomo che ha preferito sostenere Moretti, né Indipendenza Veneta di Morosini che ha scelto di correre da sola.

Nel centrosinistra i Verdi hanno sempre cooperato con il principale partito di sinistra (Pds, Ds, Ulivo-Pd), come le forze della sinistra radicale (Rifondazione comunista, Comunisti italiani, Sinistra ecologia e Libertà) ad eccezione del 1995, quando Rifondazione presentò un suo candidato, Paolo Cacciari e del 2015 quando la nuova formazione L'Altro Veneto, idealmente collegata alla Lista Tsipras e al mondo dei movimenti della sinistra radicale, ha deciso di correre da sola, con la candidatura di Laura di Lucia Coletto.

Guardando con maggior attenzione alle ultime regionali del 2015 si nota che le maggiori novità hanno riguardato proprio l'area del centrodestra soprattutto a causa dell'aumento della frammentazione e la nascita di nuovi partiti che ha conseguentemente condotto ad alcuni mutamenti di strategia coalizionale. Da un lato, se è vero che si è registrata la consueta e ormai storica collaborazione tra la Lega e Forza Italia, bisogna sottolineare che tale esito non era per nulla scontato fino a poco prima dell'inizio della campagna elettorale a causa dei dissidi tra Salvini e Berlusconi. Ciononostante i due leader nazionali sono riusciti a pervenire ad un accordo che è riuscito a garantire la collaborazione di FdI e LN in Veneto e in Liguria<sup>17</sup>.

La spaccatura del Pdl ha condotto alla nascita di due partiti: FdI e Ncd. In Veneto, la prima spaccatura del 2012 che riguardava l'appoggio al governo Monti e che determinò la fuoriuscita di alcuni esponenti di destra e la nascita di Fratelli d'Italia (FdI), non ha avuto un impatto rilevante. Al contrario, la frattura tra Berlusconi e Alfano e la nascita del Nuovo centro destra (Ncd) nel 2013, ha avuto ricadute di peso. Innanzitutto il gruppo consiliare del Pdl si è spaccato in tre gruppi, l'originario, quello di Forza Italia, costituitosi nel novembre del 2013 e quello di Ncd, costituitosi nel febbraio del 2014<sup>18</sup>. Tuttavia, la pur rilevante spaccatura dentro il consiglio regionale, non è stata altrettanto forte sul territorio, dato che Ncd in alleanza con l'Unione di centro (Udc) alle europee del 2014 ha raccolto appena il 3,5%.

Per quanto riguarda le elezioni regionali del 2015, i fuoriusciti del Pdl hanno adottato differenti strategie coalizionali: Fratelli d'Italia si è posizionato nella coalizione di centrodestra in coerenza con la virata "lepenista" della Lega Nord impressa dal nuovo segretario federale Matteo Salvini; il Ncd invece ha deciso non aderire all'alleanza con la LN ma di mantenere l'alleanza con l'Udc puntando su una nuova offerta politica quella di Flavio Tosi.

La "discesa in campo" di Flavio Tosi è infatti la maggiore novità delle elezioni regionali del 2015 con la creazione in meno di due mesi di un'organizzazione partitica

<sup>17</sup> L'alleanza, come ha spiegato il leader leghista, è ritenuta un sacrificio necessario per raggiungere l'obiettivo prioritario: la vittoria in Veneto. Di conseguenza, FdI ha accettato di appoggiare Zaia in Veneto, mentre la LN ha appoggiato Toti in Liguria. L'accordo tra Salvini e Berlusconi contemplava anche la Campania, dove il Carroccio non presentava alcun candidato, e l'Umbria, dove entrambi sostenevano il sindaco di Assisi Claudio Ricci. Nelle altre regioni, invece, LN e FdI hanno corso separatamente.

<sup>18</sup> In particolare, dentro a quest'ultimo sono confluiti ben sette consiglieri tra cui notabili importanti di quello che era stato il partito di Galan, come ad esempio Giancarlo Conta (assessore nella Giunta Galan II e III), Carlo Alberto Tesserin (Consigliere azzurro sempre rieletto dal 2000), Marino Zorzato (più volte deputato e vice-presidente della Giunta Zaia I) e Clodovaldo Ruffato (Presidente del Consiglio regionale nella IX legislatura).

dal nome Lista Tosi che si innestava nello stesso bacino elettorale della Lega Nord e che cercava di diventare attrattiva anche per i moderati che non si riconoscono più in Forza Italia. La frattura che ha interessato il principale partito di governo veneto è avvenuta in prima battuta a livello nazionale tra il segretario della Liga Veneta e sindaco di Verona, Flavio Tosi, e il segretario federale della LN, Matteo Salvini. Il *casus belli* ha riguardato la composizione delle liste per le elezioni regionali del 2015: per Tosi le decisioni sarebbero dovute essere sue in quanto segretario della Liga Veneta, mentre Salvini dichiarava che la scelta spettava a lui, in quanto segretario federale. È molto probabile che l'atteggiamento di Tosi fosse da ascrivere al tentativo di rivendicare il suo peso dentro la Lega Nord, in particolare della corrente che guarda con perplessità alla «svolta lepenista» impressa al partito da Salvini. Il progetto di Tosi quasi certamente non era quello di competere per la presidenza regionale sfidando il governatore uscente Luca Zaia. Tuttavia Salvini ha colto l'occasione per mettere all'angolo il sindaco scaligero che nel tempo avrebbe potuto diventare un pericoloso *competitor* a livello nazionale sfidando la sua leadership. Dopo la rottura e l'espulsione di Tosi dalla Lega Nord, l'ex segretario della Liga Veneta ha deciso di entrare nella competizione per la Presidenza della regione, quasi sicuramente consapevole di non poter ambire alla vittoria, ma al fine di ottenere un risultato che gli consentisse di fare da ago della bilancia nello schieramento di centrodestra. Il sindaco di Verona, oltre alla propria lista personale, ha raggruppato delle liste create *ad hoc* per le elezioni regionali sul modello delle liste civiche, che hanno avuto grande successo alle elezioni comunali nel veronese e che infatti erano composte per la maggior parte da amministratori del territorio, come ad esempio Il Veneto del Fare o Veneto-Razza Piave. Il progetto politico di Tosi che mira ad occupare il centro dello spazio politico è stato confermato dalla collaborazione sancita con Ncd e dall'alleanza con la lista autonomista Unione Nord Est (Une), che nel 2010 si era alleata con l'Udc guidata da De Poli.

Come già accennato, un ulteriore mutamento rispetto alle strategie coalizionali è imputabile alla LN che, a differenza del passato, ha formato un'alleanza con un cartello elettorale, Indipendenza Noi Veneto, che riunisce alcune delle liste autonomiste presenti in regione, compresa quella dell'ex fuoriuscito dalla LN Fabrizio Comencini.

L'altra grande differenza rispetto al passato è stata l'impennata di consensi che ha riguardato il M5s, che però continua a voler correre da solo e che quindi concorre ad indebolire il polo di centrosinistra<sup>19</sup>.

In generale, in Veneto la coalizione di centrodestra ha sempre ottenuto consensi molto più ampi di quella di centrosinistra, riuscendo in talune occasioni a segnare un divario superiore ai 25 punti percentuali, come nelle elezioni regionali del 2000, del 2010 e del 2015 (Tab. 3).

Di conseguenza, la coalizione di centrosinistra è sembrata essere davvero competitiva solo in due occasioni: nel 1995 quando la sinistra sembrava poter diventare

<sup>19</sup> Infatti, l'analisi dei flussi condotta a Venezia conferma che parte degli elettori del Pd hanno votato per il M5s e alcuni di coloro che precedentemente si erano astenuti hanno preferito votare per il movimento di Grillo piuttosto che per altre formazioni politiche. Sul punto cfr. Pedrazzani e Pinto (2015).

a livello nazionale una concreta alternativa di governo e Giancarlo Galan, che si presentava per la prima volta alle elezioni per FI, era ancora poco conosciuto e nel 2005, quando si concretizzò la prima vera esperienza di centrosinistra, l'Ulivo.

Tab. 3 – *Voti ai principali candidati e alle due maggiori coalizioni. Valori percentuali*

Anno	1995		2000		2005		2010		2015	
	Nome	%	nome	%	nome	%	Nome	%	Nome	%
<b>Candidato CD</b>	Galan	38,2	Galan	54,9	Galan	50,6	Zaia	62,4	Zaia	50,1
<b>Candidato CS</b>	Bentsik	32,3	Cacciari	38,2	Carraro	42,3	Bortolussi	29,1	Moretti	22,7
<i>differenziale</i>	5,9		16,7		8,3		33,3		27,4	
<b>Coalizione CD</b>	38,3		60,3		53,3		60,7		52,1	
<b>Coalizione CS</b>	36,0		33,6		40,4		29,3		23,3	
<i>differenziale</i>	2,3		26,7		12,9		31,4		28,8	

Nel 2015, invece, la coalizione di centrosinistra ha toccato il suo minimo storico ossia il 23,3% (Tab. 3), nonostante il cambio della leadership a livello nazionale (da Letta a Renzi) avesse fatto pensare all'apertura di una finestra di opportunità per il centrosinistra persino in una regione così fortemente caratterizzata a destra. Tale percezione relativamente favorevole era data dal fatto che il PD era diventato il primo partito regionale nelle elezioni europee del 2014.

Il differenziale tra la coalizione di centrodestra e quella di centrosinistra nel 2015 è diminuito complessivamente, dal momento che anche la coalizione di centrodestra è arretrata di 8,5 punti rispetto al 2010 (Tab. 3). Tuttavia le ragioni della riduzione del differenziale devono ricercarsi nel graduale affermarsi di un terzo polo, quello del M5S oltre che per la spaccatura del centrodestra che ha fatto guadagnare alla coalizione di Tosi il 10,7%.

Guardando ai voti al “governatore candidato”, invece, si nota che il divario tende ad essere inferiore rispetto al differenziale tra coalizioni per lo stesso anno in tutte le elezioni, ad eccezione di quelle del 1995: in questo caso il divario fra candidati (5,9%) è maggiore rispetto a quello fra coalizioni (2,3%), mentre è quasi identico nel 2010 e nel 2015 (Tab.3). Questo significa che i singoli candidati hanno avuto un impatto non indifferente sulla scelta di voto a prescindere dai partiti, in particolare rispetto al 2000 e al 2005.

Per appurare questo aspetto vale la pena soffermarsi sul voto al singolo candidato presidente. Tale indicatore è stato utilizzato soprattutto per determinare la personalizzazione del voto nelle elezioni regionali, nonostante sia chiaro che, oltre *all'appel* del candidato, altri possono essere i fattori che contribuiscono alla sua diffusione<sup>20</sup>.

Le elezioni regionali mostrano che esiste in media una quota pari al 14,2% di

<sup>20</sup> Ad esempio l'insoddisfazione verso il partito votato di solito o l'indecisione; sul punto si rimanda a Feltrin e Fabrizio (2011).

consensi espressi solo per i candidati Presidenti nella Seconda Repubblica, in pratica è come se esistesse un “partito virtuale” del solo Presidente che tocca valori massimi nel 2015 con il 16,3% e nel 2000 con il 15,4% e minimi nel 2010 con l’11,7% (Tab. 4).

L’aspetto più interessante tuttavia è che in Veneto almeno in tre occasioni su cinque la personalizzazione è stata nettamente maggiore per i candidati di centrosinistra rispetto a quelli di centrodestra. Il risultato migliore è stato quello del 2000 con la candidatura di Massimo Cacciari che fruttò da sola il 25,7%. Anche nel 2005 la candidatura di Massimo Carraro ha riscosso un notevole consenso, dal momento che i voti al solo candidato hanno toccato il 18,2%.

Tab. 4 – *Il voto al solo Presidente per candidato alle elezioni regionali 1995-2010. Valori percentuali<sup>21</sup>.*

Anno	1995		2000		2005		2010		2015	
	Nome	%								
<b>Candidato CD</b>	Galan	13,3	Galan	7,1	Galan	9,6	Zaia	10,9	Zaia	12,8
<b>Candidato CS</b>	Bentsik	3,6	Cacciari	25,7	Carraro	18,2	Bortolussi	11,0	Moretti	14,0
<i>Totale Veneto</i>	<i>13,4</i>		<i>15,4</i>		<i>14,2</i>		<i>11,7</i>		<i>16,3</i>	

Fonte: Adattamento da Feltrin e Fabrizio 2010.

Le candidature meno convincenti, invece, sono state quelle di Ettore Bentsik nel 1995, ampiamente superato dal candidato del centro destra Giancarlo Galan, e quella di Giuseppe Bortolussi nel 2010 in sostanziale pareggio con Luca Zaia. Nel 2015, invece, la candidata del Pd, Alessandra Moretti, fa meglio di Zaia rispettivamente alla personalizzazione del voto (Tab. 4). Tuttavia, nel considerare la personalizzazione in questa occasione è rilevante tener conto anche dei risultati ottenuti dalle liste personali dei due principali candidati. La Lista Zaia, infatti, ha conseguito il 23,1% dei consensi diventando di fatto il primo partito veneto, mentre il risultato della lista personale di Moretti arriva appena al 3,8%. Nonostante il fenomeno delle liste personali sia stato più frequente a centrosinistra che a centrodestra durante la Seconda Repubblica, i risultati non sono mai stati di grande rilievo con l’eccezione della Lista Cacciari che nel 2000 con il 13,6% superò il risultato dei Ds (12,4%). Nella coalizione di centrodestra la Lista Zaia è stata il primo tentativo di lista personale del candidato presidente e, come ricordato, è stata un successo non solo nei confronti di Moretti, ma anche della LN, quest’ultima infatti si è fermata al 17,8%.

<sup>21</sup> Il voto al singolo Presidente è calcolato come segue: (voto ai candidati-voti alle liste) \* 100/voto ai candidati, sul punto vedasi Feltrin e Fabrizio (2011).

## 6. La composizione del Consiglio e la composizione delle Giunte tra era azzurra ed era verde

Per quanto riguarda la composizione del Consiglio regionale si rileva innanzitutto che la frammentazione è stata abbastanza elevata per tutta la cosiddetta Seconda Repubblica con una media di 10 partiti presenti in consiglio per ogni legislatura. Il punto più alto della frammentazione si è registrato proprio con le elezioni del 2015 con ben 12 partiti rappresentati nell'assemblea regionale. Il fenomeno sembra ancora più accentuato se si considera che i seggi disponibili sono diminuiti di 9 unità nel 2015 rispetto alle elezioni precedenti.

La frammentazione invece è stata moderatamente bassa nel 2010, appena 7 partiti rappresentati in consiglio regionale (Tab. 5). A tale risultato ha certamente contribuito l'accorpamento nel PD di cattolici progressisti e democratici e al conseguente accorpamento nel Pdl di Fi e An.

Generalmente la maggioranza consiliare nell'arco di tempo considerato è stata piuttosto ampia superando il 40% delle forze partitiche totali in consiglio sia nel 2000 sia nel 2005 che nel 2015. L'unico caso di maggioranza consiliare molto ristretta è stato quello del 2010, dove erano presenti solo 2 partiti di governo, la LN e il Pdl (Tab. 5).

Tab. 5 – *Composizione del Consiglio regionale (1995-2015)*

Legislatura	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Partiti presenti in consiglio	9	11	11	7	12
Partiti della maggioranza consiliare (N)	3	5	5	2	5
Partiti della maggioranza consiliare (%)	33,3	45,5	45,5	28,6	41,6

Giancarlo Galan è stato governatore del Veneto ininterrottamente dal 1995 al 2010 ed è riuscito per oltre un quindicennio a tenere sotto controllo un partito come Fi che localmente era definibile come un "marchio in franchising" (Paolucci, 1999) rispetto al livello nazionale e che si caratterizzava per: la debolissima organizzazione; la scarsa militanza; il pragmatismo e la possibile dissonanza sugli obiettivi di *policy*; la dominanza delle capacità e delle risorse personali degli eletti rispetto a quelle messe in campo dal partito. Di conseguenza, dal 1995 al 2010 si può parlare di "era azzurra" soprattutto per la capacità di tenuta del governo regionale e del suo leader Giancarlo Galan, piuttosto che per il primato di Fi nelle elezioni regionali che, come ricordato, ha iniziato a calare sensibilmente già nel 2005.

L'abilità di Galan è stata notevole non solo come leader di partito, ma anche come leader di governo, egli infatti è riuscito a conseguire e a mantenere una note-

vole stabilità superando i problemi che affliggevano gli esecutivi della transizione<sup>22</sup>, nonostante le coalizioni di governo rimanessero molto ampie. In particolare, Galan ha sempre perseguito una strategia inclusiva, assicurando un posto in giunta alla maggior parte dei partiti che formavano la sua coalizione elettorale. Nel 2000 ad esempio, ben cinque partiti degli otto che si erano presentati con Galan ottennero rappresentanza in consiglio (oltre a Fi, da Lega, An, Cdu, Ccd) e, di questi, tutti ottennero un posto in giunta in proporzione alla loro forza. Allo stesso modo nel 2005 tutti i partiti della coalizione di centrodestra che erano riusciti a trovare rappresentanza in consiglio (oltre a Fi, Lega, An, Udc e Nuovo Psi) ottennero rappresentanza anche in Giunta in proporzione alla loro forza (Tab. 6).

Galan come governatore è riuscito a mantenere salde le alleanze elettorali, soprattutto quella con la Lega Nord, riconoscendole, man mano che i consensi elettorali diventavano più consistenti, un ruolo di primo piano sia nel governo che nel consiglio regionale, senza però indebolire eccessivamente il suo partito. L'esempio più calzante a questo proposito è stato quello di permettere l'affermarsi della consuetudine per cui la Presidenza del consiglio regionale fosse affidata al secondo partito più rilevante della coalizione di governo. Tale decisione permetteva di riconoscere il valore del partner minore di coalizione, cedendo una carica per lo più di grande impatto simbolico. Di conseguenza, il Presidente del consiglio regionale è stato un leghista dal 2000 al 2005, Enrico Cavaliere, e dal 2005 al 2010, Marino Finozzi.

Tab. 6 – *La composizione delle giunte regionali. Numero di assessori per partito (1995-2015)*

Partiti	1995	2000	2005	2010	2015
Fi/Pdl	7	6	4	6	1
LN		1	2	6	9
An	4	3	3		
Ccd	2	1			
Cdu		1			
Udc			2		
Nuovo Psi			1		
<i>Totale</i>	<i>13</i>	<i>12</i>	<i>12</i>	<i>12</i>	<i>10</i>

Per quanto riguarda invece la distribuzione delle cariche in giunta, Galan durante l'ottava legislatura (2005-2010) ha dovuto concedere sia la vicepresidenza della giunta sia uno degli assessorati più rilevanti, quello della sanità, rispettivamente ai due leader leghisti emergenti: Luca Zaia e Flavio Tosi. Nella legislatura precedente invece il peso elettorale di Fi era tale da permettere che ambedue le cariche fossero detenute da Fabio Gava, uno dei fedelissimi di Galan.

<sup>22</sup> Si ricordi che tra il 1990 e il 1995 in Veneto ci sono state ben cinque giunte di diversi orientamenti partitici.

Infine, Galan è riuscito a mantenere coese le diverse anime del suo partito e nel contesto veneto è stato a lungo definibile negli stessi termini di *one-man party*, con cui Silvio Berlusconi è stato definito a livello nazionale (Almagisti, Grimaldi 2009). Infatti, i notevoli problemi emersi con la nascita del Pdl, originato dalla fusione di Fi e An, sono stati aggravati in Veneto dal venir meno della leadership di Galan.

Nel 2010, con la vittoria di Luca Zaia si può iniziare a parlare di era verde. Tuttavia nel 2010 la formazione dell'esecutivo regionale non è stata a-conflittuale, nonostante il risultato molto rilevante della LN in termini di voti e la relativa ristretta maggioranza consiliare. Infatti, sebbene la Lega abbia distanziato il Pdl di oltre dieci punti percentuali, ha dovuto dividere a metà il numero degli assessorati con il Pdl (cfr. Tab. 6).

Tuttavia i maggiori contrasti sulle nomine si sono avuti all'interno dei singoli partiti piuttosto che a livello coalizionale. I problemi maggiori hanno riguardato il Pdl<sup>23</sup>. L'unico contrasto di rilievo tra Lega Nord e Pdl ha riguardato la scelta del candidato all'assessorato alla sanità. Tale assessorato è il più ambito dal momento che vale da solo i tre quarti del bilancio regionale. La disputa sulla sanità si è risolta con il prevalere del candidato leghista Luca Coletto, uomo di fiducia del sindaco di Verona e non del governatore Luca Zaia.

Facendo un raffronto con la giunta precedente (2005-2010) si nota immediatamente come si siano invertiti i rapporti di forza: la Lega poteva contare solo su due assessorati sebbene di rilievo: quello all'agricoltura tenuto dallo stesso vicepresidente (prima Zaia poi Manzato) e quello alla sanità (Tosi). Forza Italia contava su quattro assessorati tra cui quello delle infrastrutture e la presidenza della giunta, An aveva ottenuto tre assessorati tra cui quello ai lavori pubblici e al bilancio. Inoltre, i rapporti di forza invertiti emergono anche guardando al consiglio regionale dove la Presidenza passava nel 2010 al Pdl nella persona di Clodovaldo Ruffato.

Nel 2015 la Lega e la Lista Zaia hanno guadagnato assieme 23 seggi sui 29 spettanti alla coalizione di centrodestra, facendo perdere rilevanza agli alleati, basti pensare che Fi ha conquistato appena tre seggi. Tuttavia la differenza maggiore rispetto al 2010 riguarda proprio la maggioranza consiliare: se nella nona legislatura vi era maggiore equilibrio tra i due principali alleati, dato che lo stacco rispetto alle percentuali dei seggi di LN e Pdl era minimo (di appena 5 punti percentuali), oggi si registra una dominanza molto accentuata dei leghisti che hanno ottenuto (compresa la Lista Zaia) il 45% dei seggi mentre il principale alleato, FI, appena il 5,8%. Di conseguenza, in questa tornata elettorale è venuta meno perfino la regola informale che si era imposta in precedenza e che prevedeva di riservare al partner minore di

<sup>23</sup> Infatti, i sei assessorati del Pdl vennero ripartiti esattamente a metà tra i candidati che provenivano da An e quelli che provenivano da Fi e non in rapporto al peso dei rispettivi ex partiti. Il criterio scelto è stato quello dei voti di preferenza ai singoli candidati che ha premiato i candidati ex AN. In generale, le cause dei conflitti hanno riguardato sia il mancato rispetto dei voti di preferenza, sia la mancata rappresentanza in giunta di specifici territori, sia il peso delle correnti all'interno dei rispettivi partiti. Sul punto si rimanda ad Almagisti e Grimaldi (2010).

coalizione la vicepresidenza del consiglio. Nel 2015 tutte le cariche regionali sono di fatto occupate da leghisti compresa la presidenza del consiglio che è stata affidata a Roberto Ciambetti.

Guardando alla giunta si nota come Zaia abbia seguito una strategia completamente opposta a quella di Giancarlo Galan, preferendo non disperdere assessorati tra i partner minori della coalizione. Infatti, Zaia ha conservato per il proprio partito 9 dei 10 assessorati, compresa la vicepresidenza della giunta e ovviamente i due assessorati più ambiti: sanità e agricoltura. Nel primo riconfermando Luca Coletto, che durante la campagna elettorale aveva preferito sostenere Zaia piuttosto che Tosi, e nel secondo Giuseppe Pan. L'unico assessorato concesso a FI è quello dell'istruzione, già ricoperto precedentemente da Elena Donazzan. Naturalmente tale dimostrazione di forza muscolare ha incontrato le resistenze di alcuni partiti della maggioranza consiliare e in particolare di FdI. Sergio Berlatto, che è stato il consigliere più votato nel 2015 (con 10.374 preferenze) ha subito fatto trasparire la sua contrarietà per lo scarso riconoscimento riservatogli da Zaia.

Tuttavia i risultati della Lega e di Zaia nel 2015 sono tali da non dover temere la fuoriuscita di FdI né del cartello venetista Indipendenza Noi Veneto.

## **7. Dopo l'era Galan: persistenze e mutamenti**

Fino agli anni novanta il Veneto era considerato l'idealtipo della subcultura bianca, caratterizzata da un voto massiccio e stabile alla Democrazia cristiana e da una correlata debolezza per il Partito comunista. Il principale lascito di tale subcultura è stata la debolezza del radicamento dei partiti di sinistra in questo territorio e il conseguente consolidamento delle forze di centrodestra, tanto che fino ad oggi il governo della regione è stato appannaggio principalmente di FI (poi Pdl) e della LN e per tutta la cosiddetta Seconda Repubblica non c'è mai stata alternanza di governo.

Il periodo che va dal 1995 al 2015 può essere diviso in due fasi, dal 1995 al 2010 si può parlare di "era azzurra" e dal 2010 in poi dell'imporsi di "un'era verde". L'era azzurra non si riferisce solo al primato di FI nelle elezioni regionali, ma fa riferimento soprattutto alla leadership di Giancarlo Galan. Galan infatti si è dimostrato capace di mantenere l'ordine all'interno del proprio partito e di formare governi stabili e duraturi per 15 anni.

Dal 2010 è forse possibile avanzare l'ipotesi dell'inizio di una sorta di "era verde" sia in considerazione del fatto dei grandi risultati ottenuti dalla Lega Nord con le regionali del 2010 e del 2015, sia in considerazione della leadership di Luca Zaia, considerato uno dei governatori più amati d'Italia. Il primato della Lega Nord tuttavia si dimostra meno certo, con rispetto alle competizioni politiche ed europee tra il 2013 e il 2014, ma soprattutto per le grandi trasformazioni che hanno interessato il sistema dei partiti a livello nazionale e conseguentemente anche a livello regionale negli ultimi cinque anni.

Il più grande cambiamento del sistema politico veneto, al pari di quanto è avvenuto in altri contesti regionali, è stato quello relativo all'imporsi di una nuova forza politica: il Movimento Cinque Stelle (M5s). Il Movimento è stato presente in Veneto fin dalle regionali del 2010, sebbene non riuscisse ad entrare in consiglio regionale. I primi risultati degni di nota a livello locale sono arrivati nel 2012 con la conquista di due comuni: Mira, comune medio-grande del Veneziano tradizionalmente di sinistra, e Sarego un comune medio-piccolo del Vicentino tradizionalmente di centrodestra. Tuttavia i risultati più rilevanti del M5s hanno riguardato le competizioni nazionali ed europee dove il movimento di Grillo è diventato rispettivamente il primo e il secondo partito in Veneto.

Gli altri importanti cambiamenti hanno riguardato i partiti di centrodestra, prima il Pdl e poi la Lega Nord.

La spaccatura nel Pdl ha penalizzato soprattutto Fi che in Veneto ha conseguito il peggiore risultato rispetto a tutte le altre regioni al voto, evidenziando sia la naturale incapacità del partito personale di essere credibile senza la leadership fondante, quella di Berlusconi, sia la chiara volontà punitiva dell'elettorato verso una classe dirigente regionale che è parsa collusa e corrotta<sup>24</sup>.

La spaccatura nella LN è stata molto meno dirompente di quanto poteva sembrare inizialmente. Infatti, il tentativo di Tosi di proporsi come un moderato neodemocristiano non è sembrata credibile ai più e sebbene sia riuscito a catturare qualche elettore leghista insofferente verso la linea lombarda del partito non sembra aver raccolto i consensi di molti elettori moderati disillusi di FI. Di conseguenza, il sindaco di Verona non è riuscito nell'intento di giocare un ruolo di pivot nei confronti della LN o del centrodestra in questa tornata elettorale e rimane da vedere se la sua proposta politica avrà un futuro.

Il M5s pur migliorando la propria performance rispetto al 2010 non è riuscito a sottrarre al PD il ruolo di principale sfidante del centrodestra, e del resto ottiene un risultato più modesto rispetto a quello delle altre regioni. Ciononostante non c'è dubbio che il Movimento costituisca anche in Veneto il soggetto maggiormente in grado di incanalare il voto di protesta, sebbene il risultato elettorale continui a rimanere inutilizzato, visto il perseguimento della strategia della non alleanza.

Come già accennato, il PD in Veneto continua a rimanere marginale, sebbene il cambio della leadership a livello nazionale avesse fatto pensare all'apertura di una finestra di opportunità per il centrosinistra, persino in una regione così fortemente caratterizzata a destra. Infatti, da un lato il PD è diventato il primo partito regionale in occasione delle elezioni europee del 2014 soprattutto grazie all'effetto Renzi, dall'altro anche nelle elezioni comunali dello stesso anno si sono registrati importanti segnali positivi per il maggior partito di centrosinistra persino in aree tradizionalmente di centrodestra. Tuttavia tale apertura di credito sembra essersi chiusa dato

<sup>24</sup> Ci si riferisce ovviamente agli scandali connessi al Mose che hanno interessato esponenti politici regionali di spicco tra le file di Fi come Giancarlo Galan e Renato Chisso. Sul punto vedasi Mazzaro (2012).

che Alessandra Moretti in queste ultime regionali fa peggio del candidato del 2010 e viene praticamente doppiata da Zaia.

In conclusione, il sistema politico veneto negli ultimi anni si caratterizza per una de-strutturazione partitica piuttosto spiccata e per una crescita del multipolarismo.

Il polo del centrodestra continua ad essere caratterizzato principalmente dalla Lega Nord e da Forza Italia. Quest'ultima però in Veneto fatica a riemergere come soggetto politico rilevante, non solo per il declino della leadership di Berlusconi, ma soprattutto per gli scandali che hanno toccato gran parte dell'élite regionale del partito a partire dall'ex Presidente Galan.

Il polo di centrosinistra invece è caratterizzato sostanzialmente dal solo PD, mentre le altre formazioni di sinistra o estrema sinistra raccolgono un consenso irrilevante, in particolare considerando le elezioni regionali dal 2000 in poi.

Infine, il M5s, pur non ottenendo sempre risultati rilevanti, resta comunque un soggetto che può catalizzare il voto di una larga fetta dell'elettorato e se persisterà sulla linea della non alleanza, è probabile che la meccanica sostanzialmente bipolare delle competizioni elettorali si spacchi definitivamente.

## Il Veneto dopo le Province: quale governo di area vasta per la competitività regionale?

*di Patrizia Messina*

### **1. Il governo dell'area vasta dopo le Province. La sfida dell'uropeizzazione**

A conclusione del percorso di ricerca, in questo capitolo si cercherà di richiamare gli aspetti salienti di quanto è stato rilevato, per metterne in luce i nodi problematici che richiedono un cambiamento del modo di regolazione dello sviluppo locale e le soluzioni prospettate dalle politiche regionali e le proposte provenienti dal territorio, con particolare attenzione alla programmazione 2014-2020. Si cercherà infine di mettere a fuoco alcune questioni chiave che, a partire dal caso Veneto, possono costituire dimensioni rilevanti per proseguire la ricerca sulla relazione tra riforme istituzionali e politiche di sviluppo in chiave comparata con altre realtà regionali italiane ed europee.

Con riferimento alla correlazione, evidenziata nel capitolo introduttivo, tra riforme istituzionali e competitività regionale, un primo elemento che emerge con chiarezza dalla ricerca sul caso Veneto è il peso esercitato da una terza variabile interveniente, costituita dal ruolo assunto dalle politiche europee per lo sviluppo regionale che possono agire come fattore esogeno di innovazione istituzionale e di supporto alla competitività regionale.

La dimensione *multilivello* introdotta dall'UE nelle reti di *governance* e di implementazione delle politiche pubbliche affida infatti al livello regionale di regolazione un ruolo inedito di coordinamento delle politiche per lo sviluppo locale, facendo rilevare la necessità di adeguare i diversi modelli istituzionali, stili amministrativi e modelli cognitivi, ai “modelli europei” che sono in fase di costruzione (Piattoni, 2010). In questa prospettiva, l'Unione Europea è stata definita infatti “un regime di

politiche pubbliche” (Fabbrini 2003), ovvero, un regime in cui “sono le *politiche* che fanno la *politica*” dell’UE<sup>1</sup>. In questa prospettiva, le Regioni sono chiamate, dunque, a cambiare stile di governo, attrezzandosi con competenze, uffici, stili di *policy* “europei”, poiché, da un lato, devono far fronte al nuovo ruolo di rappresentanza politica dei territori nel contesto europeo e, dall’altro, hanno il compito di raccordare le strategie di sviluppo locale con la programmazione europea dei fondi strutturali. Tale capacità di adattamento alla “sfida europea” è correlata al rendimento istituzionale delle Regioni italiane. È prevedibile quindi che, in virtù dei diversi livelli di rendimento istituzionale già esistenti e documentati<sup>2</sup>, anche la capacità di adattamento all’europeizzazione vari da Regione a Regione. Tale adattamento alla sfida europea costituisce, tuttavia, un fattore di cambiamento anche per il *modo di regolazione* dello sviluppo locale che va ad incidere, direttamente, sul diverso ruolo attribuito alle Regioni nei diversi contesti territoriali, trasformandoli anche in modo inedito.

Nel contesto del Veneto, le evidenze empiriche raccolte dalla ricerca permettono di sostenere che la pressione adattiva derivante dall’UE, proprio per la sua diversità rispetto alle pratiche di *governance* locale finora esperite, stia scuotendo dalle fondamenta il modo di regolazione che ha caratterizzato il modo di sviluppo locale, inducendo un significativo cambiamento del ruolo che le istituzioni di governo regionale sono chiamate a giocare nelle reti di *governance* locale e multilivello. Dai dati raccolti diventa possibile individuare gli ambiti in cui sembra delinarsi una convergenza e gli ambiti in cui invece questa convergenza è ostacolata da forti resistenze al cambiamento.

In un contesto di forte crisi del “modello veneto” di sviluppo, in bilico tra la tradizione dei distretti produttivi di piccola e media impresa (Pmi) *labour intensive* e la necessità di intraprendere nuovi percorsi evolutivi che orientino verso l’innovazione organizzativa e di prodotto (Corò e Micelli 2006; Rullani 2006), il processo di europeizzazione, se adeguatamente valorizzato dalla classe dirigente regionale, può costituire una interessante leva su cui agire per favorire il cambiamento, non solo del modo di regolazione, ma anche del modo di sviluppo. Le resistenze espresse da una parte consistente del sistema economico e del sistema politico del Veneto al processo di europeizzazione possono essere viste, infatti, anche come espressione di un “rifiuto del cambiamento” e un tentativo di ripristinare, sotto altre spoglie, le medesime dinamiche di regolazione e di sviluppo più tradizionali, interpretando in tal senso le politiche europee per lo sviluppo regionale secondo la formula gattopardesca del “cambiare tutto per lasciare tutto com’era”.

La sfida europea, infatti, non è solo di tipo economico, ma soprattutto di tipo regolativo e politico-amministrativo. L’introduzione della moneta unica, che impe-

<sup>1</sup> Si parla a questo riguardo di europeizzazione attraverso le politiche come processo congiunto di costruzione dello spazio europeo e di “apprendimento istituzionale” che, a partire da una pluralità di prassi consolidate, tende ad individuare e proporre una convergenza *soft* verso un modello comune e condiviso di *governance* europea. Sul tema dell’europeizzazione, con riferimento al caso italiano, si veda in particolare: Messina (2003); Graziano (2004); Gualini (2004); Bolgherini (2005); Messina (2011b).

<sup>2</sup> Cfr. Putnam (1993) e gli aggiornamenti richiamati in Almagisti (2011) e in Messina (2012), capitolo 3.

disce le politiche di svalutazione della Lira su cui si basava buona parte del vantaggio competitivo delle piccole e medie imprese italiane e venete; la strategia di Lisbona che orienta verso un'economia della conoscenza e la strategia di Göteborg che fa propria la prospettiva dello sviluppo sostenibile, costituiscono anche, e soprattutto, una sfida che colpisce direttamente i sistemi locali di sviluppo di Pmi manifatturieri che hanno basato a lungo il loro vantaggio competitivo sui bassi costi del lavoro con scarsi investimenti in ricerca e sviluppo. Non si tratta di politiche "contro le Pmi", si tratta di politiche che inducono gli attori economici, ma anche politici e le Parti sociali, a riposizionarsi nelle reti di *governance* multilivello investendo di più in conoscenza, ma anche in capacità di visione strategica dello sviluppo territoriale, superando i localismi e le forme corporative di autoregolazione comunitaria, guardando al potenziamento del "sistema regionale". Si tratta di un vero e proprio cambiamento di paradigma per il modo di regolazione e il modo di sviluppo del Veneto che, per molti aspetti, può essere considerato come prototipo del caso italiano e del modo di sviluppo del *made in Italy* tradizionale che richiede un riposizionamento nello scenario globale<sup>3</sup>.

In questo contesto, le novità introdotte dalla programmazione comunitaria già dal 2007 costituiscono un'ulteriore sfida per il modo di regolazione del Veneto, poiché risultano essere fortemente *incongruenti* rispetto allo stile di *policy* e al modo di regolazione prevalente e richiedono pertanto un cambiamento non solo formale. Dalle ricerche sul tema (Graziano 2004) sappiamo infatti che, in caso di incongruenza della *policy* europea con quella regionale, l'UE con le sue spinte adattive mira a produrre un vero e proprio *policy change* a livello regionale, in quanto la pressione all'adattamento esercitata dal livello comunitario è tanto maggiore quanto più elevata risulta l'incongruenza, cioè la diversità dello stile di *policy* nazionale o subnazionale rispetto a quello europeo. In tutto questo, la congruenza dello stile di *policy making* regionale rispetto a quello europeo può essere considerata, allora, un parametro indicativo della maggiore o minore capacità della Regione di adattarsi all'europeizzazione, apprendendo da questa. In questo caso, va specificato, il concetto di europeizzazione non viene inteso tanto nella sua accezione meramente tecnica (neutra), ma come fattore esogeno di innovazione, come sinonimo quindi di modernizzazione in senso complesso e multidimensionale, poiché richiede un riposizionamento significativo degli attori e un cambiamento negli obiettivi e nella strategia di sviluppo regionale.

Come sottolinea a questo riguardo il "Rapporto Barca"<sup>4</sup> proponendo il nuovo indirizzo per le politiche europee orientate allo sviluppo locale (*place based*), alcuni "interventi esogeni", che si configurano come incentivi selettivi, o "interventi attuati mediante finanziamenti condizionati" (p. 22), possono giocare un importante ruolo

<sup>3</sup> Si veda a questo riguardo la Tavola rotonda "Ripensare l'italianità e il *made in Italy* nell'era della globalizzazione", realizzata nell'ambito della XI edizione della Master School, *Nuove narrazioni per lo sviluppo globale*, Università di Padova, 24 settembre 2015; Bassetti (2015); Meldolesi (2015).

<sup>4</sup> Sull'approccio *place based*, fatto proprio dalla nuova programmazione europea 2014-2020, si veda Barca F. (2009).

per l'innovazione di sistema se riescono ad incidere sulle dinamiche di regolazione. Secondo questo approccio, infatti, l'azione innovativa risulterà essere tanto più efficace e durevole, quanto più riuscirà a mettere in discussione gli interessi delle élite consolidate (che tenderebbero invece alla conservazione) e a indurre un ridisegno degli assetti di potere di tipo organizzativo e istituzionale. L'idea di Barca è insomma che le politiche europee per lo sviluppo locale possono essere tanto più efficaci quanto più riescono ad impattare sui contesti locali, configurandosi come "fattore esogeno" di innovazione organizzativa e istituzionale.

In questa prospettiva, possiamo focalizzare quindi l'attenzione, in primo luogo, sull'impatto delle politiche europee di sviluppo regionale sul modo di regolazione dello sviluppo locale del Veneto, con particolare riferimento alle politiche di sviluppo rurale e di sviluppo urbano, soprattutto a partire dalle novità introdotte con la programmazione 2007-2013 e proseguite con la programmazione 2014-2020, per mettere in luce i nodi critici e le opportunità che la Regione Veneto è chiamata a cogliere in questo processo di trasformazione se vuole davvero riposizionarsi come nodo attrattivo nel nuovo scenario europeo e globale.

## **2. L'impatto delle politiche europee sul modo di regolazione del Veneto**

Le politiche europee stanno producendo una serie di cambiamenti significativi e irreversibili per la Regione Veneto. In primo luogo, il ruolo di intermediario tra i livelli locale e europeo attribuito alla Regione sta facendo rilevare una inedita e crescente *domanda politica di coordinamento regionale* da parte degli attori economici e del territorio, insieme alla evidente difficoltà della Regione di assicurare un'efficace azione di "governo della *governance*" a sostegno di uno sviluppo locale coerente e funzionale ad un rafforzamento della competitività del "sistema regione". Questa difficoltà è tanto maggiore quanto più la funzione di coordinamento politico regionale è estranea al modo di regolazione che ha caratterizzato tradizionalmente il modo di sviluppo locale e il modo di regolazione del Veneto, centrato su una regolazione sociale del mercato che ha fatto perno sull'autoregolazione delle comunità locali: un modo di regolazione che ha prodotto localismi forti e una regionalità ancora molto debole.

Le ricerche sul campo (Messina e Busatto 2011) hanno messo in luce come il Veneto costituisca un caso di "assorbimento" delle istanze europee, poiché si è realizzato un parziale adattamento al modello comunitario che riguarda più gli aspetti formali che quelli sostanziali, lasciando ancora intatte alcune delle tradizionali logiche dell'azione politica. Se infatti da un lato è stata riavviata, a fatica, l'attività di programmazione<sup>5</sup>, dall'altro questa attività è stata sostanzialmente sospesa, a partire dal 2010, con

<sup>5</sup> Si veda a questo riguardo la LR 35/2001 *Nuove norme sulla programmazione* che ha riavviato l'attività

l'insediamento al governo regionale della Lega Nord, tornando ad essere una politica del tutto simbolica. Gli unici documenti di programmazione di carattere operativo che necessariamente bisogna produrre e implementare ora sono quelli richiesti dalla programmazione comunitaria 2014-2020 per i quali la Regione ha fatto registrare un evidente ritardo, soprattutto per quanto riguarda il POR-FESR<sup>6</sup>.

I problemi erano emersi comunque già nel ciclo di programmazione 2007-2013 che ha introdotto un importante cambiamento. Com'è noto infatti, a differenza delle programmazioni precedenti, dal 2007 viene abolita la zonizzazione delle "aree obiettivo", attraverso la quale la Commissione definiva le unità territoriali locali ammissibili al finanziamento del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), mentre viene privilegiato ora un approccio per *obiettivi strategici di sviluppo* (Convergenza, Competitività regionale e occupazione, Cooperazione territoriale), in linea con quanto indicato nelle strategie di Lisbona (economia della conoscenza) e di Göteborg (sviluppo sostenibile). Questo cambiamento ha comportato una maggiore responsabilizzazione politica, sia dei governi sia degli stakeholder regionali, nella definizione dei soggetti e dei territori da coinvolgere in un progetto di sviluppo condiviso e quindi un cambiamento inevitabile dello stile nella *governance* regionale, che però non è ancora avvenuto in modo chiaro ed esplicito, come mette in luce il saggio di Bassetto e Domorenok in questo volume (capitolo 5).

Un confronto tra i dati sulla capacità di spesa dei fondi strutturali per lo sviluppo regionale in Veneto nel ciclo di programmazione 2000-2006 (che prevedeva ancora la zonizzazione per l'area obiettivo 2) e nel ciclo 2007-2013 (che non la prevede più) evidenzia infatti una evidente criticità per l'ultimo ciclo di programmazione.

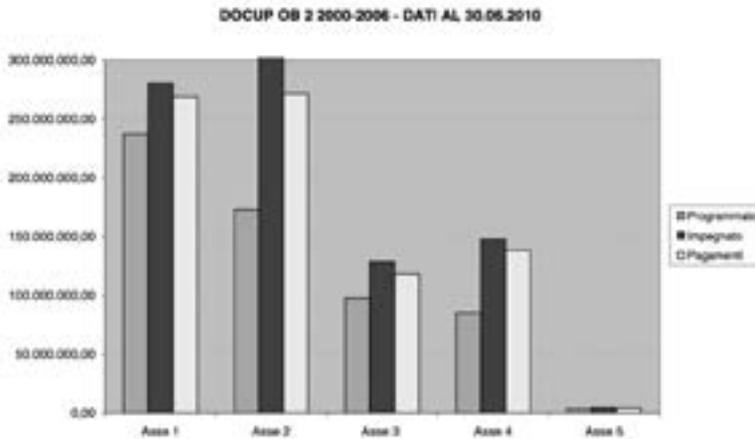
Se la Fig. 1 mette in luce una buona capacità di spesa della Regione<sup>7</sup>, mostrando per il periodo 2000-2006 una quota di finanziamenti impegnati sistematicamente superiore a quella programmata (soprattutto per l'Asse 2 - *Infrastrutture per la competitività del sistema produttivo regionale*), la stessa cosa non si può dire invece per il ciclo di programmazione successivo.

di programmazione regionale e le attività della Direzione Statistica, anche grazie al contributo del Segretario generale alla programmazione Rasi Caldagno (2005). Attività che dal 2010 sono state visibilmente ridotte come si vedrà meglio più avanti-

<sup>6</sup> È certamente sintomatico di un certo disagio e di alcune difficoltà il fatto che, proprio nel gennaio 2014, nel pieno della definizione dei documenti di programmazione comunitaria, è stato effettuato un cambiamento di diversi dirigenti regionali, tra cui, in particolare il dirigente della Direzione Programmazione che sovrintende il POR-FESR. Il documento relativo alla programmazione 2014-2020 è stato approvato solo nell'agosto 2015.

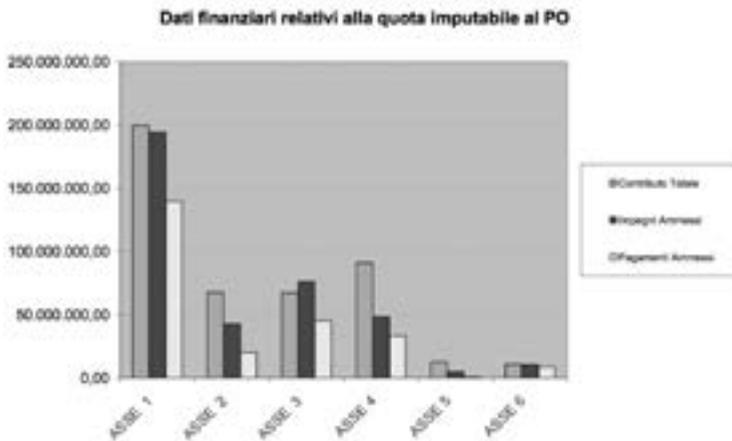
<sup>7</sup> Il DocUP 2000-2006 era articolato con i seguenti Assi: Asse 1: Potenziamento e sviluppo delle imprese; Asse 2: Infrastrutture per la competitività del sistema produttivo regionale; Asse 3: Turismo e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale; Asse 4: Ambiente e territorio; Asse 5: Assistenza tecnica.

Fig. 1 – Regione Veneto. Impegni di spesa e pagamenti dei beneficiari DOCUP-FESR 2000-2006 Ob 2 (al 30.06.2010)



Fonte. Regione Veneto. Direzione Programmazione. Docup OB 2 (2010).

Fig. 2 – Regione Veneto. Impegni di spesa e pagamenti dei beneficiari POR-FESR 2007-2013 (al 31.12.2013)

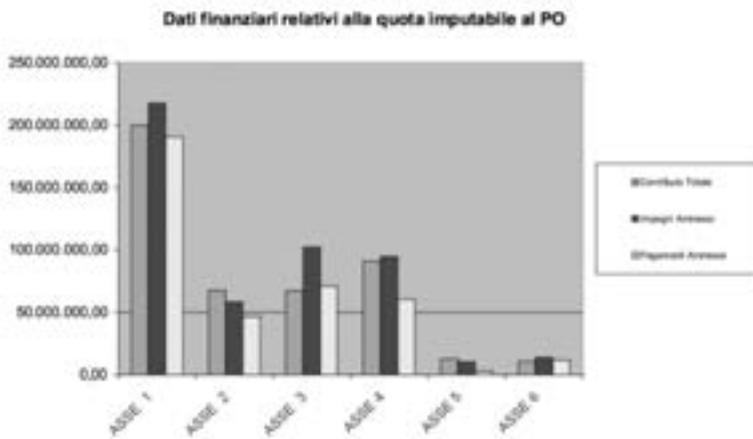


Fonte. Regione Veneto. Direzione Programmazione. Valutazione POR-FESR 2007-2013. Monitoraggio.

La Fig. 2 mostra infatti, per il periodo 2007-2013, su tutti gli Assi, una capacità di spesa decisamente inferiore al settennio precedente. Il monitoraggio dell'avanzamento di spesa al 31.10.2013 faceva rilevare una concentrazione della spesa dei fondi impegnati tra il 2010 e il 2012 e una percentuale media del 43,1% dei pagamenti totali sul finanziamento totale. Un incremento della spesa si è avuto a partire dagli ultimi

mesi del 2013, con una evidente sovrapposizione della gestione di questi fondi con la programmazione del settennio successivo 2014-2020. Il rapporto di valutazione 2014 (RINA VALUE 2014) registra infatti, da un lato, un aumento della capacità di spesa (+26,46%) e dei pagamenti (+17,65%), con una efficacia complessiva del 57,32%, ma dall'altro, anche un evidente ritardo nei pagamenti, poiché, al 30 giugno 2015 (Fig. 3), i progetti per i quali già al 31.12.2013 non è stato registrato alcun pagamento sono ancora il 58%.

Fig. 3 – Regione Veneto. Impegni di spesa e pagamenti dei beneficiari POR-FESR 2007-2013 (al 30.06.2015).



Fonte: Regione Veneto. Direzione Programmazione. Valutazione POR-FESR 2007-2013. Monitoraggio.

Oltre ai cambiamenti introdotti in tema di zonizzazione dal ciclo di programmazione 2007-2013, nel caso del Veneto bisogna considerare inoltre un altro cambiamento che ha inciso profondamente sul governo regionale. Con l'insediamento del nuovo governo regionale nel 2010, l'avvicendamento ai vertici della Segreteria generale alla programmazione, infatti, non ha certamente favorito l'attività di programmazione comunitaria, né si è potuto riscontrare un effettivo apprendimento istituzionale "di sistema" di quanto si era iniziato a fare nel corso delle programmazioni precedenti (Rasi Caldogno 2005) e che avrebbe dovuto essere messo in campo per la programmazione 2014-2020. Grazie alle interviste effettuate sul campo<sup>8</sup> si è potuto constatare, piuttosto, un ritorno a un'idea della programmazione come politica simbolica che ha

<sup>8</sup> Nell'ambito della ricerca, nel 2013 sono state condotte 15 interviste, riaggornate nel 2014, così articolate: 3 dirigenti regionali; 5 funzionari regionali della Giunta e del Consiglio; 7 coordinatori di IPA e GAL. Inoltre, per il materiale empirico raccolto ai fini della ricerca ho potuto usufruire, dal 2011 al 2015, della partecipazione a diversi Tavoli di partenariato regionali e gruppi di lavoro, richiamati nella Premessa di questo volume.

profondamente segnato la cultura di governo locale non interventista, tipica del modo di regolazione del Veneto “bianco” (Messina 2012).

In questo scenario di sostanziale difficoltà da parte della Regione a coordinare il complesso processo di programmazione che, secondo le nuove disposizioni, richiede per ogni documento un’approfondita analisi dei fabbisogni territoriali e la definizione di strategie di intervento per *obiettivi condivisi* con gli stakeholder locali, la ricerca ha potuto focalizzare l’attenzione sulle dinamiche che si sono palesate tra Regione e *stakeholder* locali, con particolare riferimento alle politiche territoriali nell’area della “campagna urbanizzata”, cuore del “modello Veneto” dell’economia diffusa, un’area in cui si incontrano, senza dialogare, le politiche di sviluppo rurale con quelle per lo sviluppo urbano.

La domanda di ricerca a cui si è tentato di rispondere a questo riguardo è: in che misura i processi messi in atto dalle politiche europee per lo sviluppo regionale, attraverso la programmazione comunitaria, stanno producendo un cambiamento nel modo di regolazione tradizionale e, quindi, innovazione istituzionale durevole?

Nel caso del Veneto, per capire quanto le politiche europee stiano accrescendo, o meno, le effettive opportunità della Regione di regolare politicamente le dinamiche di sviluppo locale, la ricerca ha focalizzato l’attenzione essenzialmente su due fronti: da un lato, sull’europeizzazione delle politiche per lo sviluppo locale partecipativo, implementate sul territorio regionale attraverso gli strumenti delle IPA e dei GAL e la loro evoluzione nell’ambito della nuova programmazione regionale. Dall’altro, sulle azioni avviate dalla Regione, in linea con la nuova programmazione 2014-2020, nell’ambito delle politiche strategiche per lo sviluppo territoriale integrato “a regia regionale”, con particolare riferimento all’area vasta del Veneto centrale e alla domanda politica di regolazione e di coordinamento regionale, letta in relazione all’attivazione della Città metropolitana di Venezia.

### **3. Tra IPA e GAL: verso una europeizzazione delle politiche per lo sviluppo locale partecipativo?**

Nel contesto veneto le politiche di sviluppo locale vanno riferite essenzialmente a due principali strumenti di programmazione negoziata: le Intese Programmatiche d’Area (IPA), che sono uno strumento di programmazione decentrata dello sviluppo locale propriamente regionale, e i Gruppi di Azione Locale (GAL) attivati in relazione alle politiche europee per lo sviluppo rurale.

L’IPA rappresenta il principale strumento attraverso cui la Regione Veneto offre ai territori la possibilità di definire una propria strategia di sviluppo, condivisa tra gli attori istituzionali, economici e sociali di riferimento. Come mette in luce il contributo di Marco Bassetto in questo volume (capitolo 4), attualmente (settembre 2015), sono attive sul territorio regionale 25 IPA, 16 delle quali sono composte dal nucleo di soggetti già promotori dei Patti Territoriali (LR 13/1999) e/o da altre iniziative che ne

hanno ampliato il partenariato originario, mentre ulteriori 9 IPA fanno riferimento a nuove iniziative nate a partire dal 2007 [Mappa 8]. Le aree non coperte dalle IPA sono principalmente quelle delle città di Venezia, Padova e Verona e di (pochi) altri comuni limitrofi che, salvo qualche rara eccezione, gravitano prevalentemente sulle città capoluogo.

Come ha messo in luce la ricerca, dal punto di vista gestionale, poiché le IPA sono solo un tavolo tecnico e non un ente gestore, risultano essere più funzionali quelle IPA che coincidono per estensione territoriale con unioni di comuni, come nel caso del Camposampierese, oppure con i GAL nelle aree rurali, come per esempio nel caso dell'IPA Prealpi Bellunesi o della Venezia Orientale (che ora fa parte della Città metropolitana di Venezia).

I GAL, attivati in relazione all'iniziativa comunitaria LEADER per lo sviluppo rurale, invece, progettano e attivano gli interventi ritenuti prioritari nelle singole aree, in sintonia con gli obiettivi individuati dal Programma di Sviluppo Rurale del Veneto (PSR Asse 4 – LEADER 2007-2013), promuovendo progetti di sviluppo rurale ideati e condivisi a livello locale, al fine di rivitalizzare il territorio, creare occupazione e migliorare le condizioni generali di vita delle aree rurali. I 14 GAL attivati per il periodo di programmazione 2007-2013 hanno coinvolto il 71,97% del territorio regionale il 65% dei comuni (378), interessando aree rurali con notevoli fragilità<sup>9</sup> [Mappa 9]. A questi vanno aggiunti i PIA-R *Progetti Integrati per le Aree Rurali*, che sono invece i partenariati pubblico-privati atti ad elaborare, promuovere e dare attuazione a specifiche strategie di sviluppo rurale che si applicano esclusivamente alle aree non interessate dall'attuazione dei GAL e dei relativi Programmi di Sviluppo Locale, approvati dalla Regione ai sensi dell'Asse 4 – LEADER [Mappa 10]. Come mette bene in luce la Mappa 14, i PIA-R approvati sono localizzati essenzialmente nell'area della campagna urbanizzata del Veneto centrale, mentre risultano essere escluse dalle politiche di sviluppo rurale solo le città capoluogo di Venezia, Padova, Vicenza e Verona e alcune parti delle relative cinture urbane.

A differenza delle IPA, i GAL si costituiscono come enti gestori. Tra le forme giuridiche adottate dai GAL prevale l'Associazione con personalità giuridica di diritto privato riconosciuta (8), seguita da Società consortile a responsabilità limitata (4), Società cooperativa (2). Nella composizione del partenariato dei GAL veneti (440 soci) si registra una maggioranza di enti pubblici (56%), che per la maggior parte (174) è costituita da comuni e loro associazioni (19 comunità montane e un'unione).

Va notata, tuttavia, la variazione del numero di soci e la diversità di equilibrio tra la componente pubblica e quella privata nei diversi GAL: quattro GAL si distinguono per il partenariato particolarmente numeroso, con una preponderante componente

<sup>9</sup> Dal 2007 al 2013 il numero dei GAL è aumentato da 8 a 14, e 4 dei 6 nuovi GAL (Alta Marca Trevigiana, Bassa Padovana, Pianura Veronese, Polesine Adige, Terra Berica, Terre di Marca) insistono su territori che non hanno beneficiato del precedente programma LEADER+. In particolare, sono stati inclusi tutti i comuni classificati dalla Regione come aree rurali con problemi complessivi di sviluppo (area D), il 93% dei comuni ricadenti nelle aree rurali intermedie (area C) e il 48% dei comuni classificati come aree ad agricoltura specializzata (area B). Con la programmazione 2014-2020 i GAL vengono ridotti da 14 a 8.

pubblica, mentre i GAL supportati da partenariati più ridotti si caratterizzano per una più numerosa adesione dei soci privati.

La relazione tra GAL e IPA risulta essere di particolare interesse per la nostra ricerca. In Veneto si riscontra infatti una marcata coincidenza tra gli ambiti di programmazione europea (GAL e PIA-R) e quelli regionali, poiché il 78% delle IPA è coperto da GAL. Come mette in luce infatti la [Mappa 14], in tre casi (Alta Marca Trevigiana, Baldo Lessinia e Pianura Veronese) si riscontra una coincidenza sostanziale, in cui i comuni dell'area GAL corrispondono per almeno il 70% a quelli dell'ambito IPA, mentre in cinque casi (Alto Bellunese, Prealpi Bellunesi, Terra Berica, Camposampierese e Venezia Orientale) si riscontra addirittura una coincidenza perfetta tra i comuni che partecipano ai GAL o ai PIA-R e quelli che aderiscono all'IPA<sup>10</sup>.

Tuttavia, se questa alta coincidenza è rilevabile sul piano territoriale, lo stesso non si può dire per la composizione del Tavolo di concertazione, poiché solo nel 26% dei casi si verifica un coinvolgimento diretto dei medesimi attori del Tavolo dei GAL con quello delle IPA. Questo costituisce senz'altro un elemento di criticità che deve essere evidenziato e approfondito.

I dati messi a disposizione dalla valutazione intermedia del PSR-FEASR 2007-2013 (Agriconsulting 2012), mettono in luce infatti come le progettualità sostenute nell'ambito dei GAL o dei PIA-R mostrino una più alta capacità di integrazione tematica e intersettoriale quando vengono realizzate con l'appoggio delle reti delle IPA. Al contrario, la coincidenza/sovrapposizione territoriale dei GAL e delle IPA, fa registrare un impatto negativo nei casi in cui i due strumenti hanno elaborato proposte progettuali, differenti su temi simili, con riferimento allo stesso bacino di soggetti locali.

I casi di perfetta o sostanziale coincidenza dei GAL o PIA-R con le rispettive IPA mostrano quindi interessanti punti di forza nella capacità di integrazione intersettoriale della progettualità, ma anche casi di ridondanza progettuale, tutt'altro che strategica, quando i Tavoli di concertazione non sono coordinati. La necessità di raccordare le diverse reti di *governance* per lo sviluppo locale a livello regionale diventa quindi un'esigenza, non solo per una semplificazione tecnica degli strumenti messi a disposizione degli attori locali, ma soprattutto per una maggiore efficacia delle politiche regionali di sviluppo nella prospettiva europea multilivello. Un'esigenza chiaramente espressa dalle stesse IPA che in un documento congiunto hanno rivolto alla Regione una esplicita domanda di regolazione nella prospettiva europea<sup>11</sup>.

Alcune indicazioni importanti a questo riguardo arrivano infatti dalla nuova programmazione comunitaria 2014-2020 che promuove lo sviluppo locale di tipo partecipativo (*Community-Led Local Development* - CLLD) attraverso la diffusione

<sup>10</sup> I casi di coincidenza *sostanziale* (S) e *perfetta* (P) dei territori GAL con i rispettivi ambiti IPA sono: Alta Marca Trevigiana (S), Alto Bellunese (P), Baldo Lessinia (S), Pianura Veronese (S), Prealpi Bellunesi (P), Terra Berica (P) e Venezia Orientale (P).

<sup>11</sup> Si vedano, a questo riguardo, il documento congiunto delle IPA del Veneto centrale inviato alla Direzione Programmazione della Regione Veneto il 21 novembre 2013 e le osservazioni presentate in relazione al POR-FESR 2014-2020 il 12 dicembre 2013.

dell'approccio LEADER, trasferendolo dalla dimensione rurale all'intero territorio regionale<sup>12</sup>. Particolare importanza viene data in questo ambito alle *politiche integrate* di sviluppo locale, con espresso riferimento alle politiche rivolte alla messa in rete delle aree urbane e aree rurali<sup>13</sup>, secondo una logica di complementarità e non di contrapposizione dei territori (Soto, Houk, Ramsden, 2012).

Come si può comprendere, questo indirizzo di *policy* è di particolare importanza per una regione come il Veneto, caratterizzata ancora oggi da una forte disarticolazione dell'area della campagna urbanizzata, mancando di un disegno strategico integrato per lo sviluppo del Veneto centrale. Tuttavia, per poter cogliere questa occasione, è necessaria una forte volontà politica in grado di coordinare i diversi portatori di interesse attorno ad un progetto strategico di sviluppo condiviso dell'area vasta in cui aree urbane, aree rurali e aree industrializzate ad economia diffusa trovino una loro collocazione, divenendo tasselli di un piano strategico di "sistema regionale" che potremmo definire «a mosaico».

La ricerca effettuata in questo contesto, in relazione alle dinamiche messe in moto dalla normativa nazionale sulle città metropolitane e all'Agenda urbana europea e nazionale, sta facendo emergere, da un lato, una forte domanda dei territori rivolta alla Regione per la definizione di un progetto di sviluppo strategico e integrato dell'area metropolitana del Veneto centrale e, dall'altro, la chiara difficoltà della Regione a rispondere adeguatamente a questa domanda, mettendo in rete gli attori strategici del territorio attraverso un delicato lavoro di programmazione concertata a regia regionale.

#### **4. Tra urbano e rurale: città e campagna urbanizzata del Veneto centrale**

Per comprendere la radicalità del cambiamento di approccio richiesto dalle politiche integrate di sviluppo locale, promosso e fortemente sostenuto dalla nuova programmazione europea 2014-2020, e la sua incongruenza con il modo di regolazione e il modo di sviluppo che ha segnato fin ora una regione come il Veneto,

<sup>12</sup> Questo orientamento è stato fatto proprio da quattro Direzioni generali della Commissione europea (DG AGRI, EMPL, MARE e REGIO) con l'obiettivo di aiutare le autorità degli Stati membri a creare le condizioni necessarie per utilizzare efficacemente lo sviluppo locale di tipo partecipativo nei propri accordi di partenariato e ad elaborare il CLLD nei rispettivi programmi. La Commissione europea ha proposto infatti che i quattro principali fondi lavorino insieme per sostenere lo sviluppo locale di tipo partecipativo seguendo le linee del metodo LEADER, promuovendo un approccio *multifondo*. In questa prospettiva la Commissione sostiene che il CLLD: «Sarà un potente strumento [...] dal momento che può mobilitare e coinvolgere le comunità locali e le organizzazioni nonché i cittadini a contribuire pienamente ai più ampi obiettivi nazionali ed europei» (European Commission 2011).

<sup>13</sup> In questa direzione va l'azione preparatoria RURBAN (*Partenariato per lo sviluppo urbano-rurale sostenibile*) concordata dal Parlamento europeo nel 2010 e gestita dalla Commissione europea. Si veda a riguardo: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/cohesion/urban\\_rural/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/urban_rural/index_en.cfm)

diventa importante focalizzare l'attenzione sulle politiche territoriali orientate ad uno sviluppo integrato, a partire dai documenti operativi di programmazione regionali, come il POR-FESR e il PSR-FEASR, che classificano il territorio in funzione delle politiche di sviluppo locale variamente inteso (urbano, rurale, ecc.). Poiché i documenti di programmazione per lo sviluppo regionale, richiesti oggi dall'UE, devono essere elaborati seguendo una metodologia che richiede un confronto aperto con gli stakeholder locali, essi costituiscono infatti un riferimento rilevante per comprendere le strategie di adattamento delle politiche regionali agli orientamenti della *policy* europea. Inoltre, tali documenti hanno la struttura di programmi operativi che devono essere implementati attraverso precise azioni di *policy* e relativi capitoli di spesa. Acquistano quindi una particolare rilevanza le definizioni delle aree rurali e delle aree urbane-metropolitane contenute in questi documenti, attraverso cui diventa possibile rilevare, da un lato, come vengono descritte le principali criticità riguardanti soprattutto l'area del Veneto centrale della campagna urbanizzata e industrializzata e, dall'altro, quali interventi di *policy* sono previsti per farvi fronte nei prossimi sette anni. Quest'area ha costituito infatti l'ambito territoriale di riferimento del "modello veneto" di sviluppo dei sistemi di piccola e media impresa: un "modello" giunto oggi al suo capolinea e che richiede di essere profondamente ripensato per potenziare la competitività regionale, traghettando il Veneto manifatturiero verso un'economia globale della conoscenza (Rullani 2006; 2008, Gallo e Gurisatti 2015).

In relazione alla programmazione comunitaria per lo sviluppo rurale (PSR-FEASR 2014-2020) la Regione Veneto ha adottato una classificazione delle aree rurali che sostanzialmente copre quasi l'intero territorio regionale, con esclusione delle città capoluogo di provincia del Veneto centrale. Secondo le aree rurali individuate da tale classificazione [Mappa 15], le due province quasi esclusivamente rurali risultano essere quelle di Belluno e di Rovigo. La parte più consistente della regione (70%), in termini di popolazione e di superficie, risulta classificata invece come area intermedia di "campagna urbanizzata" e industrializzata, coincidente con l'area produttiva del Veneto centrale<sup>14</sup>.

A questo riguardo va evidenziato che, come è stato messo in luce dall'analisi dei fabbisogni per lo sviluppo territoriale<sup>15</sup>, proprio l'area della campagna urbanizzata e industrializzata del Veneto centrale presenta ancora oggi una serie di carenze di servizi di base e infrastrutturali che impediscono di classificarla come area urbana a pieno titolo, pur essendo di fatto una realtà territoriale fortemente antropizzata e densamente popolata, segnata da forti flussi pendolari casa-lavoro di carattere metropolitano, da una forte espansione dell'urbanizzazione diffusa e costituendo, al tempo

<sup>14</sup> Gli elementi di analisi sulla programmazione regionale per lo sviluppo rurale sono stati raccolti in occasione della ricerca *Inclusione sociale: riduzione della povertà e sviluppo economico nelle aree rurali*, realizzata in collaborazione con la Regione Veneto – Direzione Settore Primario, nell'ambito della redazione del nuovo PSR 2014-2020, Priorità 6.

<sup>15</sup> Si veda a questo riguardo l'analisi SWOT realizzata nell'ambito della Priorità 6 del PSR-FEASR 2014-2020. Lo studio è stato condotto dal gruppo di lavoro dell'Università di Padova che ho potuto coordinare, in (Messina, Domorenok, Parise, Rizzo 2013).

stesso, una delle aree manifatturiere più importanti d'Europa (circa un'impresa ogni 9-10 abitanti). Per queste ragioni l'area del Veneto centrale, pur presentando ancora significativi elementi di ruralità, andrebbe considerata in maniera diversa, in relazione a una serie di altre variabili dello sviluppo del territorio di tipo urbano-metropolitano che la classificazione regionale delle aree rurali non consente di rilevare in modo adeguato rispetto alle esigenze del contesto e alle sue trasformazioni anche recenti e, soprattutto, di un suo sviluppo evolutivo in senso strategico: da area rurale-urbanizzata ad area metropolitana policentrica.

In quest'area si sono attivate diverse forme di coordinamento<sup>16</sup> “dal basso” dei territori, attraverso le IPA, i GAL e i PIA-R, con l'obiettivo di poter interloquire con la Regione in materia di politiche per lo sviluppo dell'*area vasta* in senso strategico: una scelta di *policy* di cui certo non possono farsi carico i singoli comuni, ma che richiede un progetto di sviluppo di lungo periodo, condiviso da più livelli di governo, regionale, ma anche nazionale. Il documento fa emergere la criticità, prevedendo l'opportunità di attivare progetti pilota di integrazione urbano-rurale in quest'area, rimandando a un coordinamento con il POR-FESR e a un approccio plurifondo per la definizione di politiche integrate di area vasta.

Sull'altro versante, gli studi sull'area metropolitana del Veneto centrale, nota anche come “città diffusa” (Indovina 1999), o “arcipelago metropolitano” (Indovina 2003; 2009), sono ampiamente noti e richiamati anche dai documenti di programmazione per lo sviluppo territoriale regionale, come il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) del 1992, rinnovato<sup>17</sup> nel 2007, che individua due principali sistemi metropolitani: uno veronese a struttura monocentrica, l'altro nell'area del Veneto centrale a struttura policentrica, a cui si collega l'area della Pedemontana ad “aggregazione dispersa”, che presenta relazioni di tipo metropolitano [Mappa 16].

L'area del Veneto centrale compresa tra le province di Venezia, Padova e Treviso e Vicenza ha infatti tutte le caratteristiche proprie di un'area ad alta densità metropolitana ovvero di un territorio legato a una o più città centrali da rapporti di «interdipendenza funzionale» e di «elevata integrazione economica e sociale» (Fregolent 2013), messi in luce dalla stessa Regione Veneto (2016), analizzando il significativo aumento dei flussi pendolari per il lavoro e per studio che gravitano su quest'area,

<sup>16</sup> Di particolare interesse è il coordinamento “dal basso” operato dalla IPA del Veneto centrale, partito dapprima con le 5 IPA del Camposampierese (PD), Castellana (TV), Montebello-Piave-Sile (TV), Medio Brenta (PD) e Pedemontana del Brenta (VI) durante la programmazione 2007-2013, che hanno dato vita al “Pentagono centrale Veneto” (Doriguzzi Bozzo, Galati, Nicolao, Venturin, 2008). Il coordinamento ora comprende 8 IPA convenzionate fra loro, ma si estende fino a comprendere 12 IPA dell'area. Questa azione è stata potenziata grazie all'alleanza con i distretti produttivi che insistono sulla stessa area, che ha portato alla proposta delle città-impresa di cui si parlerà nel prossimo paragrafo (cfr. Gallo, Gurisatti 2015).

<sup>17</sup> La Regione Veneto ha adottato il nuovo PTRC (LR 11/2004) con il Documento preliminare DGR. 2587/2007. Nel 2009 sono stati avviati i lavori per la variante parziale al PTRC per l'attribuzione della valenza paesaggistica, recentemente aggiornati nel 2013, con riferimento alla *Convenzione Europea sul Paesaggio* (Consiglio d'Europa, 20.10.2000). Cfr. DGR n. 427 del 10 aprile 2013; pubblicata nel BUR n. 39 del 3 maggio 2013.

(Regione Veneto 2016): un'area che tuttavia presenta ancora una forte frammentazione dal punto di vista politico-amministrativo, essendo suddivisa in 4 Province e oltre 250 Comuni, con evidenti difficoltà di governo dell'area vasta. [Mappa 17 e Mappa 18]

In questo contesto, quindi, la riforma di riordino territoriale, attivata con la LR 18/2012, in linea con le riforme istituzionali nazionali avviate con la *spending review*, la L. 135/2012 e la legge Delrio, con l'abolizione/ridimensionamento delle Province e dei loro confini amministrativi, può diventare di importanza strategica decisiva per potenziare il processo di metropolizzazione come strategia di sviluppo, promossa dalle prossime politiche europee per lo sviluppo urbano.

Una strategia che punta sul potenziamento di quelle "funzioni metropolitane", riconosciute anche nel nuovo Statuto regionale (art. 14), necessarie per attrarre quelle risorse proprie di un'economia della conoscenza e del terziario avanzato, che costituiscono una condizione fondamentale per collegare i territori con le reti globali.

Accade invece che nei documenti preliminari del POR-FESR dedicati all'Obiettivo tematico *Città e territorio*<sup>18</sup> questo tema non sia stato neppure previsto, riproponendo una lettura del territorio obsoleta, di cesura tra le sette città capoluogo e i territori (le IPA), una lettura che, se da un lato ripropone l'estraneità delle città capoluogo alle dinamiche dell'economia diffusa nella campagna urbanizzata, dall'altra costituisce proprio uno dei principali problemi cui è urgente far fronte, dal momento che le principali funzioni metropolitane (logistica, ricerca e sviluppo, terziario avanzato ecc.) sono presenti nelle città e devono essere messe in rete con l'area produttiva della campagna urbanizzata. Proprio per queste ragioni, la lettura del territorio presente nel *position paper* regionale (Regione Veneto, 2013a) è stata infatti fortemente contestata dagli stakeholder locali<sup>19</sup> che si aspettano oggi dalla Regione una capacità di visione strategica e di governo del territorio del tutto diverse.

Le ragioni di questo gap sono d'altra parte riconducibili a una evidente difficoltà del governo regionale, e della sua classe politica di centro-destra e Lega Nord, ancora espressione di una cultura di governo che ha nel localismo la sua base identitaria, di superare quella visione del territorio segnato da un'antica frattura, mai risolta, tra città e campagna: una frattura che storicamente ha caratterizzato, da sempre,

<sup>18</sup> Si veda a questo riguardo il *position paper* della Regione del Veneto (2013d), *Città e territorio. Linee strategiche per la preparazione del POR-FESR della Regione Veneto*, presentato dalla Direzione Programmazione al Tavolo di partenariato, Vicenza, 4 dicembre 2013, e il vivace dibattito che ne è seguito.

<sup>19</sup> Le pesanti obiezioni al documento, giunte dagli stakeholder territoriali, sono state di ordine sia metodologico (manca del tutto un'analisi condivisa dei fabbisogni territoriali e del contesto) sia di contenuto (non si fa cenno né alle *policies* regionali pertinenti, come la LR 18/2012 di riordino territoriale, o il PTRC, né si tiene adeguatamente conto dell'Agenda urbana europea). Il documento è stato rielaborato dalla nuova Direzione Programmazione, che dal gennaio 2014 è stata totalmente rinnovata. Per la proposta elaborata dalle Città-impresa, a partire da un coordinamento delle IPA del Veneto centrale, cfr. Gallo, Gurisatti (2015).

il radicamento della subcultura politica bianca nel Veneto centrale, mentre le città capoluogo, soprattutto di Venezia e Padova, sono state presidi delle forze progressiste (Diamanti, Riccamboni 1992). Cambiare questa visione del territorio, mettendo a sistema città e campagna, sarebbe quindi una specie di rivoluzione copernicana: il rischio percepito dalla classe politica al governo regionale è che questo cambiamento potrebbe modificare, di fatto, anche gli equilibri tra i partiti, a danno della compagine di governo e delle sue rendite di posizione<sup>20</sup>.

La resistenza della Regione Veneto alla costituzione dell'area metropolitana del Veneto centrale, che metterebbe in rete in un'unica area vasta le città di Venezia, Padova e Treviso, con le città-impresa dei distretti produttivi della Pedemontana, saldando la vecchia frattura città/campagna, nonostante il potenziamento delle funzioni metropolitane sia previsto anche dall'art. 14 del nuovo Statuto regionale, si spiega, molto probabilmente, con una evidente diffidenza nei confronti di un cambiamento di equilibri che, in un'epoca di tagli della spesa in cui non è più possibile attuare politiche distributive, finirebbe con lo spostare inevitabilmente il baricentro dello sviluppo (e del contesto politico) dalla periferia della provincia, alle città capoluogo, con la conseguente trasformazione del modo di regolazione prevalente, più aperto alla pianificazione strategica del territorio e a nuove politiche regolative.

D'altra parte è indicativo che le città capoluogo, in cui non sono presenti né IPA, né tanto meno GAL, tendono a definirsi, di per sé, come città metropolitane e centri di gravitazione del territorio circostante, secondo la classica dinamica centro-periferia, grande-piccolo, mentre i comuni della cintura urbana, dal canto loro, non accettano facilmente il ruolo di satelliti e rimarcano la loro identità, oppure in altri casi preferiscono aggregarsi ai comuni più esterni<sup>21</sup>.

Le ipotesi di integrazione funzionale fra le diverse città capoluogo, come quella della PA-TRE-VE (Padova-Treviso-Venezia), ritornata in voga nel dibattito sul governo metropolitano (Romano, 2014; Vigneri, 2014), in seguito all'attivazione della città metropolitana di Venezia<sup>22</sup>, hanno visto (fino al maggio 2014) come protagonisti i tre comuni capoluogo di Provincia, ignorando di fatto il tessuto connettivo fra le città, come per esempio la Riviera del Brenta, sede di uno dei più importanti distretti industriali della calzatura e del *made in Italy*, tra Padova e Venezia. L'esito delle elezioni amministrative del Comune di Padova nel maggio 2014, con la sconfitta del candidato di centro-sinistra Ivo Rossi e la vittoria di Massimo Bitonci della Lega Nord, ha bloccato tuttavia questo progetto poiché la città di Padova, in linea con quanto sostenuto dal governo regionale di Luca Zaia, non è più interessata a partecipare al processo di costituzione dell'area metropolitana policentrica, ma non

<sup>20</sup> Il caso Veneto si presenta quindi come un caso emblematico di quanto sostenuto dal Rapporto Barca (2009), richiamato all'inizio di questo capitolo.

<sup>21</sup> È questo il caso di Campodarsego, comune della cintura urbana di Padova, che preferisce aderire all'Unione dei comuni del Camposampierese, piuttosto che alla Conferenza metropolitana di Padova.

<sup>22</sup> Sul caso della Città metropolitana di Venezia si rimanda al saggio di Adriana Vigneri in questo volume (capitolo 8) e a Messina (2013).

sembra neanche in grado di partecipare a un progetto di costruzione di area vasta che non abbia il baricentro esclusivo sul centro urbano patavino<sup>23</sup>.

I comuni medi, centri di riferimento di *aree omogenee*, come Camposampiero, Castelfranco, Bassano del Grappa, Montebelluna, tendono a costruire a loro volta reti istituzionali (Città-impresa, tramite unioni di comuni e IPA), senza collegarsi ai comuni capoluogo sui quali gravitano solo per esigenze amministrativo-burocratiche.

Nel caso del Camposampierese si sta sviluppando un'identità di area omogenea, che affonda le radici su un'esperienza pluriennale di gestione associata di servizi, che è espressione di un cambiamento significativo del modo di regolazione dello sviluppo del territorio: da una richiesta frammentata di finanziamenti a pioggia per i singoli comuni, a una domanda politica ben strutturata di regolazione regionale dell'area vasta, a partire da un programma di sviluppo strategico condiviso dal territorio che ha portato alla proposta di fusione degli 11 Comuni per dare vita a una città di 100.000 abitanti: la Città del Campo (Andreoli, 2016). L'esperienza positiva maturata con l'IPA (*Alleanza per lo sviluppo del Camposampierese*) si sta estendendo alle altre IPA del Veneto centrale, in alcuni casi attivandone di nuove, giungendo a proporre la costituzione di un'*Alleanza Territoriale per la Crescita del Veneto Centrale*, a partire dalla vocazione produttiva dei distretti industriali di quest'area, che farebbe perno sull'idea di Città-impresa, come vedremo meglio nel prossimo paragrafo.

L'identità municipale, comunque, resta anche in questi casi molto forte, ma questo non costituisce un vero ostacolo all'aggregazione per funzioni dei singoli comuni, data anche la maggiore omogeneità dimensionale fra gli enti. Il problema piuttosto è quello dei *tempi* che questo tipo di esperienze positive hanno richiesto per produrre risultati apprezzabili, in assenza di una chiara volontà politica regionale a sostegno di questo processo, attraverso una forte azione di coordinamento e di indirizzo.

Le reti delle istituzioni locali tentano di stabilire rapporti con gli attori del territorio (reti d'impresa e reti sociali), ma spesso i tavoli di concertazione sono percepiti come rituali e poco efficaci, più come un meccanismo per distribuire (ancora) risorse a pioggia, riconfermando lo stile di *governance* tradizionalmente consolidato. L'informazione e il coinvolgimento dei cittadini sulle tematiche sia dell'area omogenea sia dell'area vasta risultano essere inoltre ancora piuttosto scarsi.

Manca in modo evidente un disegno strategico regionale che punti alla messa in rete del "sistema regione" per i motivi che abbiamo evidenziato. Per questo l'orientamento di *policy* europeo risulta essere ancora fortemente incongruente con il modo di regolazione radicato sul territorio: esso richiederebbe un cambiamento del sistema di interessi consolidato di cui è espressione proprio l'élite al governo regionale.

<sup>23</sup> Significativamente, la stessa concezione monocentrica si riscontra per Padova anche nella definizione dell'Ambito di destinazione turistica e la costituenda OGD (Organizzazione per la Gestione della Destinazione), attivata in seguito alla LR 11/2013 sul turismo. Si veda al riguardo la ricerca realizzata dal Laboratorio *Dire & Fare per lo sviluppo locale 2015, Il turismo sostenibile come volano di sviluppo. Reti, governo e regolazione*, in <http://Polisdoc.cab.unipd.it>

Tutto questo contribuisce ad aggravare il gap sempre più evidente tra le esigenze del tessuto produttivo più dinamico della regione, che va progressivamente internazionalizzandosi, e le capacità di risposta della classe dirigente regionale, soprattutto nella sua componente politica, che mostra invece di essere tenacemente ancorata ad una visione del territorio di tipo localistico. Il gap tra locale e globale non potrebbe essere più evidente e problematico.

In questo scenario diventa allora di particolare rilevanza la proposta di sviluppo strategico avanzata dalle 8 IPA del Veneto centrale a partire dalle città-impresa.

### **5. Dai sistemi produttivi locali alla Città-distretto del Veneto centrale: la proposta delle città-impresa**

La proposta si articola a partire da un'alleanza delle 8 IPA<sup>24</sup> e dei distretti produttivi del Veneto centrale ed è stata avanzata nell'estate del 2015 da due rappresentanti di queste realtà associative territoriali<sup>25</sup>: Luciano Gallo, direttore della Federazione dei Comuni e coordinatore dell'IPA del Camposampierese, e Paolo Gurisatti direttore della Fondazione Palazzo Festari per il distretto della Concia di Arzignano, in occasione del primo incontro tra i sindaci delle città-impresa e delle IPA dell'area pedemontana. Scopo dell'incontro era discutere la prospettiva di un accordo di area vasta, in linea con quanto previsto dall'art. 14 dello Statuto della Regione Veneto (funzioni metropolitane), che consenta ai territori allineati lungo l'asse della Pedemontana (superstrada in fase di costruzione) di strutturare una *Alleanza Territoriale per la Crescita del Veneto Centrale*.

L'area interessata è quella della pedemontana veneta [Mappe 17-18], che conta circa 147 comuni distribuiti in 4 province, 1.110.464 abitanti (pari al 22,53% della popolazione regionale) e una popolazione di 109.545 imprese, 1 impresa ogni 10 abitanti, i cui confini sono: a Sud l'autostrada A4, ad Est l'Alemagna, ad Ovest l'autostrada Valdastico (Piovene Rocchette) e a Nord la Pedemontana veneta in costruzione.

Si tratta di uno dei più importanti "giacimenti manifatturieri d'Europa", con una forte specializzazione nelle produzioni innovative su commessa. È il territorio delle "imprese-centro di trasferimento tecnologico", che offrono soluzioni personalizzate a clienti sparsi nei cinque continenti. Un territorio apprezzato non solo per le competenze tecniche, ma anche per la qualità dei servizi di ospitalità, la vicinanza con le

<sup>24</sup> Si tratta delle IPA dell'Alto Vicentino, Camposampierese, Castellana, Pedemontana Grappa e Asolano, Medio Brenta, Ovest Vicentino, Terre Alte Marca Trevigiana, Pedemontana del Brenta, a cui si è aggiunta di recente l'IPA del Montebellunese.

<sup>25</sup> Cfr. il documento: *Alleanza Territoriale per la Crescita del Veneto Centrale*, presentato da Luciano Gallo e Paolo Gurisatti, a Bassano del Grappa il 30 luglio 2015 e il dibattito che ne è seguito in occasione del workshop *Politiche integrate & sviluppo strategico del territorio*, realizzato nell'ambito della Master School *Nuove narrazioni per lo sviluppo globale*, Università di Padova, 24 settembre 2015.

città d'arte, i siti dolomitici e balneari più noti, il Garda, la varietà di prodotti tipici e dei modelli di consumo.

Le città-impresa pedemontane venete hanno molti obiettivi in comune, ma sono ancora organizzate con una logica provinciale e disgregata che risulta essere inadeguata per garantire il benessere del territorio. La sfida che deve essere raccolta ora è quella della *metropolizzazione*, una sfida che non può essere adeguatamente affrontata in modo segmentato dalle singole realtà produttive distrettuali, ma va affrontata piuttosto dall'intera area pedemontana, a partire dalle città-impresa, ovvero dai centri urbani di riferimento delle aree omogenee [Mappa 19].

Questa proposta di costituzione dell'area metropolitana del Veneto centrale parte quindi, significativamente, dalle città impresa e non dalle città capoluogo:

Obiettivo di questo progetto sarebbe la nascita di alcuni poli di elevata specializzazione con una consistente massa critica, e la crescita di nuove attività produttive legate alla nuova manifattura, con migliori servizi di prossimità (distretto manifatturiero veneto), capaci di innovare, collaborare, cooperare, scambiare e condividere con la città di Venezia e i vecchi capoluoghi risorse e specificità. Attorno al nodo di Venezia potrebbero concentrarsi attività logistiche, culturali e di servizio in linea con la reputazione e il ruolo che la città di Venezia ha già oggi nel mondo. Nell'area dei vecchi capoluoghi potrebbe svilupparsi una gamma di servizi culturali e commerciali innovativi, che valorizzino al meglio il ruolo delle città d'arte. Lo spazio metropolitano del Veneto centrale diverrebbe così un centro produttivo di grandi dimensioni, in grado di progettare investimenti adeguati alle esigenze dell'industria e di negoziare con le autorità regionali, nazionali ed europee da una posizione di maggior forza<sup>26</sup>.

La proposta che emerge da questa visione è quindi duplice. Da un lato, irrobustire le città-impresa nella loro specificità per renderle più competitive; nel contempo, costruire uno spazio metropolitano policentrico nel Veneto centrale di classe globale, per rendere più organizzate le funzioni di accessibilità, dei servizi per la produzione, di sviluppo del capitale umano, del patrimonio culturale e ambientale, generando un paesaggio che permetta alle diverse città-impresa di sentirsi parte di un unico spazio metropolitano, con limiti e confini capaci di mantenere, sviluppare e creare i patrimoni territoriali utili per la "buona crescita" e poterli trasferire alle generazioni future.

Dopo anni di crisi e di austerità abbiamo bisogno di riportare l'attenzione di tutti (cittadini, imprese e istituzioni) sulle iniziative finalizzate alla creazione di lavoro qualificato e di condizioni favorevoli per gli investimenti. Il *Veneto Centrale* è un territorio manifatturiero, che assicura una quota molto elevata del PIL regionale e si propone di contribuire alla costruzione di una nuova regione metropolitana europea. Il futuro del Veneto sarà più promettente se l'intera regione riuscirà ad essere riconosciuta come area metropolitana (non solo in Italia) e rompere lo schema delle vecchie province può accelerare il processo di modernizzazione dell'intero territorio veneto.

<sup>26</sup> Intervista a Luciano Gallo, giugno 2015.

Ovviamente, la prospettiva metropolitana viene qui evocata in una chiave nuova. Nessuno pensa di importare dalle nostre parti modelli di sviluppo urbano, industriale e sociale in contrasto con la nostra identità. Nessuno vuole rinunciare ai punti di forza del nostro territorio: sistemi manifatturieri diffusi, città-impresa che compendiano modernità e tradizione, servizi personalizzati di elevata qualità, un paesaggio verde che abbraccia e neutralizza l'impatto degli aggregati urbani e dei capannoni industriali.

Tutti vogliamo che la pedemontana in costruzione diventi un simbolo di modernizzazione, di rinascita e faccia uscire il Veneto Centrale dal ruolo marginale a cui è stato a lungo relegato, dal punto di vista dei collegamenti e degli investimenti infrastrutturali. Nella prossima legislatura vogliamo colmare il divario accumulato negli anni e concorrere a far diventare l'intera Regione Veneto uno spazio metropolitano moderno 2.0 (Gallo, Gurisatti 2015)

Il documento focalizza quindi l'attenzione su quattro nodi critici da affrontare in via prioritaria: a) la *governance* dell'alleanza territoriale così costituita; b) la competitività territoriale; c) le funzioni metropolitane; d) il paesaggio e l'identità territoriale.

a) *La governance della futura alleanza territoriale*. Significativamente, la proposta richiama il ruolo svolto dalle IPA, individuate dalla Regione come strumento di animazione dei territori, su scala sovracomunale. Il documento riconosce che le IPA non sempre hanno funzionato bene, poiché sono state spesso interpretate come aggregazioni opportunistiche, finalizzate alla conquista di fondi regionali da parte dei singoli comuni. Per questo, in diversi casi questi Tavoli non sono diventati sede di concertazione per progetti di investimento pubblici e privati veramente ambiziosi e devono essere profondamente ripensati.

Nella prossima legislatura lo schema di gestione delle IPA dovrà essere rivisto, in direzione di intese pubblico-private più finalizzate alla crescita e allo sviluppo di funzioni metropolitane. Nelle nuove IPA (2.0) il presidente (sindaco) dovrebbe essere affiancato da vice-presidenti rappresentativi delle istanze della comunità locale e del mondo produttivo, selezionati in ragione della capacità di mobilitare risorse, più che canali di accesso al finanziamento pubblico. In anni di vacche magre e patti di stabilità, serve una *governance* più "imprenditoriale".

A livello di area vasta del Veneto Centrale è importante, insomma, progettare un modello di coordinamento e di *governance* più efficace di quello adottato in passato. Gallo e Gurisatti propongono di organizzare un Coordinamento Esecutivo di area vasta tra i presidenti delle IPA oggi attive che hanno sottoscritto il protocollo di intesa sul Veneto Centrale con lo scopo di definire le priorità dell'alleanza, linee guida e servizi di secondo livello efficienti, e un Consiglio Direttivo composto dall'assemblea dei presidenti e vice-presidenti (27 persone in tutto), con lo scopo di approvare il piano delle attività (piano di almeno cinque anni, da rimodulare annualmente in ragione delle risorse disponibili) e organizzare i tavoli tecnici deputati alla gestione dei singoli progetti.

Nel corso del 2015 il Coordinamento Esecutivo del Veneto Centrale si impegna a definire un piano delle attività (provvisorio e necessariamente indicativo), ad aprire il negoziato con la Regione Veneto (art. 14) e a cercare le risorse necessarie per l'operatività attraverso:

- il riordino delle società di servizi di rilevanza economica e l'integrazione delle zone industriali;
  - la creazione di una Fondazione di territorio (eventualmente articolata in fondazioni di comunità/IPA) che fornisca servizi finanziari, sanità integrativa, pensioni integrative, investimenti sulle scuole, ecc.;
  - la creazione di una società strumentale per la comunicazione, i servizi di innovazione, le relazioni con gli enti di livello superiore, con gli investitori.
- b) *Competitività territoriale*. Significativamente questa dimensione viene articolata nelle seguenti dimensioni chiave che convergono nell'esigenza di dare centralità al territorio superando le tradizionali logiche settoriali e corporative:
1. Riordino delle autonomie locali, federazioni e unioni di comuni, all'interno di IPA 2.0 che funzionano a "matriosca" e abbandonano la logica delle geometrie variabili in materia di servizi territoriali; non più accordi per "tema" (acqua, energia, rifiuti) tra comuni diversi e gestori esterni al territorio, ma costruzione di "istituzioni di progetto" nel Veneto Centrale, capaci di esercitare un ruolo di indirizzo nella riqualificazione dei servizi a misura della specificità del quartiere metropolitano in costruzione<sup>27</sup>.
  2. Uscita dalle logiche degli stati generali costruiti sulla rappresentanza provinciale delle associazioni; non più accordi per categorie, ma per distretti, filiere o aggregazioni di medie imprese interessate a concreti progetti di investimento produttivo<sup>28</sup>.
  3. Aggregazioni di progetto e non per enti: se dobbiamo cambiare il modo di fare Stato, Mercato e Comunità, dobbiamo allineare le strutture organizzative ai nuovi standard dell'area vasta, per aggregazione<sup>29</sup>.
- c) *Funzioni metropolitane*, oltre le province: attraverso un metodo di concertazione più efficace tra quartieri (aree vaste) e Regione, l'Alleanza si propone di potenziare investimenti "metropolitani" su viabilità, servizi sanitari, infrastrutture indu-

<sup>27</sup> Come esempi di questa idea di *governance* territoriale il documento cita i casi del *Tribunale di Bassano*, "che potrebbe essere progettato per fornire servizi di elevata qualità all'intera area pedemontana", e quindi sovra provinciale; il caso di *Vivere-Aqua* che potrebbe diventare un riferimento per la progettazione di un servizio idrico integrato e per la difesa idraulica pedemontana; il caso di *Asco-Piave* che potrebbe diventare il riferimento di un nuovo sistema di gestione dell'energia nelle aree industriali del Veneto Centrale.

<sup>28</sup> Costituiscono buoni esempi: i distretti della pelle e della calzatura sportiva che potrebbero investire di comune accordo su una filiera sostenibile e una rete politecnica (Its – Istituti Tecnici Superiori) e integrata; le medie imprese dell'area pedemontana che potrebbero definire un accordo per l'investimento su reti adatte a ospitare *product manager* e *project manager* di classe mondiale.

<sup>29</sup> Costituisce un valido esempio la creazione di un sistema di *welfare* territoriale più efficiente che potrebbe nascere da un accordo tra soggetti diversi (sindacato dei giovani dipendenti, associazioni di autonomi, imprese finanziarie che investono nell'area).

striali e ambientali, negoziando per sé e per il Veneto programmi di investimento all'altezza di un nodo di primo piano nella rete europea delle aree metropolitane. Obiettivi prioritari sono quelli di *negoziare* una "apertura internazionale e zone 'franche' dalla burocrazia italiana", per l'attrazione degli investimenti esteri e di definire nuovi standard di servizio, in linea con la necessità di avere funzioni metropolitane adeguate soprattutto in relazione a: Accessibilità (rete regionale dei trasporti e delle telecomunicazioni/larga banda); Capitale umano (politecnici); Investimenti in cultura e ambiente (collegamento a circuiti internazionali); Produzione (nuova manifattura e identità ad essa collegata).

- d) *Paesaggio*. Lo sviluppo futuro del Veneto Centrale non può prescindere dalla ricerca di un nuovo equilibrio tra zone produttive, sistemi residenziali e spazi verdi. Riprendendo l'idea guida *Urbis in orto*, sviluppata da un gruppo di ricerca IUAV (Viganò 2010) che si propone di esplorare nuove dimensioni dello spazio metropolitano, il documento ritiene che la "coltivazione" del paesaggio debba tornare ad essere funzione produttiva e fattore di attrazione. Investimenti sulla rigenerazione delle zone industriali possono avere un impatto interessante, non solo sui valori immobiliari, ma anche sui costi energetici e ambientali. La qualità del paesaggio alimenta flussi di traffico (per turismo e per lavoro) a elevato valore aggiunto.

La Guggenheim di Bilbao non ha solo contribuito a riorganizzare l'identità del centro industriale e portuale della capitale basca, ma ha innescato un circuito di investimenti turistici, di ospitalità e nelle attività di servizio, che ha ripagato l'investimento iniziale in pochi anni.

L'identità manifatturiera del Veneto Centrale può essere ricostruita, attraverso progetti immobiliari e paesaggistici integrati che trasformino l'asse della pedemontana in una rete di Guggenheim locali, luoghi simbolo della cultura tecnica e della vocazione produttiva delle città impresa.

Il nodo cruciale, e condivisibile, su cui è centrata la proposta delle città-impresa è quello di agganciare la nascente Città metropolitana veneziana all'area dei distretti produttivi del Veneto centrale che costituiscono il cuore di un "modello Veneto" che, nell'era della globalizzazione, deve essere fortemente ripensato. È questo il territorio che ha bisogno di un governo delle funzioni metropolitane.

A fronte di una esplicita domanda politica di regolazione rivolta alla Regione e alla costruzione di alleanze strategiche tra territori, con la finalità di garantire un governo strategico di area vasta, ciò che colpisce del documento è il permanere, di fatto, di una difficoltà di dialogo di questi territori con le "vecchie" città capoluogo. Questo dato può essere letto come una *eredità* della subcultura politica bianca e, quindi, del modo di regolazione tradizionale: una eredità che diventa però fondamentale rielaborare e superare, se si vuole davvero vincere la sfida del governo strategico dell'area vasta. Per questa ragione diventerà di fondamentale importanza riuscire ad includere nell'alleanza anche le città di Vicenza, Treviso e Padova, oltre che il Veneziano.

## **6. Aspetti salienti per il governo di area vasta a partire dal caso Veneto: possibili piste di ricerca comparata**

Gli esiti della ricerca a partire dal caso veneto, consentono di individuare alcune piste di ricerca più generali riguardanti il tema del governo di area vasta e l'attivazione delle città metropolitane nei contesti regionali, che possono essere meglio indagate in chiave comparata.

*Sviluppo partecipato vs sviluppo guidato.* Proprio il tema del governo del territorio ci consente di mettere in luce, in primo luogo, l'impatto delle politiche europee per lo sviluppo regionale sul modo di regolazione dello sviluppo locale della regione. A questo riguardo, la ricerca suggerisce tuttavia di tenere distinti i due ambiti di *policy* su cui l'impatto dell'europeizzazione può essere analizzato in modo significativamente diverso: da un lato gli strumenti di programmazione partecipata, come le IPA e i GAL; dall'altro le politiche integrate per lo sviluppo strategico di città e aree rurali e, in particolare, le politiche per la città/area metropolitana intesa come area vasta.

Nel primo caso si può rilevare infatti l'avvio di un processo di convergenza del principale strumento regionale di programmazione partecipata, l'IPA, verso l'approccio LEADER, costituito dal GAL. Questa convergenza, promossa anche dalla nuova programmazione europea attraverso i CLLD, risulta essere coerente con il modo di regolazione dello sviluppo locale del Veneto, che ha avuto nell'autoregolazione comunitaria, e nella capacità dei territori di esprimere progettualità di tipo *bottom up*, il suo punto di forza. Se, da un lato, la ricerca ha fatto rilevare il sussistere di una sfasatura tra la composizione dei tavoli di partenariato di IPA e GAL che insistono sul medesimo territorio, con evidenti problemi di ridondanza progettuale, dall'altra ha fatto rilevare anche una esplicita domanda delle IPA, rivolta alla Regione, di attivarsi per raccordare le politiche regionali rivolte alle IPA (LR 13/1999 e Fondi FAS/FSC) con le politiche europee del POR-FESR e per lo sviluppo rurale (PSR-FEASR): un raccordo che richiede, però, un coordinamento regionale tra i diversi fondi e tra i diversi strumenti di *policy* attivi sul territorio, che risulta essere tanto problematico, quanto del tutto inedito rispetto alla cultura di regolazione finora prevalente.

Come si è potuto ricavare infatti dalle interviste, l'approccio multifondo, sostenuto dalla nuova programmazione europea 2014-2020, fa rilevare in realtà diversi problemi di praticabilità a livello regionale, proprio perché richiede un approccio integrato e intersettoriale delle politiche di sviluppo che risulta essere ancora difficilmente attuabile, poiché incongruente con la prassi amministrativa consolidata, ancora fortemente settoriale. Basti pensare, per esempio, alle difficoltà di ordine gestionale dovute al fatto che ogni Fondo fa riferimento a una diversa autorità di gestione (a differenza di quanto accade in altre regioni come per esempio Umbria e Toscana), ma anche alla difficoltà di far dialogare le politiche del FEASR con quelle del FESR poiché non si dispone di un medesimo sistema informativo. Il FSE inoltre risulta essere del tutto sganciato dalle altre politiche di sviluppo regionale, basti pensare che la Regione Veneto è, ad oggi, l'unica regione in Europa che non prevede di

impiegare il FSE per la formazione della Pubblica Amministrazione locale, nonostante la centralità data dalla Regione stessa alla politica di riordino territoriale, che richiederebbe un forte investimento nella formazione degli operatori della PA locale, ma anche della classe politica locale. Questo accade perché le politiche per la formazione vengono gestite, ancora, come politiche a sostegno della rete delle associazioni di categoria e non riescono pertanto ad impattare sulle politiche di sviluppo locale in modo integrato<sup>30</sup>. Molte sono quindi le resistenze al cambiamento che arrivano a questo riguardo sia dalla componente politica sia da quella amministrativa.

Ancora più problematica appare però l'europeizzazione delle politiche integrate urbano/rurale, tanto più se riferite alla città/area metropolitana. Richiedendo una forte e autorevole regia regionale, queste politiche risultano essere infatti del tutto incongruenti con il modo di regolazione fin ora prevalente in questa regione. Le politiche europee potrebbero offrire ora l'opportunità di dare forza alla realtà metropolitana latente del Veneto centrale, promuovendo nuove forme di *governance* di area vasta in grado di governare i processi di sviluppo in una prospettiva strategica, aumentandone l'attrattività e la competitività. Tuttavia, per la costruzione dell'area vasta metropolitana, integrata con la campagna urbanizzata e industrializzata, serve una chiara volontà politica regionale: non è affatto sufficiente un'aggregazione *bottom up* di più aree omogenee se non si predispongono una forte regia regionale. Serve uno sviluppo guidato, senza il quale diventa difficile realizzare il salto di qualità in tempi ragionevoli.

L'idea di un'Area vasta metropolitana, in grado di coniugare competitività economica e qualità della vita, passa infatti attraverso un modo diverso di pensare lo spazio e le logiche di divisione del lavoro fra gli spazi urbani e peri-urbani. Non si tratta tanto di creare nuove strutture amministrative, ma di attuare piuttosto un coordinamento fra i soggetti che operano nel territorio (imprese, autonomie locali, università, sindacati, associazioni di categoria, ecc.) affinché possano essere avviati progetti di intervento sul territorio su scala metropolitana. La creazione di un'area vasta aiuta a confrontarsi con problemi che a scala locale appaiono irrisolvibili (logistica, sanità, trasporti, sicurezza ecc.), affrontando con strumenti più adeguati la dimensione della sostenibilità dello sviluppo, in una prospettiva di lungo periodo. In questo senso la definizione di area vasta, lungi dall'essere assimilabile a un ente sovralocale (come la provincia o la città metropolitana), si configura piuttosto come una rete flessibile tra attori diversi, pubblici e privati, che cambia a seconda delle funzioni e dei flussi che la attraversano, in cui è rilevante la funzionalità e l'efficienza dei servizi offerti nel territorio.

Nel caso del Veneto tutto questo risulta essere particolarmente difficile perché costituisce un cambiamento epocale del modo di regolazione. Una grande opportunità è data senz'altro dalla Lr 18/2012 che ha dato vita al Piano di riordino territoriale. Tuttavia, la possibilità di implementare questa *policy*, anche nella prospettiva di

<sup>30</sup> Si veda a questo riguardo la ricerca sulle politiche per la formazione professionale in Veneto pubblicata in Messina (2012a).

innovazione della *governance* per lo sviluppo locale, dipenderà essenzialmente dalla capacità della Regione di assumerla ora come criterio guida imprescindibile per tutte le altre politiche di sviluppo territoriale, a cominciare da quelle europee nella programmazione 2014-2020.

*Città metropolitana vs Regione.* Da quanto rilevato con la ricerca, è evidente che l'istituzione delle città metropolitane in Italia, avvenuta nell'ambito dell'ordinamento delle autonomie locali, come "province metropolitane", sotto la spinta della *spending review*, solleva molte perplessità ed evidenti contraddizioni. L'analisi del caso veneto, messa in luce soprattutto dal contributo di Adriana Vigneri in questo volume, ci consente di evidenziare diversi elementi che devono essere tenuti in considerazione e che possono costituire la base per ipotesi di ricerca comparata su scala nazionale ed europea.

In primo luogo, un aspetto su cui diventa importante focalizzare l'attenzione riguarda la concorrenzialità tra il (nuovo) livello di governo metropolitano e il (vecchio) livello di governo regionale, che caratterizza peraltro tutti quegli stati europei in cui coesistono entrambi i livelli di governo. Le due istituzioni di governo rispondono infatti a criteri differenti: il livello regionale risponde a una logica di decentramento amministrativo tutta interna al modello gerarchico-piramidale dello Stato nazionale, il livello di governo metropolitano risponde invece a una logica più articolata di governo che può portare con sé una forma di ambiguità, essendo concepibile sia come ente territoriale di governo decentrato (sul modello gerarchico) sia come rete di *governance* in senso strategico dell'area vasta metropolitana (policentrica o monocentrica). A questo riguardo possiamo sostenere che il grado e le forme di conflittualità tra i livelli di governo regionale e metropolitano varieranno a seconda del tipo di modello istituzionale e organizzativo del governo metropolitano prevalente, ma anche in relazione al modo di regolazione e alla cultura di governo dello sviluppo (guidato/non guidato) prevalenti sul territorio.

La ricerca sul caso Veneto ha permesso di evidenziare una serie di elementi che proveremo a sintetizzare con questa chiave di lettura, in vista di una possibile comparazione con altri casi regionali.

In primo luogo, guardando quanto sta avvenendo nel Veneto centrale e in altre realtà policentriche europee, il processo di metropolizzazione come strategia di sviluppo per la competitività regionale può essere inteso come variabile dipendente, mentre la variabile della *governance* "a rete" nella prospettiva multilivello, con particolare attenzione alle dinamiche concorrenziali/conflittuali tra il livello regionale di governo e quello della città metropolitana, può essere considerata la variabile indipendente. Le Mappe 19 e 20 mostrano infatti un evidente addensamento dei flussi di popolazione (Mappa 17) e dell'urbanizzazione (Mappa 18) di tipo metropolitano nell'area del Veneto centrale, a cui non corrisponde tuttavia un governo di questi processi in senso strategico. La domanda di ricerca che ne consegue è legata pertanto alla necessità di capire come si costruisce e come si governa una rete policentrica

di città, ipotizzando che diverse forme di conflitto o di cooperazione tra i livelli di governo regionale e metropolitano possano ostacolare o incentivare la competitività regionale nel suo complesso. In particolare, in una prospettiva comparata, a parità di condizioni strutturali – policentrismo, economia diffusa, frammentazione amministrativa, campagna urbanizzata – quanto conta la “buona *governance* a rete” sulla competitività territoriale di area vasta? Perché alcune realtà sono in grado di mantenere una forte competitività regionale mentre altre tendono a perderla in modo drammatico? E soprattutto, se la vecchia dimensione regionale di tipo amministrativo risulta essere ormai inadeguata, e lo è certo in Veneto in cui l’area vasta metropolitana assorbe gran parte della regione, configurandosi come una forma di neoregionalismo (Perulli 1998, Pichierri 2005), è congruo porsi ancora l’obiettivo dell’incremento della competitività “regionale”? Di quale regione<sup>31</sup> stiamo parlando? La regione amministrativa o la *city region*<sup>32</sup>? È congruo insomma porsi ancora la domanda dell’incidenza di una buona *governance* “a rete” sul livello di competitività (di quale livello) regionale? I processi in corso rilevati dalla ricerca porterebbero a pensare che le ricadute di una *governance* di area vasta efficace siano di portata ben più ampia. E questo contribuisce a spiegare la forte resistenza al cambiamento della classe politica regionale in questa fase storica.

*Gestione dei servizi & programmazione strategica dello sviluppo.* La ricerca sul caso veneto ha messo in luce una *governance* locale caratterizzata da molteplici elementi di sovrapposizione funzionale e incongruenza degli ambiti di gestione e di programmazione, ed è a partire da questo scenario che si inserisce la riforma regionale del Piano di riordino territoriale. In questo contesto, l’obiettivo che questa riforma si ripromette di perseguire è duplice: da un lato, creare le condizioni per garantire l’efficacia della gestione associata dei servizi pubblici locali nella prospettiva di una razionalizzazione della spesa pubblica, ma dall’altro anche quello di garantire l’attrattività dei territori attraverso politiche di sviluppo locale multilivello, le quali richiedono capacità progettuale e organizzativa delle reti di partenariato e sostenibilità istituzionale degli ambiti territoriali di riferimento. Gestione della rete di servizi e programmazione dello sviluppo devono essere visti, quindi, come strettamente correlati. Senza l’una, anche l’altra dimensione diventa difficilmente sostenibile, soprattutto nel lungo periodo. Questa è infatti una delle dimensioni fondamentali della sostenibilità istituzionale<sup>33</sup>.

Nel caso del Veneto, le forme di *governance* locale che rispondono meglio alle caratteristiche di sostenibilità istituzionale e organizzativa sono riscontrabili in quelle Unioni di Comuni e quei GAL i cui ambiti territoriali coincidono con l’ambito

<sup>31</sup> Si vedano a questo riguardo le ipotesi di ridisegno/accorpamento delle regioni in Italia, avanzate anche dalla Società Geografica Italiana, richiamate da Ugo Baldini (2015).

<sup>32</sup> Con riferimento alle città metropolitane e alla sovrapposizione di definizioni di tipo funzionale (flussi di popolazione) e di tipo amministrativo (confini provinciali) si veda la Mappa 20 in Allegato.

<sup>33</sup> Sul tema della sostenibilità istituzionale cfr. Lanzalaco (2009; 2009a); Bolgherini, Messina (2014); Bolgherini (2015).

delle rispettive IPA. Ed è in questa direzione che si sta orientando l'implementazione del Piano di riordino territoriale regionale, anche attraverso l'individuazione di una serie di opportuni incentivi per quei comuni che sono in grado di realizzare forme di associazionismo virtuose, ovvero coerenti con la definizione di "ambiti territoriali adeguati ed omogenei".

*Partecipazione pubblica come risposta al deficit democratico degli enti di secondo livello.* Un altro nodo problematico di carattere generale rilevato dalla ricerca riguarda la legittimazione degli enti di secondo livello. In Italia, l'introduzione degli enti territoriali di area vasta come enti di secondo livello (Legge Delrio), come la Città metropolitana e le Province, ma anche le Unioni di Comuni per le aree omogenee, eletti e guidati dai sindaci e dai consiglieri dei comuni coinvolti, se da un lato sembra favorire una maggiore sostenibilità istituzionale, cioè maggiore capacità di operare utilizzando risorse endogene (Lanzalaco, 2009a), dall'altro presenta una serie di criticità, dovute alla sostanziale debolezza propria del deficit democratico di cui soffre un ente di secondo livello e, più in generale, alle criticità dovute alle trasformazioni dei legami tra rappresentanza, mandato imperativo e legittimità politica (Bovero, Pazé, 2013).

Essendo infatti questi organismi eletti e guidati non da un rappresentante politico legittimato dal voto popolare, ma da sindaci e consiglieri dei comuni coinvolti, il mandato politico sembra perdere incisività. Questo problema si inserisce nella più generale condizione di "deficit democratico" (Norris, 2011) che interessa la democrazia rappresentativa, cioè, quello "scarto" esistente tra lo spirito, l'efficacia e la capacità di azione delle istituzioni rappresentative e le legittime aspettative dei cittadini, rese più esigenti dall'affermarsi prorompente della società della conoscenza e delle nuove tecnologie.

Queste problematiche dovranno essere prese in adeguata considerazione dagli Statuti delle nuove città metropolitane<sup>34</sup>. A questo riguardo va segnalato, tuttavia, che le nuove soluzioni di *governance* che si prospettano nel governo dell'area vasta, che deve governare non solo i luoghi, ma anche i flussi che l'attraversano, tendono a svincolare in ogni caso la corrispondenza territoriale (*constituency*) tra sistema di rappresentanza politica elettiva ed esercizio della cittadinanza attiva, essendo comunque basate sul principio della residenza: in altre parole, il cittadino elettore che risiede in un comune è sempre più spesso cittadino attivo (dal punto di vista professionale, relazionale, cognitivo) in un altro territorio comunale<sup>35</sup>. In questo modo, la sua partecipazione dinamica alla vita economica, politica, sociale e culturale, legata alla sua mobilità, non coincide più con l'ambito della sua rappresentanza politica, basata

<sup>34</sup> A questo riguardo si veda anche l'indagine LAN (2015), svolta per conto della CISL di Venezia, realizzata su tutta la popolazione dei 44 sindaci dei comuni della provincia di Venezia.

<sup>35</sup> Si pensi ad esempio ai flussi pendolari e ai *Sistemi Locali del Lavoro* dell'ISTAT, costruiti sulla base degli spostamenti giornalieri casa-lavoro (Sforzi 1997), sulla base dei quali potrebbero essere definite le aree vaste.

sul voto espresso nel collegio elettorale di residenza anagrafica. Ne conseguono preoccupanti effetti sul sistema democratico, non da ultimo il forte astensionismo, che incidono sia sulla sostenibilità istituzionale dei governi comunali (soprattutto se piccoli), sia su quella più complessiva della programmazione dello sviluppo territoriale e della gestione dei servizi pubblici locali, chiamati a servire un bacino di utenza ben più ampio di quello dei soli residenti.

Gli enti di secondo livello, quindi, sono presi tra due morse: da un lato, essendo l'ambito territoriale più idoneo a governare le dinamiche che derivano dal rapporto inedito flussi/luoghi, costituiscono un livello di governo di particolare rilevanza strategica, in grado di rafforzare la capacità dei sistemi locali di adattarsi al cambiamento, di essere cioè resilienti e quindi innovativi e sostenibili. Dall'altro, nello stesso tempo, come enti di secondo livello, rischiano di aggravare il deficit democratico e la distanza tra cittadini ed eletti.

La tesi di chi scrive è che questo deficit possa essere opportunamente colmato, non tanto introducendo l'elezione diretta dei rappresentanti (a parte il governatore per ragioni simboliche), che sarebbe ancora fondata sul principio di residenza e quindi di stanzialità, e pertanto inadeguato a intercettare i flussi di "territori mobili" come le aree metropolitane, quanto piuttosto introducendo percorsi di partecipazione pubblica e di democrazia deliberativa, tanto più efficaci quanto più in grado di intercettare i flussi e coinvolgere la popolazione presente sul territorio, attraverso pratiche di cittadinanza attiva.

Tali percorsi di partecipazione pubblica<sup>36</sup> fanno riferimento a tutte «quelle attività che mettono al lavoro contemporaneamente due elementi principali: a) il dialogo tra amministratori e cittadini, che offra a questi l'opportunità di essere presenti ed esprimersi, grazie a una mobilitazione spontanea o stimolata, ma senza essere "selezionati preventivamente" dall'amministrazione; b) l'esistenza di procedure e regole chiare (ancorché numericamente ridotte) per regolare spazi e tempi in cui il dialogo si svolge» (Allegretti, Mattiazzi, 2014, p.17).

Nel caso della Città metropolitana, la concreta possibilità di valorizzare le pratiche di partecipazione pubblica nel governo della città è offerta dallo strumento, previsto dalla Legge Delrio, del Piano strategico<sup>37</sup>. La dimensione strategica di medio-lungo periodo del piano, infatti, da un lato costringe l'amministrazione a guardare oltre i confini della propria organizzazione, relazionandosi con gli stakeholder dello sviluppo dell'area vasta per la condivisione degli obiettivi strategici di sviluppo ma, dall'altro, offre anche l'opportunità di attivare processi partecipativi su singole questioni, in grado di coinvolgere target di popolazione che altrimenti resterebbe esclusa dai processi consultivi e deliberativi, rafforzando il grado di consenso e legittimazione democratica dell'azione politica di governo.

<sup>36</sup> Per alcuni esempi concreti di "Famiglie di percorsi partecipativi", si rimanda ad Allegretti, Mattiazzi (2014), pp. 20-22.

<sup>37</sup> Si veda il saggio di Adriana Vigneri in questo volume. Sull'area metropolitana si veda anche Vigneri (2014).

È indubbio che l'introduzione di queste pratiche di partecipazione pubblica, che includono nei processi decisionali del governo del territorio target di popolazione non residente, debba essere accompagnata anche dall'individuazione di forme adeguate di contribuzione fiscale, per la condivisione anche dei costi, oltre che dei benefici offerti dalle reti di servizi territoriali<sup>38</sup>. Il tema della partecipazione pubblica apre quindi un nuovo scenario di particolare interesse a cui sarà importante dedicare attenzione nel prossimo futuro.

In alcune regioni italiane sono state già introdotte leggi regionali che stimolano la partecipazione dei cittadini alla realizzazione di politiche pubbliche. È questo il caso della Toscana<sup>39</sup> e dell'Emilia Romagna<sup>40</sup>. In entrambi i casi, tuttavia, non si fa riferimento alla necessità/opportunità di legittimare, attraverso le pratiche partecipative, gli enti di secondo livello e non si affrontano, di conseguenza, gli aspetti della fiscalità locale che sarebbero ad essa correlati.

In altre regioni, come nel caso del Veneto, il dibattito sull'introduzione di una normativa che stimoli la partecipazione pubblica è ancora di tipo embrionale, ma il dibattito apertosi con l'attivazione del piano di riordino territoriale (LR 18/2012) e con il faticoso avvio della Città metropolitana di Venezia, potrebbe fare del Veneto un caso di particolare interesse per la sperimentazione di questa forma di innovazione istituzionale, anche a partire dal coordinamento delle IPA del Veneto centrale.

*In conclusione.* Nel contesto dell'economia globale, i confini amministrativi delle attuali province e dei piccoli comuni, ma anche quelli delle città capoluogo, non sono più adeguati per garantire una *governance* efficace e funzionale a uno sviluppo strategico della regione, volto alla modernizzazione del sistema produttivo e alla coesione sociale. Nel contesto Veneto questo vale in primo luogo per le città capoluogo, che nell'era della globalizzazione risultano essere tanto meno competitive quanto più scelgono di definirsi come realtà monocentriche su cui monopolizzare le risorse infrastrutturali e di servizi, in contrapposizione, anziché in rete, con lo sviluppo delle loro "periferie" e degli altri "nodi" della rete. Ma in secondo luogo, questo vale anche per le piccole città-impresa pedemontane (capo-mandamento di aree omogenee), riferimento per i distretti produttivi manifatturieri che, pur continuando a percepirsi distanti e contrapposte alle "vecchie" città capoluogo, stanno cercando di strutturare un coordinamento orizzontale attraverso le IPA, per trovare il modo di raccordarsi ora alla nascente città metropolitana che, in Veneto, non può che avere una strutturazione a rete policentrica. Questa forte domanda politica di cambiamento del modo di regolazione non è stata raccolta ancora, di fatto, da alcuna forza politica presente

<sup>38</sup> Si pensi al ruolo strategico svolto in questo senso, in alcuni casi, dalle reti di multiutilities per la gestione dei servizi pubblici locali, cfr. Citroni, Lippi, Profeti (2012).

<sup>39</sup> Sul caso della Toscana e della LR 46/2013, *Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, cfr. Florida (2012).

<sup>40</sup> Per l'Emilia Romagna cfr. LR 3/2010, *Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*.

in regione (si veda il saggio di Grimaldi in questo volume). La debolezza della classe dirigente e di una leadership politica ancora espressione di una cultura politica localistica, costituiscono infatti, oggi, un macroscopico nodo dolente per la competitività regionale che necessita di una forte attenzione al governo dei flussi globali.

D'altra parte, le Province con i confini amministrativi attuali organizzano ancora i servizi di area vasta in modo non funzionale al governo dei flussi di persone, merci, capitali e informazioni. Per questa ragione il ridisegno dei confini di area vasta, con l'abolizione delle Province, di origine napoleonica, può costituire un'importante occasione per ripensare i confini e le alleanze necessarie per una buona *governance* del territorio, volta a raccordare entro una rete di *governance* policentrica le diverse anime che operano nel contesto regionale: dai distretti produttivi alle città capoluogo, dalle aree rurali alle aree urbane dove si concentrano i servizi del terziario avanzato.

Alla luce di questi elementi possiamo sostenere che la riforma Delrio di attivazione delle città metropolitane in Italia, e certamente in Veneto, sarà effettivamente in grado di sortire l'effetto di un potenziamento del processo di metropolizzazione e di innovazione istituzionale in grado di rispondere alla sfida della globalizzazione e delle "economie in cerca di città" (Calafati 2009) solo a condizione che questa riforma, da un lato, sia in grado di dare una forma istituzionale alla rete di *governance* territoriale a partire dai comuni e dalle reti di città, nella maggior parte dei casi di tipo policentrico [Mappa 20] e, dall'altro, incentivi e sostenga un cambiamento del modo di regolazione dello sviluppo di area vasta verso uno sviluppo guidato in senso strategico. In assenza di ciò, il rischio che l'operazione possa risolversi in un'occasione sprecata resta molto alto.



## Riferimenti bibliografici

AGOSTINI F. (2014) (a cura di), *La Regione del Veneto a quarant'anni dalla sua istituzione. Storia, politica, diritto*, Milano, Franco Angeli.

AGOSTINI F. (2014a) (a cura di) *Identità e istituzioni nel Veneto contemporaneo*, Padova, Cleup.

AGRICONSULTING (2012), *Valutazione in itinere del Programma di Sviluppo Rurale della Regione del Veneto*. Aggiornamento della relazione di valutazione intermedia, 30 dicembre, Regione Veneto, Venezia. <http://www.regione.veneto.it/web/agricoltura-e-foreste/valutazione-psr>.

AGRICONSULTING (2012a), *Aggiornamento della Relazione di valutazione intermedia*, Allegato II.7, Valore Aggiunto Leader.

ALLEGRETTI G., MATTIAZZI G. (2014), *La partecipazione oltre il Quartiere*, Padova, CSV Centro di Servizio per il Volontariato.

ALMAGISTI M. (2011), *La qualità della democrazia in Italia*, Roma, Carocci, Nuova edizione.

ALMAGISTI M., GRIMALDI S. (2009), *C'è del nuovo a Nordest: i partiti dopo la parabola del Veneto "bianco"*, in «Democrazia e Diritto», 3-4, pp. 132-50.

ALMAGISTI M., GRIMALDI S. (2010), *Veneto: il Trionfo Leghista*, in B. Baldi e F. Tronconi (a cura di), *Le elezioni regionali del 2010, Politica nazionale, territorio e specificità locale*, Bologna, Istituto Cattaneo.

ALMAGISTI M., MESSINA P. (2014) (a cura di), *Cultura politica, Istituzioni e matrici storiche*, Padova, Padova University Press.

ANDREOLI G. (2016), *Prove per una città di 100.000 abitanti. Camposampierese: il progetto di fusione*, in «Il Mattino di Padova», 21 gennaio, p. 29.

ANNONI P., DIJKSTRA L. (2014), *EU Regional Competitiveness Index. RCI 2013*. JCR Scientific and Policy Reports, European Commission, Luxemburg, <http://www.jrc.ec.europa.eu/>

ANTONINI L. (2013), *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, Marsilio.

ANTONINI L. (2014), *La riforma costituzionale alla Camera dei Deputati, dopo i miglioramenti del Senato: alcuni aspetti non secondari che ancora necessitano di attenzione allo scopo di razionalizzare il Titolo V*, in «Federalismi.it», 19.

BACCETTI C., MESSINA P. (2009) (a cura di), *L'eredità. Le subculture politiche della Toscana e del Veneto*, Torino, Liviana – De Agostini.

BACHE I. (2008), *Europeanization and Multi-level Governance. Cohesion Policy in the*

*European Union*, Rowman and Littlefield Publisher, London.

BAGNASCO A. (1988), *La costruzione sociale del mercato. Studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*, Bologna, il Mulino.

BALBONI E. (2014), *La legge Delrio e la Città metropolitana di Milano*, in A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 21014*, n. 56, Jovene.

BALDI B. (2010), *Le elezioni regionali nel processo federale italiano*, in B. Baldi e F. Tronconi, *Le elezioni regionali del 2010. Politica nazionale, territorio e specificità locale*, Bologna, Istituto Cattaneo, pp. 9-29.

BALDINI U. (2015), *Quale area metropolitana per quale Nordest?*, Paper presentato alla Master School *Nuove narrazioni per lo sviluppo globale*, Università di Padova, 24 settembre.

BARBERO M., VIGATO E. (2015), *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in «Federalismi.it», 7, 8 aprile.

BARCA F. (2009), *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, DpS, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, <http://www.dps.tesoro.it>.

BASSETTI P. (2007), *Le città globali*, in P. Messina e M. Salvato (a cura di), *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di aree vaste a confronto*, Padova, Cleup, pp. 21-30.

BASSETTI P. (2015), *Svegliamoci italici! Manifesto per un futuro globale*, Venezia, Marsilio.

BASSETTO M. (2014) *Un modello di programmazione decentrata allo sviluppo: il caso delle IPA in Veneto*, in R. D'Amico, S. De Rubertis (a cura di), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp.203-224.

BASSETTO M., DOMORENOK E., MESSINA P., SALVATO M. (2013), *Forme di governance locale e strumenti di sviluppo in Veneto. Due casi studio a confronto: Camposampiero e Prealpi Bellunesi*, paper presentato presso l'Università del Salento, Lecce, 3 maggio.

BENZ A., EBERLEIN B. (1999), *The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance*, «Journal of European Public Policy», 6 (2), 329-348.

BOLGHERINI S. (2005), *Come le regioni diventano europee*, Bologna, il Mulino.

BOLGHERINI S. (2015), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, il Mulino.

BOLGHERINI S., MESSINA P. (2014) *Riordino territoriale sostenibilità istituzionale: gli enti intermedi in sei regioni d'Europa. Un' introduzione*, in S. Bolgherini, P. Messina (a cura di) *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padova

University Press, pp. 17-32.

BONOMI A., ABRUZZESE A. (2004), *La città infinita*, Milano, Mondadori.

BONOMI A., MASIERO R. (2014), *Dalla smart city alla smart land*, Venezia, Marsilio.

BORDONE R. (2001), *La città comunale*, in P. Rossi (a cura di), *Modelli di città*, Torino, Comunità.

BOVERO M., PAZÈ V. (2013), *Diritti e poteri*, Milano, Feltrinelli.

CACIAGLI M., SCARMOZZINO P. (1983), *Il voto di chi non vota, L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*, Milano, Comunità.

CALAFATI A. G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli.

CECCHETTI M. (2014), *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del d.d.l. A.S. n. 1212 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)*, in «Federalismi.it», 3.

CHIADES P., MENGOTTO V., RIZZI D., ZANETTE M. (2011), *La finanza comunale nelle regioni del Nord Est*, in Banca d'Italia, *L'economia del Nord Est*, «Seminari e convegni», 8, pp.623-671.

CITRONI G., LIPPI A., PROFETI S. (2012), *Governi privati. Le società partecipate dei comuni strumento e arena del governo locale*, Soveria Mannelli, Rubettino.

COMMISSIONE EUROPEA (1998), *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea*, COM (1998) 605 finale, 28 ottobre.

COMMISSIONE EUROPEA (2006), *Politica di coesione e città: il contributo delle aree urbane alla crescita e all'occupazione nelle regioni*, COM (2006) 385.

COMMISSIONE EUROPEA (2007), *Guida sulla dimensione urbana nelle politiche comunitarie 2007-2013*.

COMMISSIONE EUROPEA (2011), *Sviluppo Urbano Sostenibile Integrato – Proposte legislative per la politica di coesione 2014-2020*, Bruxelles.

COMMISSIONE EUROPEA (2012), *Integrated Territorial Investment*, Schede informative, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/publication/index\\_it.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/publication/index_it.cfm).

CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA (2006), *La Programmazione Negoziata in Lombardia*, in «Note informative sull'attuazione delle politiche regionali», 5.

CONZ M. (2012), *La forma di governo* in M. Malo (a cura di), *Veneto: L'autonomia statutaria*, Torino, Giappichelli, pp. 111-154.

COREP (2011), *I Programmi Territoriali Integrati in Piemonte. Coalizioni, progetti e governance dell'attuazione*, Torino.

CORÒ G., GURISATTI P. (2013) *Capacità locali. Per una nuova economia dei territori produttivi*, in «Economia e società regionale», 1, *Lo sviluppo riparte dai territori*, pp. 11-45.

CORÒ G., MICELLI S. (2006), *I nuovi distretti produttivi: innovazione, internazionalizzazione e competitività dei territori*, Venezia, Marsilio-nordesteuropa.it.

CORÒ G., DALLA TORRE R. (2015), *Spazio metropolitano*, Venezia, Marsilio.

CORTE DEI CONTI (2010), *Report Implementation of the Leader approach for Rural Development*, <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/ID/Pagina/4309>.

CORTE DEI CONTI (2014), *Relazione sulla gestione finanziaria degli enri territoriali*, delibera n. 29 del 29 dicembre.

D'AMICO R., DE RUBERTIS S. (2014), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione*, in R. D'Amico, S. De Rubertis (a cura di), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione europea e prove di ente intermedio in Italia*, Milano, F. Angeli.

DE MARCO E. (2014), *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma*, in «www.rivistaaic.it», 38.

DE VIVO P. (2006), *La regionalizzazione dei Patti Territoriali*, in «Sociologia del Lavoro», 101.

DIAMANTI I. (1996), *Il Male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Roma, Donzelli.

DIAMANTI I. (2003), *Bianco, rosso, verde... e azzurro. Mappe e colori dell'Italia politica*, Bologna, il Mulino.

DIAMANTI I., BORDIGNON F. (2006), *C'era una volta il Nordest*, in Marini D. (a cura di) *Nordest 2006. Rapporto sulla società e l'economia*, Venezia, Marsilio-Fondazione Nord Est, pp. 147-163.

DIAMANTI I., RICCAMBONI G. (1992), *La parabola del voto bianco. Elezioni e società in Veneto (1946-1992)*, Vicenza, Neri Pozza.

DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA (DPS) (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi strutturali*, Roma

DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA (DPS) (2013), *Accordo di partenariato per la nuova programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020*, Roma, [www.dps.tesoro.it](http://www.dps.tesoro.it).

DOMORENOK E. (2009), *Le Iniziative Comunitarie 1993 – 2006: valore aggiunto per la coesione economica, sociale e territoriale*, in A. Bruzzo, E. Domorenok, *La politica di coesione nell'Unione Europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, Unifeppress, Ferrara.

DOMORENOK E. (2014), *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in «Istituzioni del Federalismo», 3.

DOMORENOK E., MESSINA P. (2013), *Territorial governance and the challenge of*

*institutional sustainability. Current trends and future scenario for the Veneto Region*, paper presented to RSA - The Regional Studies Association - Early Career Conference 2013, *Looking Forward: The Future of Regional Studies*, Manchester, November 1.

DORIGUZZI BOZZO V., GALATI E., NICOLAO M. (2008), *Il "Pentagono del Veneto centrale"*, in P. Messina (a cura di), *Reti di impresa e reti di città*, Padova, Cleup, pp.179-208.

EURIS (2009), *Programma di Sviluppo Locale del Gruppo di Azione Locale Prealpi e Dolomiti*, Padova, Euris.

EURIS (2010), *Documento Programmatico d'Area dell'IPA Prealpi Bellunesi*, Padova, Euris.

EUROPEAN COMMISSION (2011), *Community-Led Local Development, Cohesion Policy 2014-2020*, in [http://enrd.ec.europa.eu/themes/clld/it/clld\\_it.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/themes/clld/it/clld_it.cfm)

FABBRINI S., (2003), (a cura di), *L'uropeizzazione dell'Italia: l'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma, Laterza.

FANTIN M., FREGOLENT L., RANZATO L. (2012), *La città continua del Veneto centrale*, in M. Fantin, M. Morandi, M. Piazzini, L. Ranzato (a cura di), *La città fuori dalla città*, INU Edizioni, Roma, pp. 13-45.

FATTORE S. (2014), *Unconscious Metropolis. Tra gestione dei servizi e sviluppo*, in F. Agostini (a cura di), *Identità e istituzioni nel Veneto contemporaneo*, Padova, Cleup, pp. 211-230.

FELTRIN P., FABRIZIO D. (2010), *Atlante elettorale del Veneto (1970-2010)*, Consiglio Regionale del Veneto, Noventa Padovana.

FELTRIN P., FABRIZIO D. (2011), *Il voto al solo Presidente: chi lo utilizza e perché*, in P. Feltrin e D. Fabrizio (a cura di), *Capire i risultati elettorali*, Roma, Carocci.

FELTRIN P., MASET S., DALLA TORRE R. (2010), *Crescita demografica e sviluppo infrastrutturale nel sistema metropolitano del Nord*, in «Economia e società regionale», 109 (1).

FLORIDIA A. (2012), *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, Carocci.

FREGOLENT L. (2005), *Governare la dispersione*, Milano, F. Angeli.

FREGOLENT L. (2013), *Verso l'area metropolitana veneziana*, in «Economia e società regionale», 1, *Lo sviluppo riparte dai territori*, pp. 89-100.

FUSARO C. (2007), *Statuti e forme di governo*, in A. Chiaramonte e G. T. Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, pp. 13-40.

GAL PREALPI E DOLOMITI (2015a), *I risultati della programmazione locale 2007-2013*, Belluno.

GAL PREALPI E DOLOMITI (2015b), *Lesson learned verso il 2020. Una guida alle esperienze svolte in Provincia di Belluno attraverso i fondi strutturali e di coesione per il periodo 2007-2013* (a cura di Valentina Colleselli), Belluno.

GALLO L. (2009), *Un laboratorio di innovazione amministrativa: il caso dell'Unione dei Comuni del Camposampierese*, in P. Messina (a cura di), *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane. Il caso del Veneto*, Padova, Cleup, pp.191-218.

GALLO L., GURISATTI P. (2015), *Alleanza Territoriale per la Crescita del Veneto Centrale*, Bassano del Grappa, 30 luglio (mimeo).

GRAZIANO P. (2004), *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane: coesione e lavoro a confronto*, Bologna, Il Mulino.

GRIMALDI S. (2014), *La regione alla prova delle urne*, in F. Agostini (a cura di), *La Regione del Veneto a quarant'anni dalla sua istituzione. Storia, politica, diritto*, Milano, F. Angeli, pp. 181-200.

GRIMALDI S. (2015), *Veneto: l'occasione mancata del centrosinistra*, in S. Bolgherini, S. Grimaldi (a cura di), *Le elezioni regionali del 2015. La fine del bipolarismo*, Bologna, Istituto Cattaneo.

GUALINI E. (2004), *Multi-level Governance and Institutional Change: The Europeanization of Regional Policy in Italy*, Ashgate, Aldershot.

GUALINI E. (2005), *L'uropeizzazione delle politiche regionali: mutamento di policy e innovazione istituzionale nel caso italiano*, in «Stato e Mercato», 75, pp. 487-517.

GUALINI E. (2006), *Governance dello sviluppo e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello Stato*, in «Rivista italiana di scienza politica», 1, pp. 27-55.

INDOVINA F. (1990), (a cura di), *La città diffusa*, Daest, IUAV, Venezia.

INDOVINA F. (1999), *La città diffusa: cos'è e come si governa*, in F. Indovina (a cura di), *Territorio. Innovazione. Economia. Pianificazione. Politiche*, Daest, IUAV, Venezia.

INDOVINA F. (2003), *La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali*, in «Economia e Società regionale», 3-4, pp. 46-85.

INDOVINA F. (2005), *La nuova dimensione urbana. L'arcipelago metropolitano*, in M. Marcelloni (a cura di), *Questioni della città contemporanea*, Milano, F. Angeli.

INDOVINA F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Milano, F. Angeli.

IRER (2007), *Esperienze e prospettive di sviluppo locale*, Position paper, Milano il 21-22 marzo.

IRES Piemonte (2013), *Le politiche per lo sviluppo locale della Regione Piemonte (1994 – 2006). Inquadramento generale e studi di caso*, Centro Stampa Regione Piemonte, Torino.

JORI F. (2009), *Dalla Liga alla Lega. Storia, movimenti, protagonisti*, Venezia, Marsilio.

- KANTOR P. (2010), *The Coherence of Disorder: A Realist Approach to the Politics of City Regions*, «Polity», 42, 4, pp. 434-460.
- KARVONEN L. (2010), *The Personalization of Politics: A Study of Parliamentary Democracies*, London, Ecpr Press.
- LAN – LOCAL AREA NETWORK (2015), *La Città Metropolitana di Venezia*, CISL di Venezia (mimeo).
- LANZALACO L. (2009), *Sviluppo locale, istituzioni intermedie e sostenibilità: considerazioni a partire dal caso marchigiano*, in «Quaderni Criapi», 2, <http://Polisdoc.cab.unip.it>.
- LANZALACO L. (2009a), *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibile*, in P. Messina (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, Cleup, pp. 177-199.
- LONGOBARDI E. (2015), *Le manovre di consolidamento fiscale: note in margine a un documento della Copaff*, in «Il Diritto della Regione», marzo.
- LUCARELLI A. (2014), *La città metropolitana. Ripensare la forma di stato e il ruolo di regioni ed enti locali: un modello a piramide rovesciata*, in «Federalismi.it», 13.
- MAGNATTI P., RAMELLA F., TRIGILIA C., VIESTI G. (2005), *Patti Territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Bologna, il Mulino.
- MARCOU G. (2014), *Le città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese*, in «Federalismi.it», 3, 17 novembre.
- MARINI D. (2015), *Le metamorfosi. Nord Est: un territorio come laboratorio*, Venezia, Marsilio.
- MARINI F. S. (2014), *I tentativi di riforma del governo dell'area vasta. La recente esperienza italiana*, in A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene.
- MAZZARO R. (2012), *I padroni del Veneto*, Roma-Bari, Laterza.
- MCALLISTER I., *The Personalization of Politics* in R. Dalton, H. D. Klingemann (a cura di), *The Oxford Handbook of Political Behaviour*, New York, Oxford University Press, 2007 pp. 571-88.
- MELDOLESI L. (2015), *Italici e città*, Roma, Ide.
- MENDEZ C. (2013), *The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative*, «Journal of European Public Policy», 20, 5.
- MESSINA P. (2001), *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino, Utet.
- MESSINA P. (2003) (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci.
- MESSINA P. (2004), *The role of the European Union in Local Development: an Explorative Study of the Veneto Region in North-East Italy*, in P. Messina (ed.), *EU Enlargement. Borders, Boundances and Constraints*, Padova, Cleup, pp. 117-132.

MESSINA P. (2008), *Oltre il "modello Veneto". Crisi e trasformazioni di un modo di regolazione dello sviluppo locale*, in «Venetica», *Il Veneto in movimento. Crisi e trasformazioni di un modello regionale*, 2007, XXI, Terza serie, 16, pp. 113-172.

MESSINA P. (2008a), (a cura di), *Reti di impresa e reti di città. Scenari evolutivi sostenibili per il Nord Est*, Padova, Cleup.

MESSINA P. (2009), (a cura di), *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, Cleup.

MESSINA P. (2011), *Policies for strategic territorial development. Inter-municipality association as a form of network governance: the Italian experience*, in «Eastern Journal of European Studies», 2, 1, June, pp. 111-128.

MESSINA P. (2011a), *L'IPA come strumento di governance dei processi di sviluppo territoriale multilivello e multiattore del Veneto*, materiali di studio della II<sup>a</sup> Conferenza IPA, giugno 2011.

MESSINA P. (2011b), (a cura di), *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Padova, Cleup.

MESSINA P. (2012), *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, Padova, Padova University Press.

MESSINA P. (2012a), *Formare per trasformare. La formazione continua come bene comune per lo sviluppo locale*, Padova, Cleup.

MESSINA P. (2013), *Città o area metropolitana? Il caso del Veneto nel contesto europeo*, in «Economia e società regionale», 1, *Lo sviluppo riparte dai territori*, pp. 46-63.

MESSINA P. (2014a), *Dai comuni alle reti urbane: il caso del Veneto*, in S. Bolgherini, P. Messina (a cura di), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press, pp. 73-92.

MESSINA P. (2014b), *Innovazione del policy making per lo sviluppo locale ed europeizzazione. Il caso del Veneto*, in R. D'Amico, S. De Rubertis (a cura di), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Minelli, Rubettino, pp. 183-202.

MESSINA P. (2015), *Riforme istituzionali e governo dell'area vasta come strategia di sviluppo del territorio: tra deficit democratico e percorsi partecipativi*, in «Il Diritto della Regione» (in corso di pubblicazione).

MESSINA P., BUSATTO C. (2011), *L'impatto dell'europeizzazione sul modo di regolazione dello sviluppo locale del Veneto*, in P. Messina (a cura di), *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Padova, Cleup, pp. 41-62.

MESSINA P., DOMORENOK E., PARISE N., RIZZO L.S. (2013), *Promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle aree rurali. Analisi del*

*contesto Veneto*, Rapporto di analisi, Sezione 1, Programmazione per lo Sviluppo Rurale 2014-2020, Priorità 6, in collaborazione con la Regione Veneto, Direzione Settore Primario, Università di Padova.

MESSINA P., GALLO L., PARISE N. (2011), *La sostenibilità politica-istituzionale: il caso studio dell'IPA del Camposampierese*, in «Economia e Società Regionale», 3, pp. 61-74.

MESSINA P., SALVATO M. (2007), (a cura di), *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di aree vaste a confronto*, Padova, Cleup.

MISTRI M. (2014) *La riforma delle città metropolitane in Italia. Contraddizioni di una normativa "sfocata"*, in «Argomenti», 40, pp. 41-68.

MONE D. (2014), *Città metropolitane, area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in «Federalismi.it», 8.

MUSELLA F. (2009), *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, il Mulino.

NORRIS P. (2011), *Democratic deficit. Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press.

OCSE (2010) *Territorial review. Rapporto su Venezia metropoli*, Venezia, Marsilio

OCSE (2010a), *A territorial review of Venice, Rapporto sulla città metropolitana di Venezia-Padova-Treviso*, in <http://www.fondazioneveneziametropoli.org>.

OCSE (2013), *Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database*, Parigi, Oecd Publishing.

OECD (2013a), *Rural-Urban Partnerships. An Integrated approach to economic development*, European Union, <http://dx.org/10.1787/9789264204812-en>

OECD (2014), *Regulatory reform and competition policy*, in <http://www.oecd.org/eco/reform/>.

PAOLUCCI C. (1999), *Forza Italia a livello locale: Un marchio in franchising?*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», 3, 481-516.

PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2013), *Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio*, 17 dicembre 2013.

PEDRAZZANI A., PINTO L. (2015), *Analisi dei flussi elettorali in 12 città*, in S. Bolgherini, S. Grimaldi (a cura di), *Le elezioni regionali del 2015. La fine del bipolarismo*, Bologna, Istituto Cattaneo.

- PERULLI P. (2000), *La città delle reti. Forme di governo nel post-fordismo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- PERULLI P. (2007), *Verso una città delle reti?*, in P. Messina e M. Salvato (a cura di), *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di aree vaste a confronto*, Padova, Cleup, pp. 31-42.
- PERULLI P. (2007a), *La città*, Milano, Bruno Mondadori.
- PERULLI P. (2012), (a cura di), *Il Veneto. Nord—Una città-regione globale*, Bologna, il Mulino.
- PERULLI P. (2014), (a cura di), *Terra mobile. Atlante della società globale*, Torino, Einaudi.
- PERULLI P., PICCHIERRI A. (2010), (a cura di), *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Torino, Einaudi,
- PIATTONI S. (2005), *La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in «Rivista italiana di scienza politica», 3, pp. 417-445;
- PIATTONI S. (2010), *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford, Oxford University Press.
- PICCHIERRI A. (2002), *La regolazione dello sviluppo locale. Attori, strategia, strutture*, Bologna, il Mulino.
- PICCHIERRI A. (2005), *Lo sviluppo locale in Europa. Stato dell'arte e prospettive*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- PIZZETTI F. (2015), *La riforma degli enti territoriali nella legge Delrio e la prima fase della sua attuazione*, in F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province, unioni di comuni. La legge 7 aprile 2014, n. 56 (legge Delrio)*, Milano, Giuffrè Editore.
- PORTALURI P.L. (2014), *Osservazioni sulle città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma*, in «Federalismi.it», 1.
- PUTNAM R. (1993), *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori.
- RANIOLO F. (2007), *La partecipazione politica*, Bologna, il Mulino
- RASI CALDOGNO A. (2005), *La nuova programmazione regionale come fattore di competitività territoriale*, F. Panozzo (a cura di), *Pubblica amministrazione e competitività territoriale. Il management pubblico per la governance locale*, Milano, F. Angeli, pp. 217- 234.
- REGALIA M. (2015), *La partecipazione in calo (ma non troppo)*, in S. Bolgherini, S. Grimaldi (a cura di), *Le elezioni regionali del 2015. La fine del bipolarismo*, Bologna, Istituto Cattaneo.
- REGIONE EMILIA ROMAGNA (2010), *Rapporto 2010 sui Programmi speciali d'Area*,

Direzione Programmazione, Servizio Intese istituzionali e programmi speciali d'area, Bologna.

REGIONE TOSCANA (2009), *I patti per lo sviluppo locale. Uno strumento di governance multilivello*, «Quaderni della Programmazione», 16.

REGIONE DEL VENETO (2007), *Documento preliminare del PTRC*, Dgr. 2597 del 7 agosto 2007, Venezia.

REGIONE VENETO (2011), *Lo stato dell'arte delle IPA: la valutazione dei partenariati locali*, Direzione Programmazione, Venezia.

REGIONE VENETO (2011a), *La capacità progettuale delle IPA ed il loro rapporto con i livelli istituzionali sovra ordinati*, Direzione Programmazione, Venezia.

REGIONE DEL VENETO (2013), *Il Piano di riordino territoriale*. DGR 1417 del 6 agosto 2013. Allegato B.

REGIONE DEL VENETO (2013a), *Città e territorio. Linee strategiche per la preparazione del POR FESR della Regione Veneto*, Direzione Programmazione, position paper presentato al Tavolo di partenariato, Vicenza 4 dicembre.

REGIONE DEL VENETO (2013b), *Verso le Unioni Montane: incontro con le Comunità Montane del Veneto*. <http://www.regione.veneto.it/web/economia-e-sviluppo-montano/unioni-montane>.

REGIONE VENETO (2014a), *Programma Operativo Regionale FESR 2014-2020 relativo all'obiettivo Competitività e occupazione*, Venezia.

REGIONE VENETO (2014b), *Programma di Sviluppo Rurale (FEASR) 2014-2020*, Venezia.

REGIONE VENETO (2015), *Approccio LEADER in Veneto. Stato di attuazione al 31 dicembre 2014*, Autorità di Gestione del PSR, Venezia.

REGIONE VENETO (2016), *Essere pendolari in Veneto. Le caratteristiche degli spostamenti*. «Statistiche flash», gennaio.

REGOLAMENTO (UE) N. 1301/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione", GUUE L 347/320 del 20.12.2012.

REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, GUUE L. 347/320 del 20.12.2012.

REIF K., SCHMITT H. (1980), *Nine Second Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, «European Journal of Political Research», 8, pp. 3-44.

RINA VALUE (2014) - Servizio di valutazione strategica e operativa del POR CRO parte FESR (2007-2013) e parte FAS 2007-2013 della Regione del Veneto, *Rapporto di Valutazione 2014 del POR FESR (dati al 31.12 2013)*, Roma, 31 giugno.

ROMANO L. (2014), (a cura di), *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PATREVE*, Venezia, Marsilio.

RULLANI E. (2006), *Dove va il Nord Est: vita, morte e miracoli di un modello*, Venezia, Marsilio.

RULLANI E. (2008), *Sostenibilità e senso. Per re-inventare le ecologie dello spazio locale-globale*, in P. Messina (a cura di), *Reti di impresa e reti di città. Scenari evolutivi sostenibili per il Nordest*, Padova, Cleup, pp.23-46.

SALERNO G. (2015), *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in «Federalismi.it», 7.

SALERNO G.M. (2014), *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in «Federalismi.it», 1.

SALVATO M. (2013), *La politica di riordino istituzionale in Italia fra luci ed ombre*, «Economia e Società Regionale», 1, *Lo sviluppo riparte dai territori*, pp. 108-130.

SALVATO M. (2014), *La politica di riordino istituzionale in Italia fra centralismo e autonomismo*, in S. Bolgherini, P. Messina (a cura di), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press, pp. 51-72.

SEBASTIANI C. (2003), *Dal sistema degli Stati all'Europa delle città*, in P. Messina (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci, pp. 35-52.

SFORZI F. (1997), *Individuazione dei distretti industriali di piccole imprese*, «Il Ponte», 4, pp. 49-56.

SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA (2010), (a cura di), *Rapporto Annuale 2010. Il Nord, i Nord. Geopolitica della questione settentrionale*, www.societageografica.it.

SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA (2013), (a cura di), *Rapporto Annuale 2013. Politiche per il territorio (guardando all'Europa)*, www.societageografica.it.

SOTO P., HOUK M., RAMSDEN P. (2012), *Implementing "community-led" local development in cities. Lessons from URBACT*, in www.urbact.eu.

STAIANO S. (2014), *Il ddl Delrio: considerazioni sul merito e sul metodo*, in «Federalismi.it», 1.

STERPA A. (a cura di), (2015), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56, Jovene

- TORTORELLA W., ALULLI M. (2014), *Città metropolitane. La lunga attesa*, Venezia, Marsilio.
- TRIGILIA C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Roma-Bari, Laterza.
- TROVATI G. (2015), *Federalismo al contrario: 1,6 miliardi di tasse provinciali vanno allo Stato*, in «Ilsole24ore», 27 aprile.
- TUORTO D. (2006), *Apatia o protesta? L'astensionismo elettorale in Italia*, Bologna, il Mulino.
- VANDELLI L. (2014), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.
- VANDELLI L. (2014a), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino.
- VANDELLI L. (2014b), *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in «Istituzioni del federalismo». Numero speciale, *Gli statuti delle Città metropolitane. Modelli a confronto*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, pp. 213-238.
- VANDELLI L. (2015), *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in «Quaderni costituzionali», 30 aprile.
- VENETO AGRICOLTURA (2008), *Leader + 2000/2006, un programma europeo per lo sviluppo delle aree rurali del Veneto*, Padova.
- VETTORETTO L. (2003), *Innovazione in periferia. Sfere pubbliche e identità territoriale dopo l'esperienza LEADER*, F. Angeli, Milano.
- VIGANÒ P. (2010), *Un progetto per la città diffusa/A project for the sprawling City*, in «Architettando», eds. Equivivere - *Per un'architettura sostenibile*, Venezia, Il Poligrafo.
- VIGNERI A. (2014), *Città metropolitana e area metropolitana nella legge Delrio*, in L. Romano (a cura di), *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PaTreVe*, Venezia, Marsilio, pp.121-126.



## Note sugli Autori

LUCA ANTONINI è professore di Diritto costituzionale dell'Università di Padova.

MARCO BASSETTO è animatore territoriale presso alcuni GAL veneti e consulente di pubbliche amministrazioni in percorsi di programmazione partecipata dello sviluppo locale.

EKATERINA DOMORENOK è professore di Policy making dell'Unione Europea dell'Università di Padova.

SELENA GRIMALDI è assegnista di ricerca senior in Scienza politica dell'Università di Padova.

PATRIZIA MESSINA è professore di Governo locale e di Management delle reti di governance dell'Università di Padova.

MAURO SALVATO è professore a contratto di Analisi organizzativa presso l'Università di Padova e consulente organizzativo di pubbliche amministrazioni e associazioni di categoria.

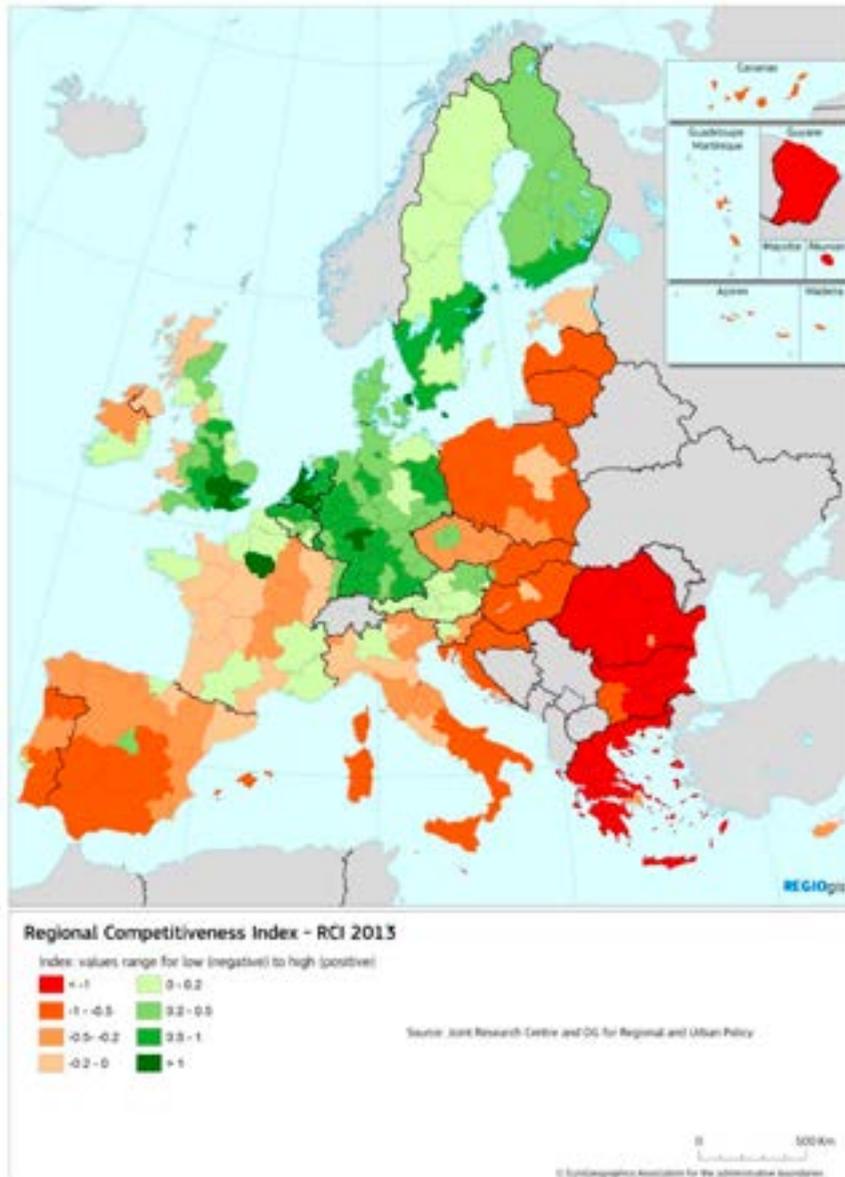
ADRIANA VIGNERI è stata professore di Diritto amministrativo dell'Università di Venezia Ca' Foscari



Allegato

Mappe a colori del Veneto

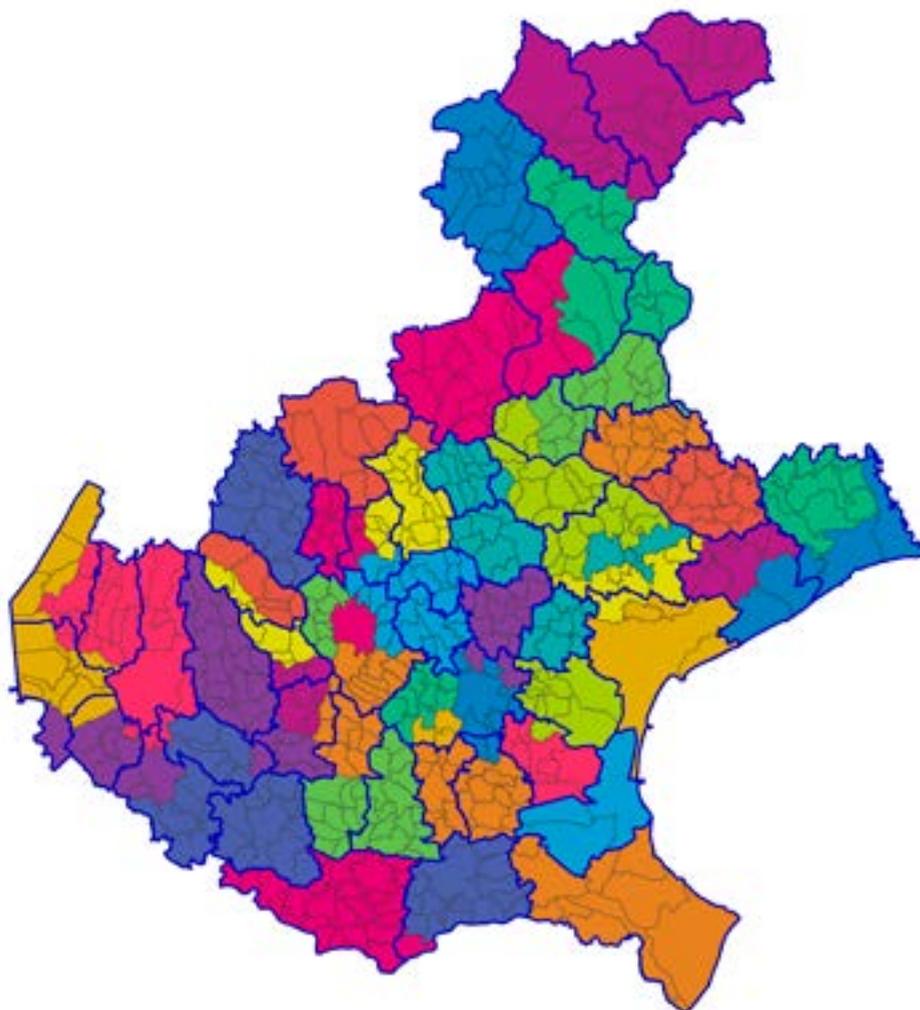
MAPPA 1 - Regioni dell'UE. Indice di competitività regionale (RCI) 2013.



Fonte: Joint Research Centre and DG for Regional and Urban Policy, 2013.

## MAPPA 2 -Regione del Veneto.

### CONFRONTO TRA DISTRETTI SOCIO SANITARI E COMPRESORI EX LR 80/1975



Fonte: Regione Veneto, Dipartimento Enti Locali, 2014.

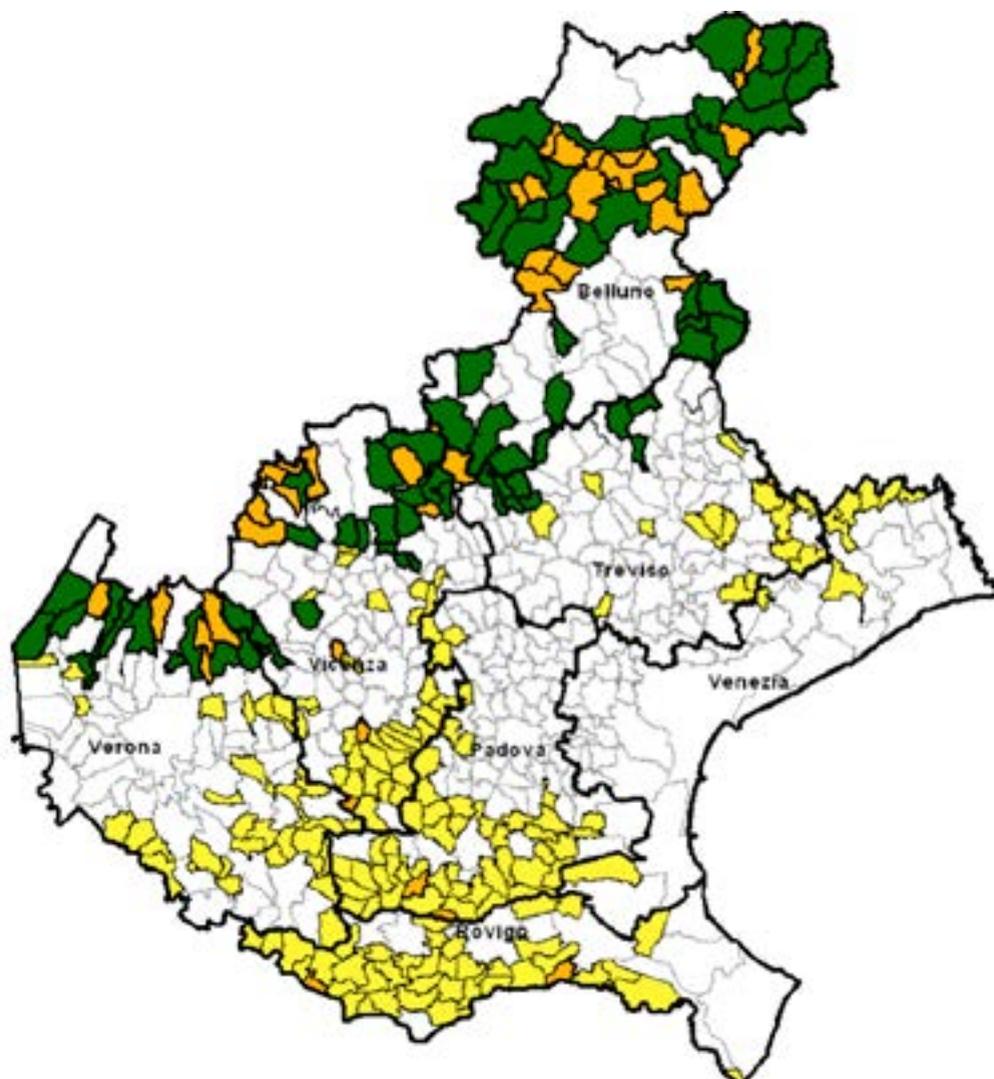
MAPPA 3 - Unioni di Comuni nel Veneto



Fonte: Regione Veneto, Dipartimento Enti Locali, dati all'1/1/2014.

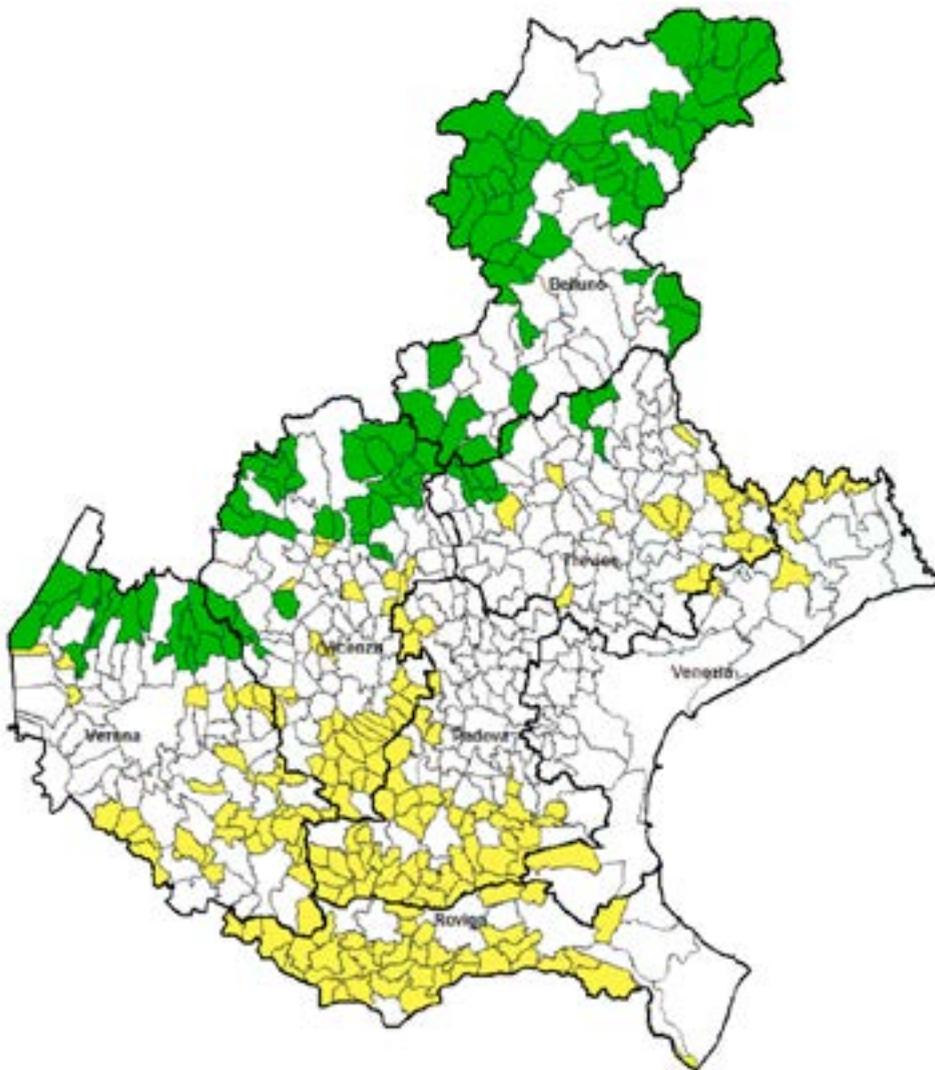


MAPPA 5 - Comuni obbligati alla gestione associata in Veneto



Fonte: Regione Veneto, Dipartimento Enti Locali, dati all'30/6/2014.

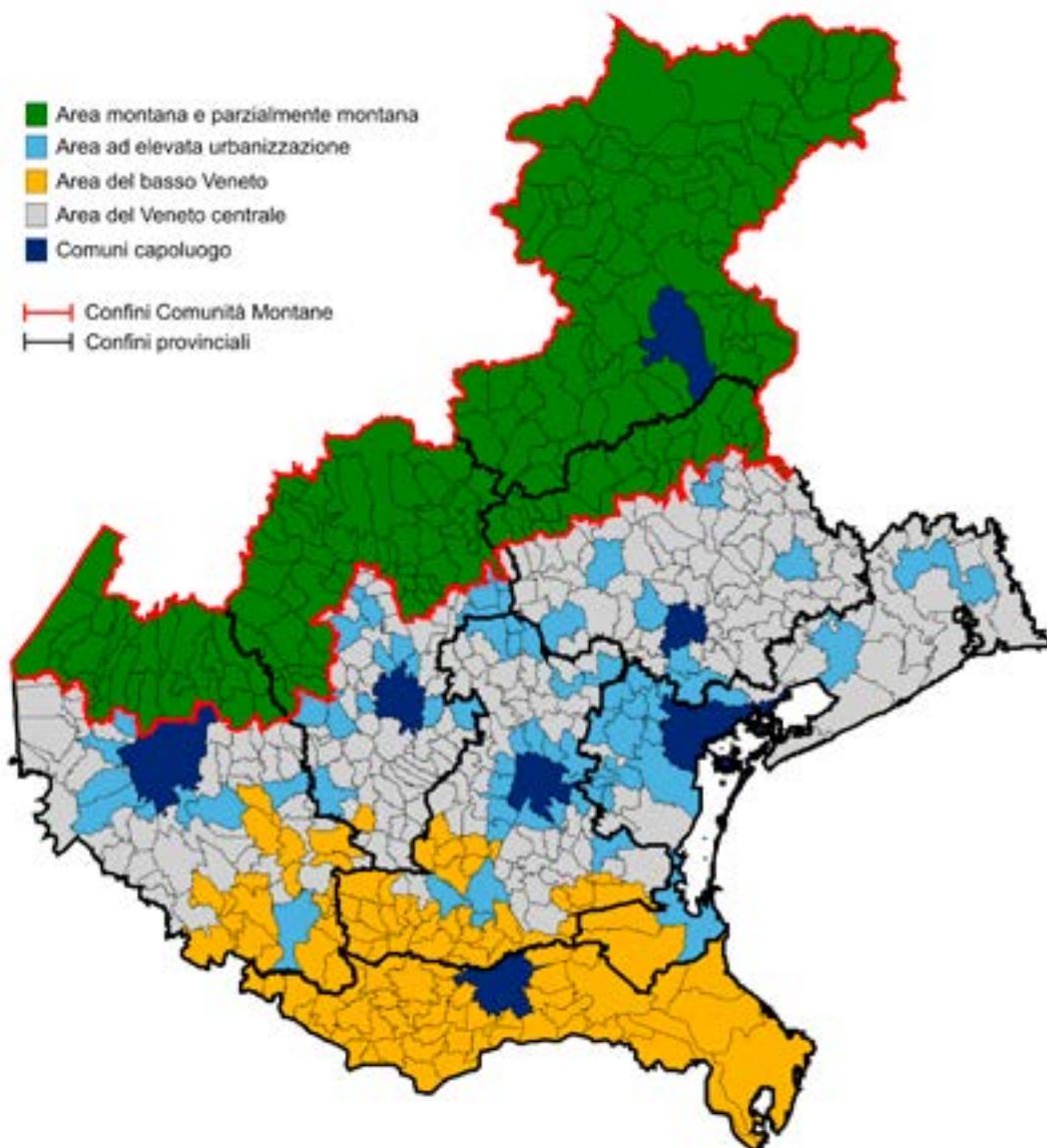
## MAPPA 5 bis - Comuni obbligati alla gestione associata in Veneto



Fonte: Regione Veneto, Dipartimento Enti Locali, dati all'1/3/2016.

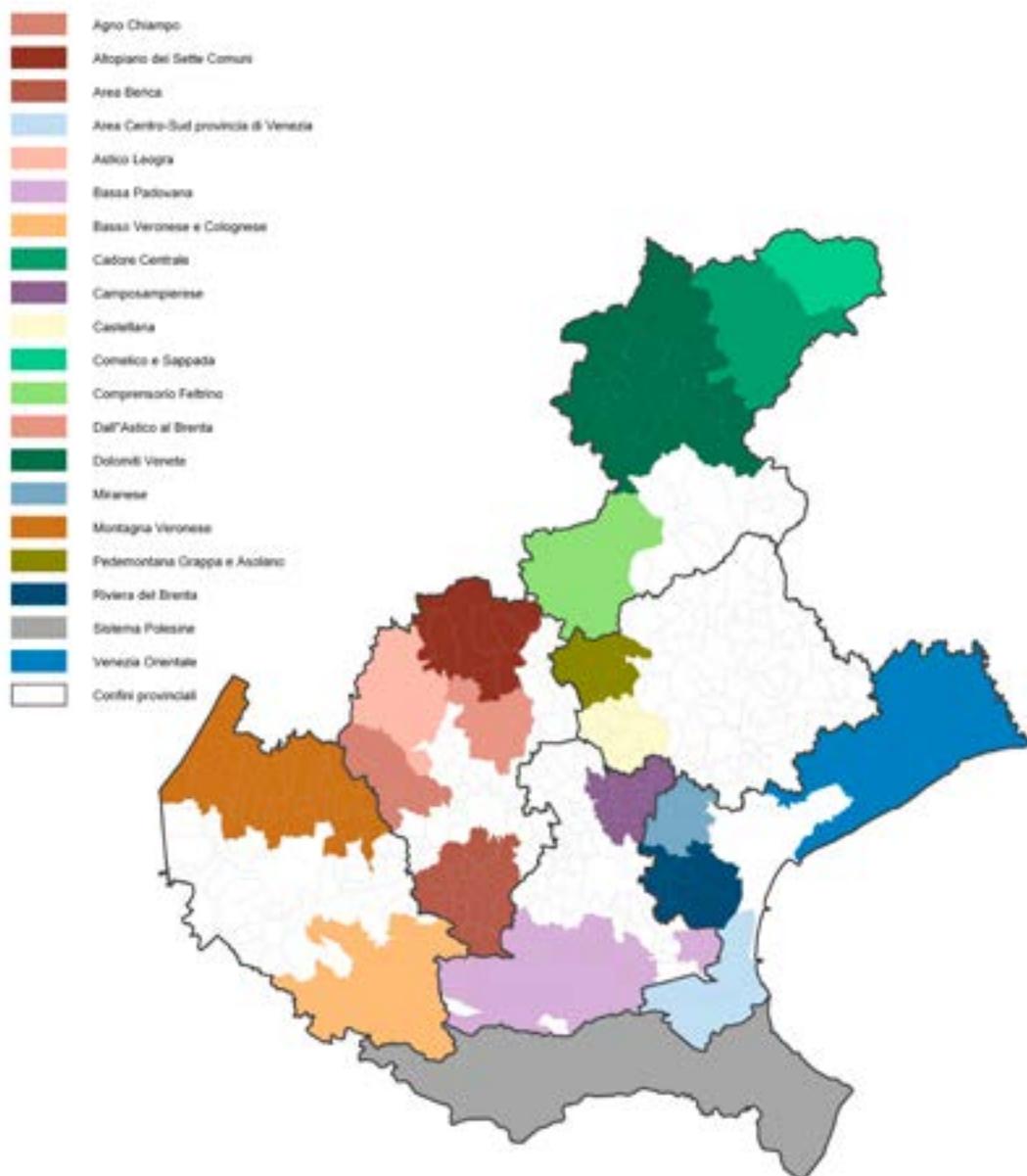
In seguito alla legge Delrio (56/2014) art. 1 c. 104, che ha eliminato la previsione contenuta nel DL 95/2015 delle "Unioni Speciali" costituite da comuni fino a 1000 abitanti, la Mappa 5bis non fa più riferimento specifico ai comuni di tale dimensione demografica, rientrando gli stessi fra i comuni obbligati fino a 5000 se di pianura (giallo) e 3.000 se montani (verde).

MAPPA 6 - Le aree omogenee individuate dall'art. 7 della LR 18/2012



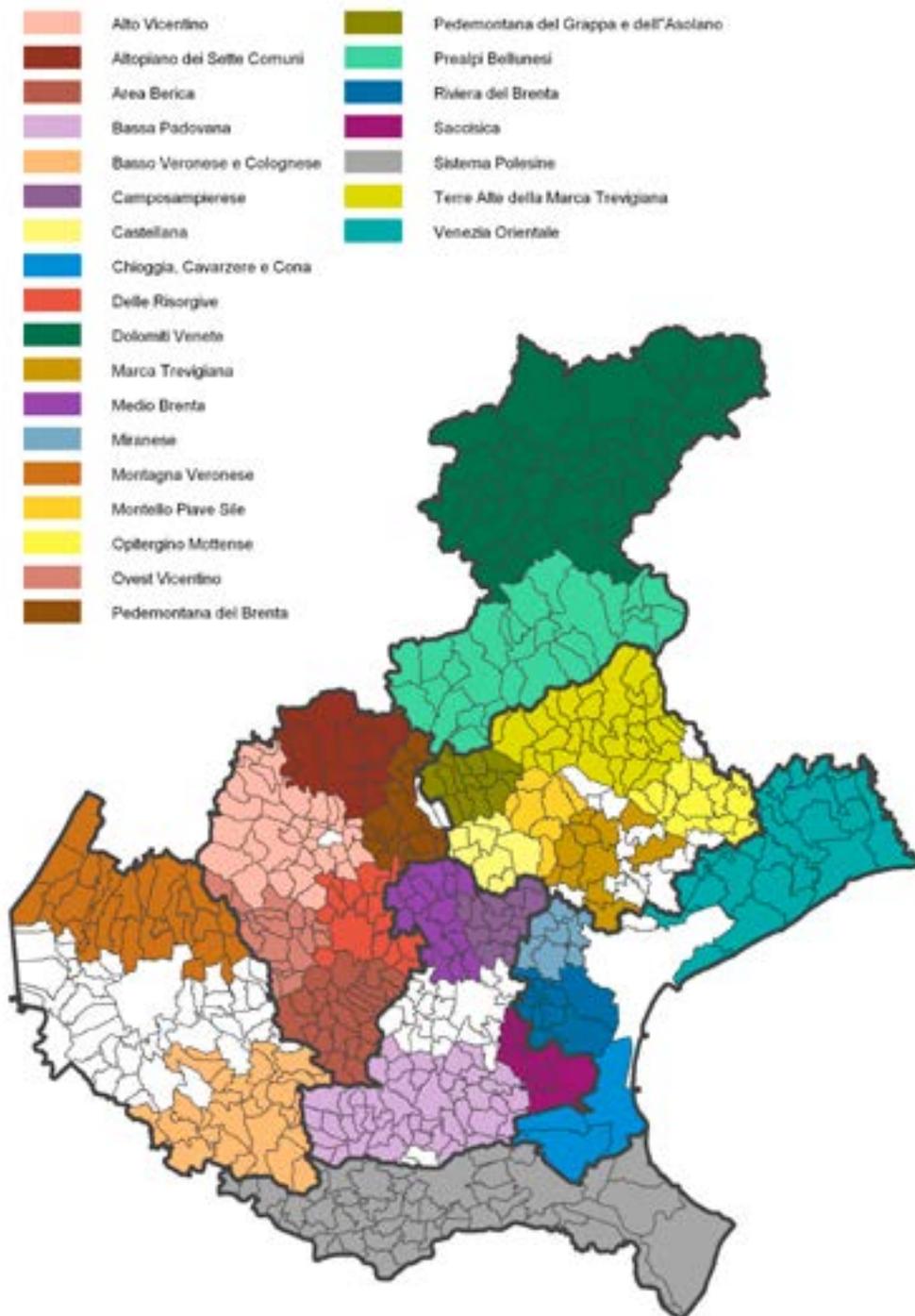
Fonte: Regione Veneto, Dipartimento Enti Locali.

MAPPA 7 - La copertura territoriale delle IPA nella fase di avvio dello strumento (2007)



Fonte: Direzione Programmazione Regione Veneto – 2007.

MAPPA 8 - Le IPA attive nella Regione Veneto (2015)



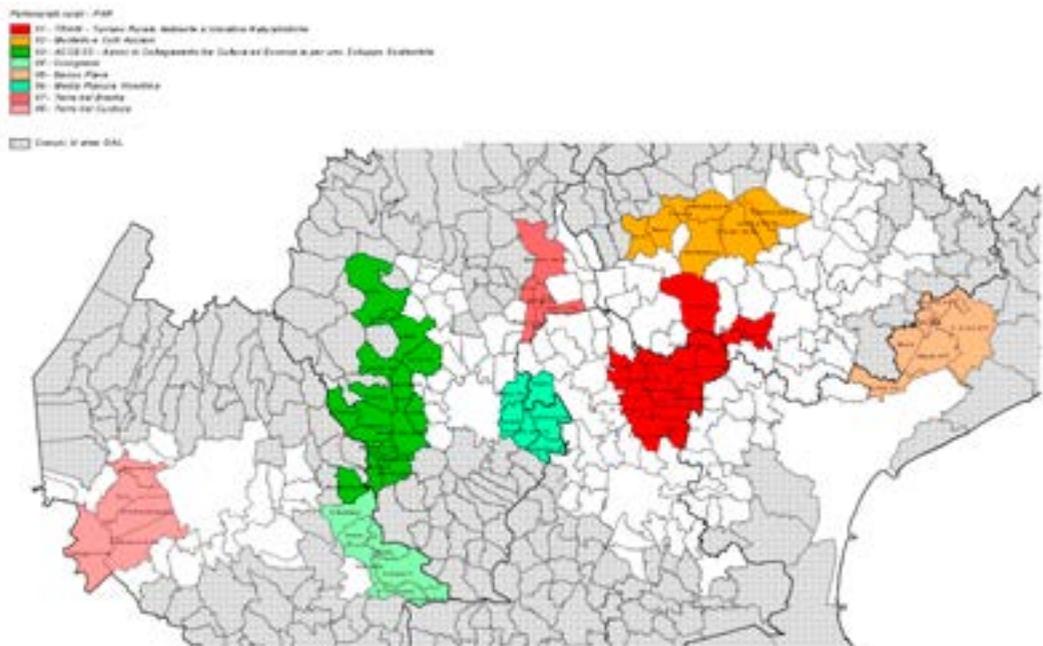
Fonte: Elaborazione su dati della Sezione Affari Generali-FSC della Regione Veneto, 2015.

MAPPA 9 - I GAL veneti nella programmazione 2007-2013



Fonte: Regione Veneto, Direzione Piani e Programmi Settore Primario.

## MAPPA 10 - I PIA-R presentati alla Regione Veneto nella programmazione 2007-2013



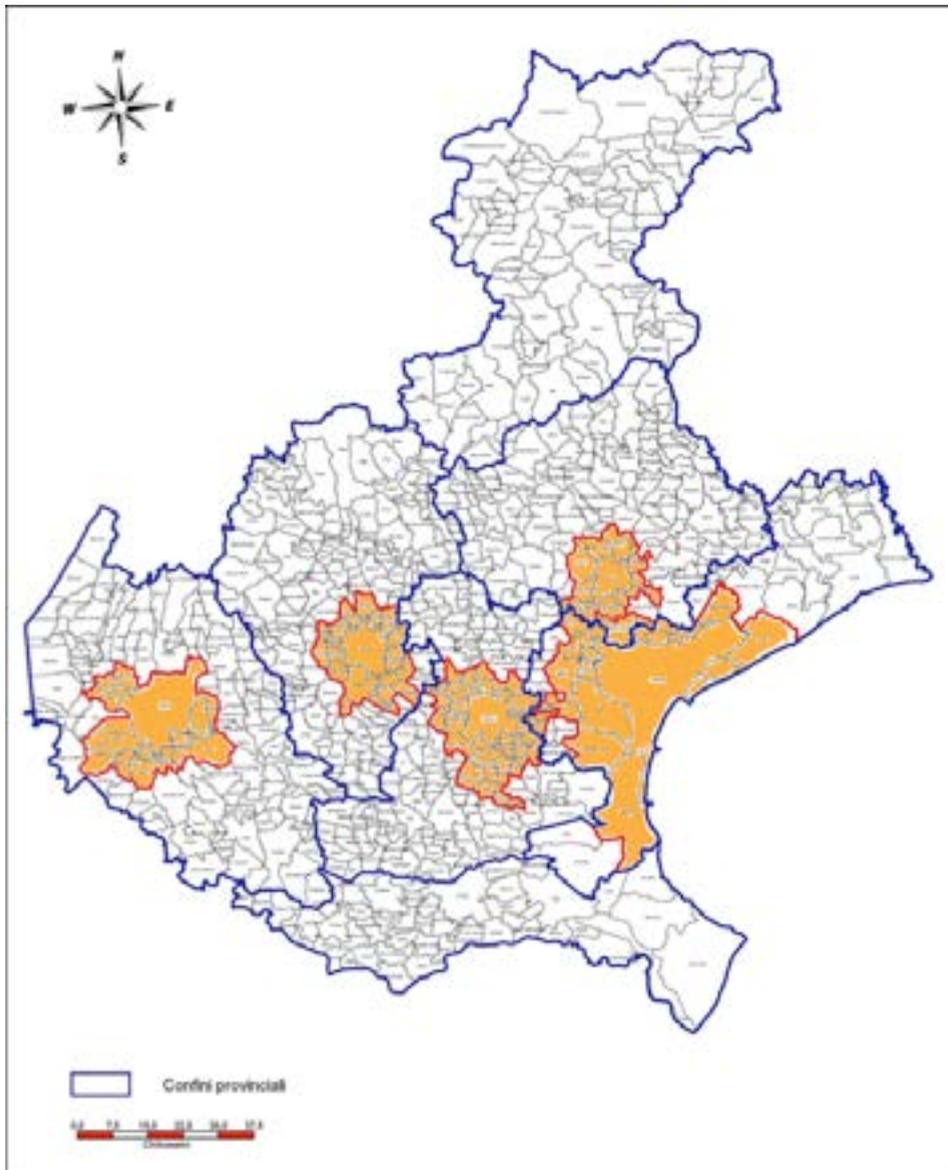
Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento Agricoltura e Sviluppo Rurale della Regione del Veneto, 2012.

MAPPA 11 - Le Città Metropolitane in Italia



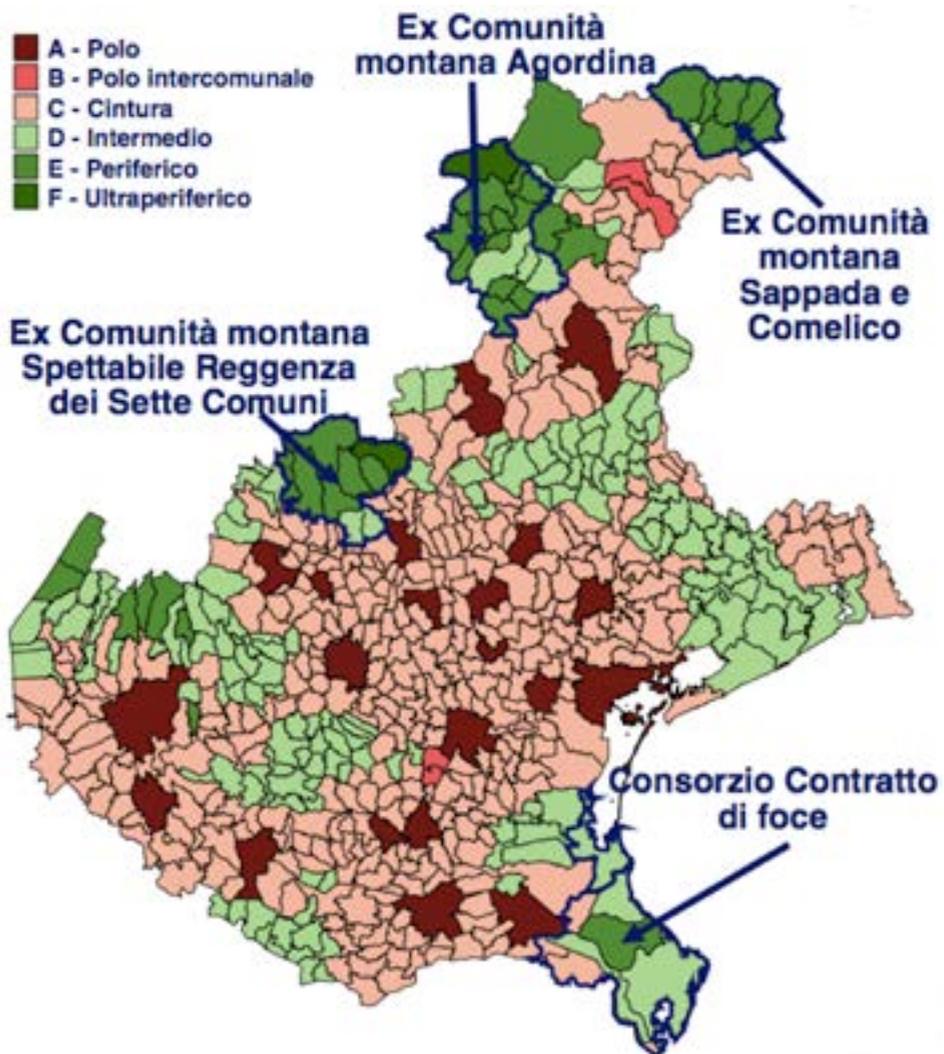
Fonte: Accordo di Partenariato italiano 2014-2020.

MAPPA 12 - Le aree eleggibili del Veneto per l'intervento dell'Asse sus



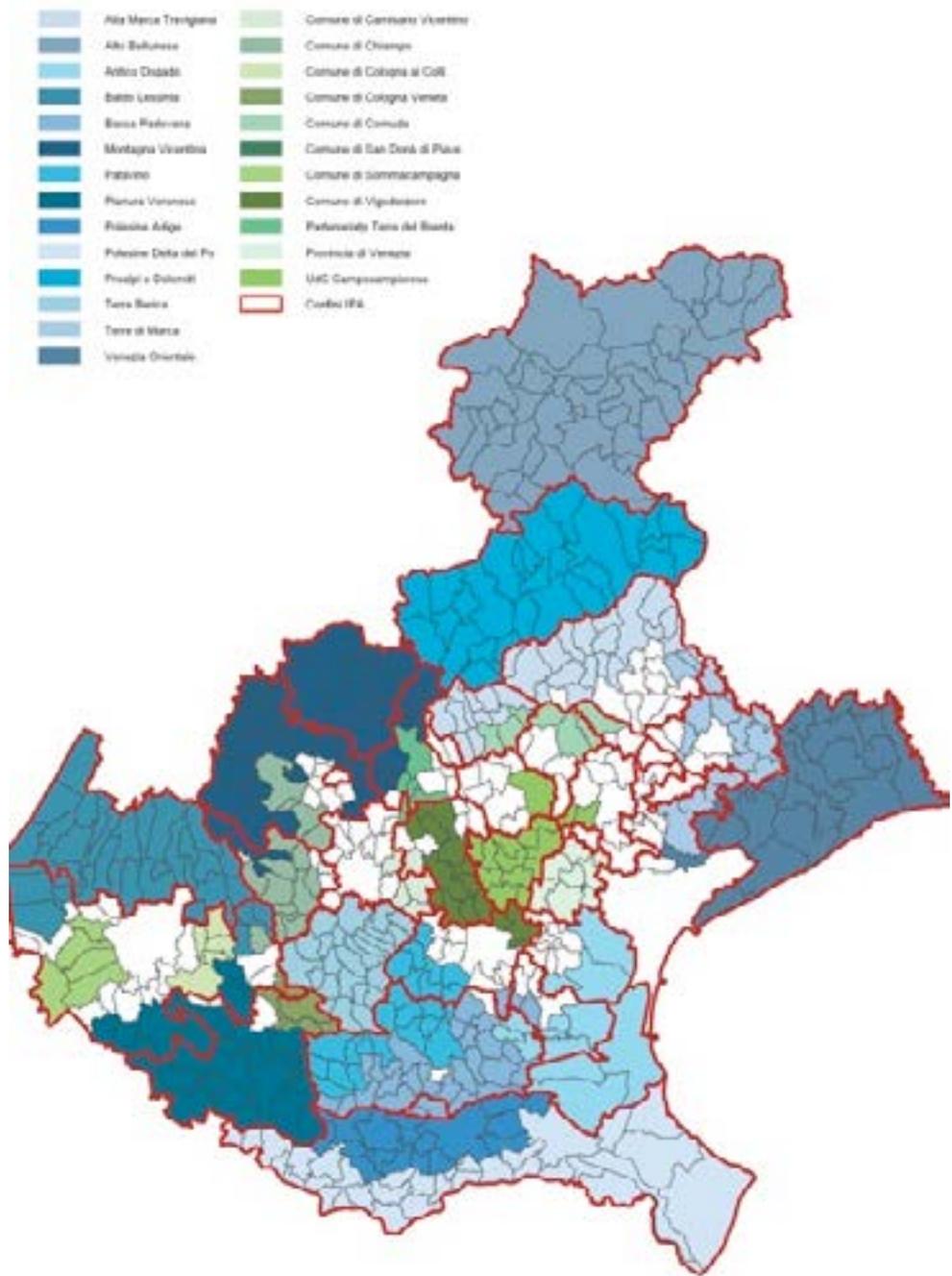
Fonte: POR FESR Veneto 2014-2020.

MAPPA 13 - Le aree selezionate per la SNAI in Veneto



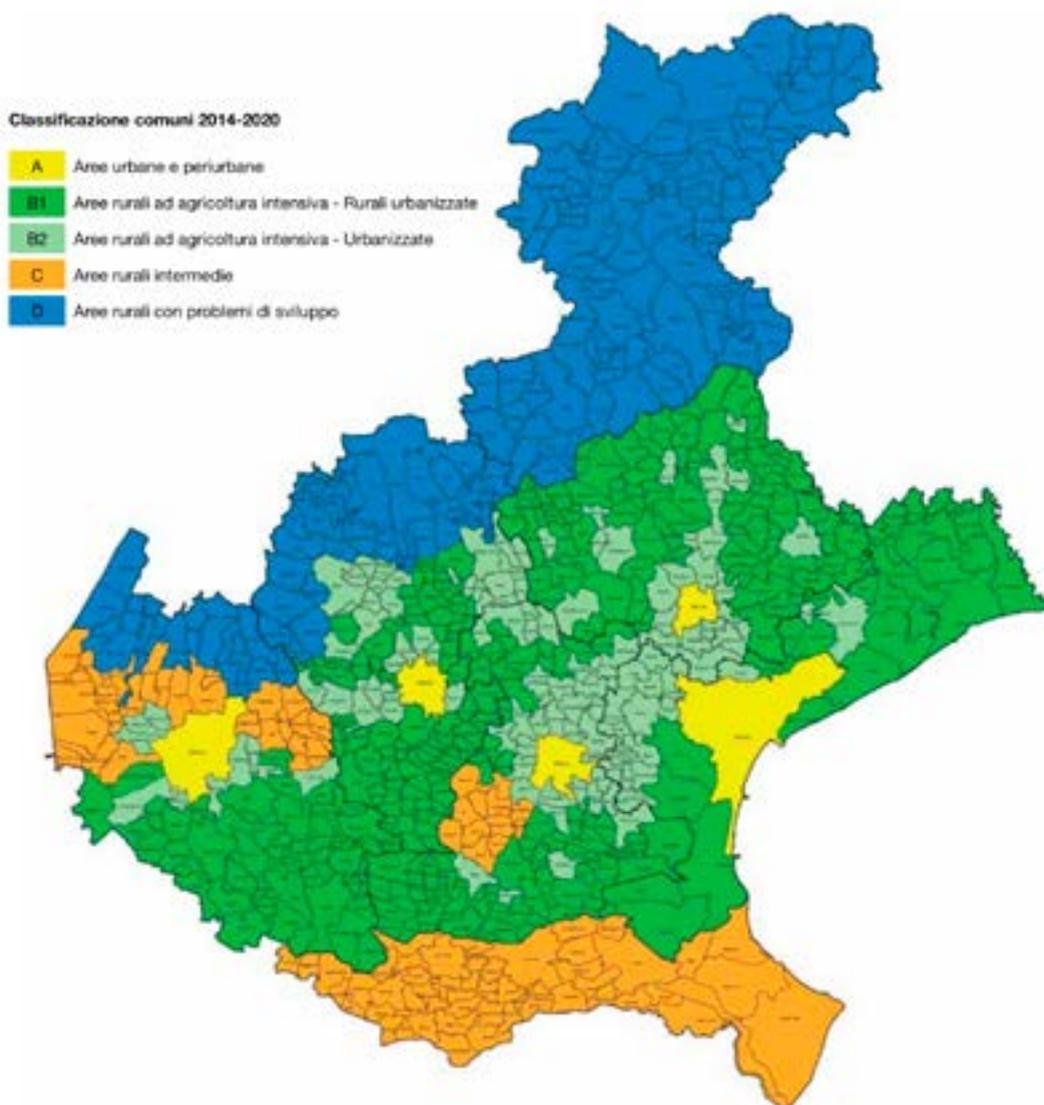
Fonte: DPS-MISE, 2015.

MAPPA 14 - Confronto tra gli ambiti di programmazione di IPA – GAL – PIA-R in Veneto



Fonte: elaborazione su dati Direzione Programmazione Regione Veneto – 2013.

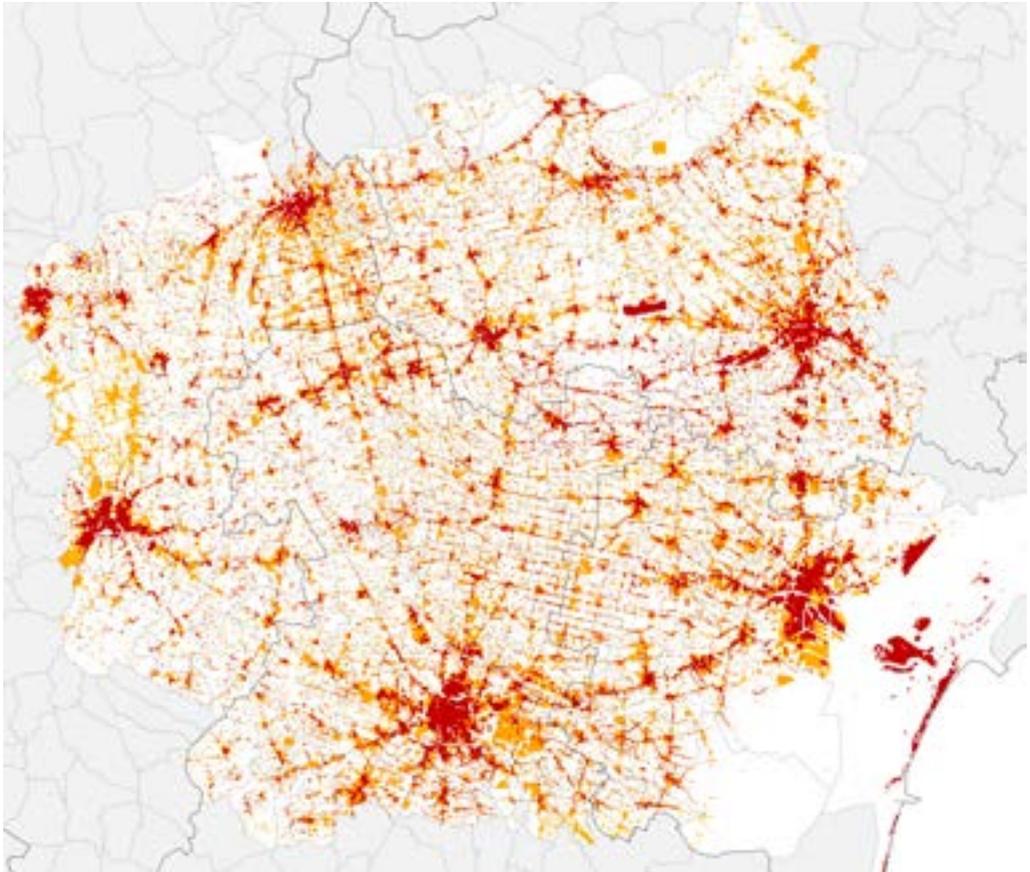
MAPPA 15 - Le aree rurali del Veneto. 2013



Fonte: Regione Veneto - Direzione Settore Primario 2013. Programma di Sviluppo Rurale (PSR).

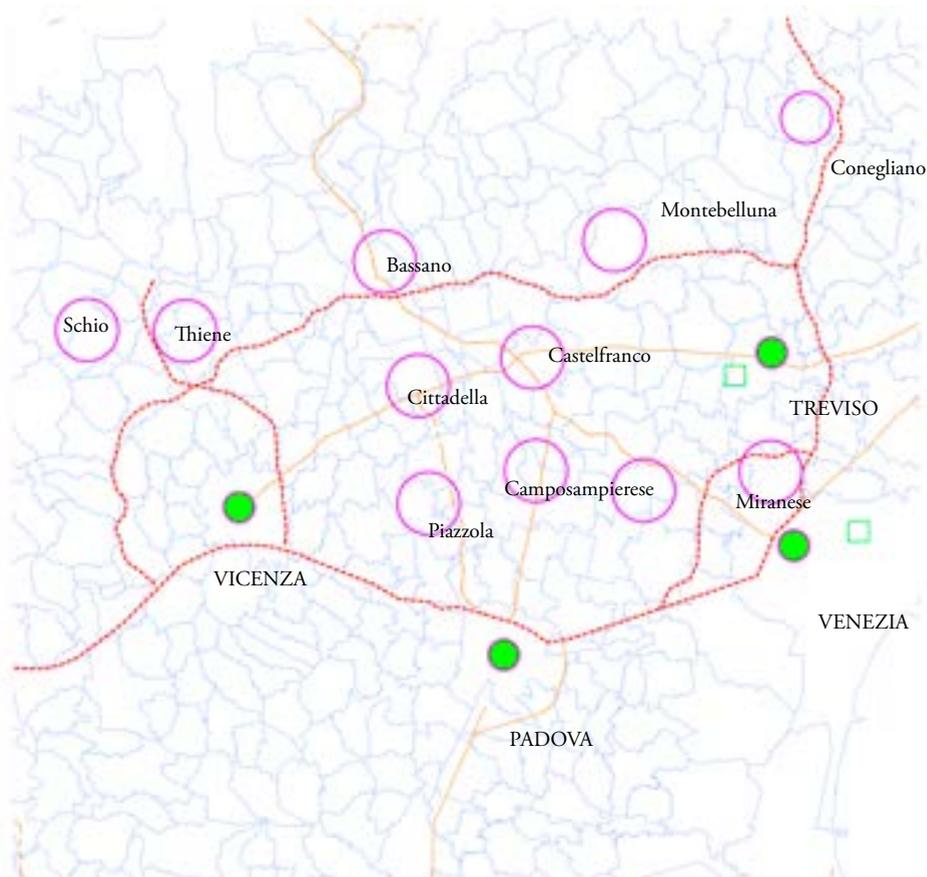


MAPPA 18 - L'area centrale veneta. Il costruito fino al 1970 (rosso) e il costruito dal 1970 al 2007 (giallo)



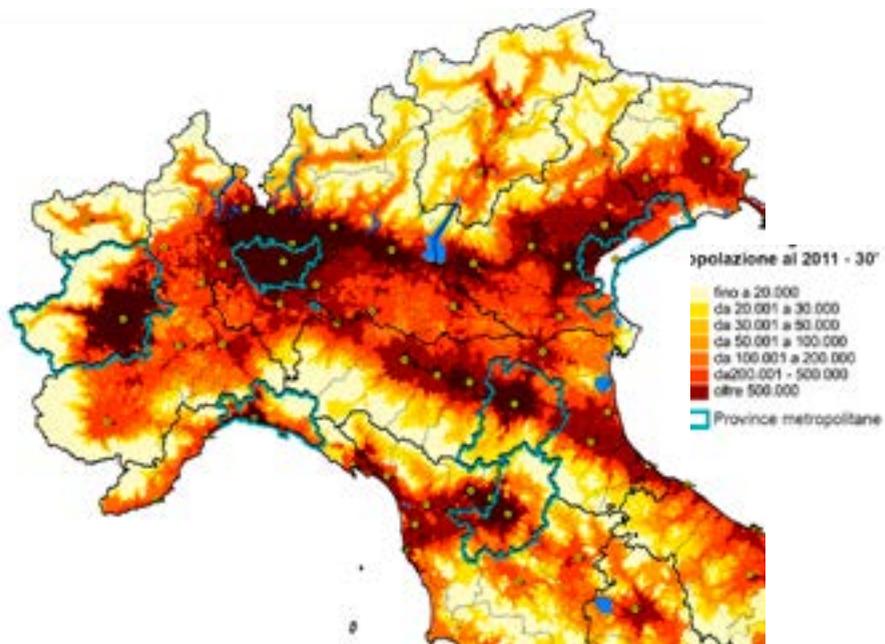
Fonte: Fregolent, Martinucci (2009) in Fregolent (2013), p. 97.

MAPPA 19 - Le Città-impresa del Veneto Centrale



Fonte: Coordinamento delle IPA del Veneto centrale, maggio 2015.

MAPPA 20 - Città metropolitane (confini provinciali) e aree metropolitane del Nord Italia (densità della popolazione)



Fonte: Baldini (2015) Caire.



PATRIZIA MESSINA è professore di Scienza politica dell'Università di Padova, Direttore del Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Nord-Est (CIRN) "Giorgio Lago" e direttore del Master in Governo delle reti dello sviluppo locale. Fra le pubblicazioni recenti, i volumi: *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna* (Padova University Press, 2012); con S. Bolgherini, *Oltre le Province. Enti intermedi in Italia e in Europa* (Padova University Press, 2014); *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto* (Cleup, 2011); *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto* (Cleup, 2009).

Nel contesto dell'economia globale gli assetti istituzionali del governo del territorio assumono una crescente rilevanza per la competitività regionale. In questo nuovo scenario, quali devono essere i cambiamenti più adeguati delle forme di regolazione politica e delle istituzioni di governo di un territorio divenuto fluido? Come superare le rigidità e i limiti imposti dai confini amministrativi tradizionali? Come innovare le regole della rappresentanza politica che legittimano le istituzioni democratiche di governo, basate ancora sul principio della stanzialità, come la residenza?

La ricerca affronta questi temi partendo dall'analisi di un caso studio emblematico, come quello del Veneto, considerato fino a qualche anno fa un "motore dello sviluppo" del sistema produttivo nazionale, che oggi mostra evidenti segni di difficoltà, con una chiara domanda politica di innovazione istituzionale ma anche forti resistenze al cambiamento che ne riducono la capacità attrattiva. Obiettivo della ricerca è fornire una lettura integrata delle trasformazioni in atto, alla luce delle politiche europee per lo sviluppo regionale, e di segnalare quegli elementi innovativi riscontrabili in alcuni stili di *policy* e nel comportamento degli attori che, se adeguatamente valorizzati, potrebbero costituire un'importante chiave di volta per il cambiamento del modo di regolazione dello sviluppo regionale. Il volume individua inoltre una serie di tratti salienti per il governo di area vasta e l'attivazione delle città metropolitane policentriche per proseguire il lavoro di ricerca in chiave comparata.

€ 18,00

ISBN 978-88-6938-065-5



9 788869 380655