



*Master in Regolazione Politica dello Sviluppo Locale – Laboratorio Dire & Fare per lo Sviluppo Locale*

Master in *Regolazione politica dello sviluppo locale*

LABORATORIO *Dire & Fare per lo Sviluppo locale*

2006

**Politiche per lo sviluppo  
delle aree urbane e  
la progettazione di aree vaste.  
*Casi studio nel Nordest***



## Perché un'attenzione specifica alle politiche per le aree urbane e le aree vaste nel Veneto?

1. Industrializzazione diffusa del Veneto a partire dalla campagna appoderata (**campagna industrializzata**), piuttosto che dalla città (Nord Ovest).
2. Espansione incontrollata di insediamenti produttivi sul territorio che non è stata governata.
3. Il Veneto è caratterizzato da una maggiore **dispersione** di centri abitati nella campagna urbanizzata, **ma lo stile di vita** (flussi pendolari) è **sempre più simile a quello di una grande area urbana a rete**.
4. Si può individuare di fatto, **un'area urbana diffusa** nel quadrilatero che va da Vicenza, Padova, Treviso a Mestre, governata in modo frammentato, che fatica a trovare un baricentro politico regolatore.



## Quesiti di ricerca

Ripensare il **modello di regolazione dello sviluppo veneto**:

non solo reti di imprese e distretti industriali, ma anche

- attori politici istituzionali (Comuni, Province, Regione ...)
- strumenti amministrativi più adeguati ad operare nella logica delle *reti di governance* anche multilivello, in grado di far dialogare attori pubblici e privati.

Le recenti riforme amministrative offrono numerose opportunità di innovazione istituzionale e di governo delle reti.

- Quali **effetti** sta producendo questa riforma in Veneto?
- Quale **progettualità**?
- Quali **resistenze al cambiamento**?



## Ricerca esplorativa

3 gruppi di lavoro e 11 casi studio:

1. **Piano strategico territoriale** (4 casi studio)
2. **Unione dei Comuni** (4 casi studio)
3. **Area metropolitana** (3 casi studio)





# Metodologia della ricerca

1. Analisi del **contesto istituzionale** entro cui si muovono gli attori locali, letto attraverso i documenti di programmazione (*top-down*)
2. **Interviste in profondità** ad attori privilegiati (*bottom-up*) volte a rilevare la percezione dei bisogni del territorio e la visione strategica delle politiche per lo sviluppo locale
3. Analisi del contesto locale e **comparazione per contesti**
4. **Stage** presso Enti locali
5. **Groupware**: spazio di lavoro e di comunicazione virtuale per i gruppi di ricerca
6. Ricostruzione del **sistema concreto di azione** per i casi studio analizzati



## Contesto istituzionale e documenti analizzati

### Piano strategico

- Piano Strategico della Provincia di Padova
- Piano Strategico della Provincia di Treviso
- Programma di Sviluppo della Provincia Autonoma di Trento
- Piano Strategico della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

### Unione dei Comuni

- Statuti delle 4 Unioni
- D.Leg. 267/2000
- L.R. Veneto 35/2001
- L.R. 11/2004
- **IPA** Alleanza Camp.
- **PATI** Alleanza Camp.

### Area metropolitana

- **L.R. 36/1993**: Legge regionale veneta che istituisce la città metropolitana:
- **D.LGS. 267/2000**: Costituzione del Testo Unico su ordinamento Enti Locali (TUEL)
- **Accordo Costituzione** Conferenza metropolitana di Padova 31.05.2003
- **PATI Co.Me.Pa.** del 27.06.2005
- Dichiarazione di intenti



## Panel delle 33 interviste effettuate

### Paino strategico

1 Assessore reg.le,  
1 dirigente reg.le  
1 Assessore prov.le,  
1 dirigente prov.le,  
1 Ass. comunale,  
2 Funzionari CCIAA  
1 Sindacalista,  
1 Coord. Prov.le del  
Volontariato,  
1 Dirigente Unindustria,  
1 Consulente Istituto  
Demoscopico

**Totale 11 interviste**

### Unione dei Comuni

- 5 Sindaci (Villanova  
C., S. Giorgio delle  
Pertiche, Stanghella,  
Marostica, Schiavon).  
- 2 dirigenti Unione  
Camposampierese  
- 1 Direttore  
Generale Azienda  
U.L.S.S. n°15 "Alta  
Padovana"

**Totale 8 interviste**

### Area metropolitana

1 Assessore Comune PD  
1 Prefetto dell'Orto Bot. PD  
1 Presidente di Banca Etica  
1 Vicesindaco di Albignasego  
1 Direttore settimanale cattolico  
1 Resp. Pastorale Diocesi PD  
1 Giornalista  
1 Responsabile comitato Promotore  
referendum città metropolitana  
1 Direttore COSES  
1 Ex dirigente urbanistica Com. VE  
1 Segretario provinciale CGIL  
1 Presidente Provincia di VE  
1 Sindaco di Cavallino-Treporti  
1 Responsabile CGIA di Mestre

**Totale: 14 interviste**



## Testimonianze

- Direttore dell'Unione Camposampierese,
- Direttore dell'Unione Metropolis
- Assessore all'urbanistica della Provincia di Padova
- Assessore alla mobilità e Città metropolitana di Padova
- Direttore del Piano strategico di Vicenza
- Dirigente I Commissione del Consiglio regionale del Veneto
- Assessore all'Urbanistica Comune di Schio (VI)
- Consulente





# PIANO STRATEGICO





## Cos'è il Piano Strategico

E' uno strumento di *policy* che consente la costruzione di politiche intersettoriali, di partenariato tra pubblico e privato, di principi di sussidiarietà verticale tra istituzioni, di forme di partecipazione della società civile..

Il piano strategico risponde all'esigenza di orientare una pluralità di attori verso obiettivi comuni costruendo forme di concertazione e di partecipazione, cioè un modello di *governance*.

E' uno strumento volontario che le amministrazioni adottano per superare il modello di sviluppo accentrato e imposto dall'alto.



## Architettura del Piano strategico

**Ragioni**: economiche, sociali, ambientali, istituzionali

**Iniziativa**: di solito l'attore pubblico coinvolge altri soggetti pubblici e privati

**Diagnosi**: individuazione delle criticità e delle opportunità

**Ascolto**: fase di coinvolgimento degli stakeholders, costruzione di reti di *governance*

**Redazione**: individuazione degli obiettivi, degli assi strategici e delle risorse da destinare

**Approvazione**: ente locale con approvazione formale di altri soggetti o sottoscritto da tutti i soggetti che hanno partecipato

**Pubblicità**: presentazione pubblica

**Attuazione**: costituzione di una struttura per l'attuazione o uffici dell'ente

**Monitoraggio e valutazione**: fase di analisi demandata di norma a nuclei interni all'ente



## Casi studio analizzati

Esperienze di Piani strategici nel Nord-Est

- Provincia di Padova
- Provincia di Treviso
- Provincia Autonoma di Trento
- Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia





## Contesto territoriale

Belluno

|             | Superficie                  | Popolazione      | N° Enti locali                         |
|-------------|-----------------------------|------------------|----------------------------------------|
| Padova      | <b>2.037 km<sup>2</sup></b> | <b>849.857</b>   | <b>104 Comuni</b>                      |
| Treviso     | <b>2.382 km<sup>2</sup></b> | <b>703.625</b>   | <b>95 Comuni</b>                       |
| Trento      | <b>6.207 km<sup>2</sup></b> | <b>502.478</b>   | <b>223 Comuni</b>                      |
| Friuli V.G. | <b>7.857 km<sup>2</sup></b> | <b>1.207.870</b> | <b>219 Comuni</b><br><b>4 Province</b> |



## Piano strategico Provincia di Padova

**INIZIATIVA** Provincia

**DURATA** medio-lunga (2002/07)

**MISSION** acquisire un ruolo centrale nell'area metropolitana veneta

**ASSI**

1. Centralità della provincia nel sistema metropolitano veneto
2. I nodi della rete
3. Amministrazione innovativa
4. Crescere in qualità
5. Qualità della vita
6. Istruzione e formazione

**ANALISI SWOT**

forte industrializzazione, alta densità insediamenti, bassa disoccupazione, forte immigrazione, scarsità infrastrutture

**METODO DI COSTRUZIONE**

Tavoli di concertazione con gli stakeholders del territorio

**IMPLEMENTAZIONE/VALUTAZIONE**

Prima valutazione e aggiornamento a marzo 2004. Aggiornate 36 delle 95 azioni, di queste 11 sono state ampliate

**CONSULENZE ESTERNE**

Tolomeo studi e ricerche srl di Treviso



## Piano strategico Provincia di Treviso

INIZIATIVA Provincia e CCIAA

DURATA: 2005-2010

### ASSI

1. potenziare sistema infrastrutturale e trasporto pubblico
2. sistema di gestione del territorio equo, sostenibile, innovativo
3. Innovazione e riposizionamento competitivo
4. sviluppo politiche della conoscenza
5. Promuovere cultura, sport, turismo
6. Benessere e qualità dei servizi e del lavoro

### ANALISI SWOT

Forte industrializzazione, bassa disoccupazione, società coesa, scarsa scolarizzazione, scarsità infrastrutture, forte immigrazione, sviluppo urbano disordinato

### METODO DI COSTRUZIONE

Tavoli di concertazione comprendenti gli stakeholder territoriali

### IMPLEMENTAZIONE/VALUTAZIONE

Comitato tecnico-scientifico monitora periodicamente i progetti.

Sistema di monitoraggio in costruzione

### CONSULENZE ESTERNE

PERegions, Swg Trieste, consulenti vari nella fase di analisi e costruzione



## Programma di sviluppo Provincia Autonoma di Trento

### INIZIATIVA

L.P. n. 4/96

### DURATA

Una legislatura (5 anni)

### MISSION

Raggiungimento  
standard europei in  
ambito economico e  
sociale

- ASSI**
1. Conoscenza
  2. Competitività
  3. Solidarietà e lavoro
  4. Identità e territorio

### PUNTI DI FORZA

Alti livelli di benessere economico, forte identità locale e coesione sociale, alti livelli di qualità della vita e di servizi di welfare; ricco patrimonio ambientale

### PUNTI DI DEBOLEZZA

Dipendenza settore pubblico, piccola dimensione aziendale, bassi livelli di export, limitata innovazione di prodotto.

Struttura demografica, casi di spopolamento nelle zone montane, tensioni tra modelli urbani e periferici.

Zone montane a due velocità, conflitti nell'uso del territorio.

### METODO DI COSTRUZIONE

Comitato per Sviluppo Provinciale coinvolgendo altri soggetti pubblici e privati.

### IMPLEMENTAZIONE/VALUTAZIONE

Documento d'attuazione del PSP, che provvede al monitoraggio con cadenza annuale.





## Piano strategico Regione aut. Friuli V. G.

**INIZIATIVA** Regione.

**DURATA** mandato politico (5 anni)

### **MISSION**

riammodernamento della struttura tecnico-amm.va regionale per governare la complessità delle scelte politiche.

### **AMBITI**

1. Istituzionale
2. Salute e protez. sociale
3. Innovazione
4. Economia, lav. e sviluppo
5. Ambiente
6. Cultura e sport
7. Formazione

**PUNTI DI FORZA** posizione geopolitica strategica, qualità dei servizi, dimensione governabile, autonomia politica, diffusa cultura imprenditoriale, qualità della vita

**PUNTI DI DEBOLEZZA** squilibrio di sviluppo tra aree regionali, rischio idrogeologico, localismo e limiti del modello competitivo delle imprese

### **METODO DI COSTRUZIONE**

Approccio *top-down*

Difficoltà di coinvolgimento degli stakeholders su scala regionale

Apertura a valle su specifici progetti (es. Pianificaz. Territoriale)

### **IMPLEMENTAZIONE/VALUTAZIONE**

In fase embrionale - sviluppato set di indicatori di valutazione

### **CONSULENZE ESTERNE**

Commissionato uno studio sulla competitività dell'economia a Monitor Group, società di consulenza internazionale



## Elementi di analisi e confronto

- Le caratteristiche dei Piani esaminati sono strettamente connesse alle motivazioni che ne stanno alla base:
  - comunicazione e marketing territoriale (Treviso);
  - Riposizionamento della centralità del Padovano rispetto al Veneto
  - razionalizzazione della struttura tecnico-amministrativa (Friuli V.G.)
  - governo dello sviluppo locale (Trento)
- Una differenza fondamentale fra i piani è data anche dal fatto che:
  - in due casi il piano nasce dai livelli istituzionali preposti alla programmazione (Regione FVG e PAT), che comunque tendono a privilegiare una logica **top-down**, seppure con impostazioni diverse.
  - negli altri due casi il piano nasce per iniziativa autonoma di due Province di una Regione a statuto ordinario, che per tradizione privilegia la **programmazione di settore**, rispetto alla pianificazione strategica del territorio.



## Quali indicazioni per le politiche locali?

Un Piano non è un bel documento, un libro dei sogni o un mero elenco di cose da fare, ma uno strumento capace di **orientare i comportamenti degli attori pubblici e privati verso alcuni obiettivi strategici.**

La valenza del piano strategico sta nel **processo**: il risultato in sé positivo non nasce dal riuscire a redigere un bel documento, bensì nell'**iter** per arrivarvi, dall'attivazione di riflessioni, dal coinvolgimento degli attori, dall'integrazione organizzativa e inter-organizzativa.

La qualità del piano dipende da **come è stato gestito il processo** che ha condotto alla sua formulazione, attuazione e valutazione. Dai casi esaminati emerge che:

- il processo di **formulazione** ha visto un certo coinvolgimento (più o meno rituale) degli stakeholders;
- il processo di **attuazione** è demandato alla struttura amministrativa interna, che spesso è scarsamente dotata di cultura programmatica;
- processo di **valutazione** si limita nel migliore dei casi al monitoraggio, senza giungere mai ad una vera e propria valutazione strategica.



# Che cos'è l'Unione di Comuni

**T.U.E.L. (D. Lgs. 267/00)**

Qualificazione Unioni come Enti Locali

Autonomia Finanziaria

Potestà Regolamentare

Rappresentatività indiretta

Applicazione principi ordinamento enti locali

Statuto: le norme procedurali

Le funzioni

*T.U.E.L. (D.Lgs. 267/2000) Articolo 32.1*

**“Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.”**



## 4 Casi studio analizzati

### Unione del Camposampierese:

- *Borgoricco*
- *Camposampiero*
- *Loreggia*
- *S. Giorgio delle Pertiche*
- *S. Giustina in Colle*
- *Villa del Conte*
- *Villanova di Camposampiero*

### Unione dell'Alta Padovana:

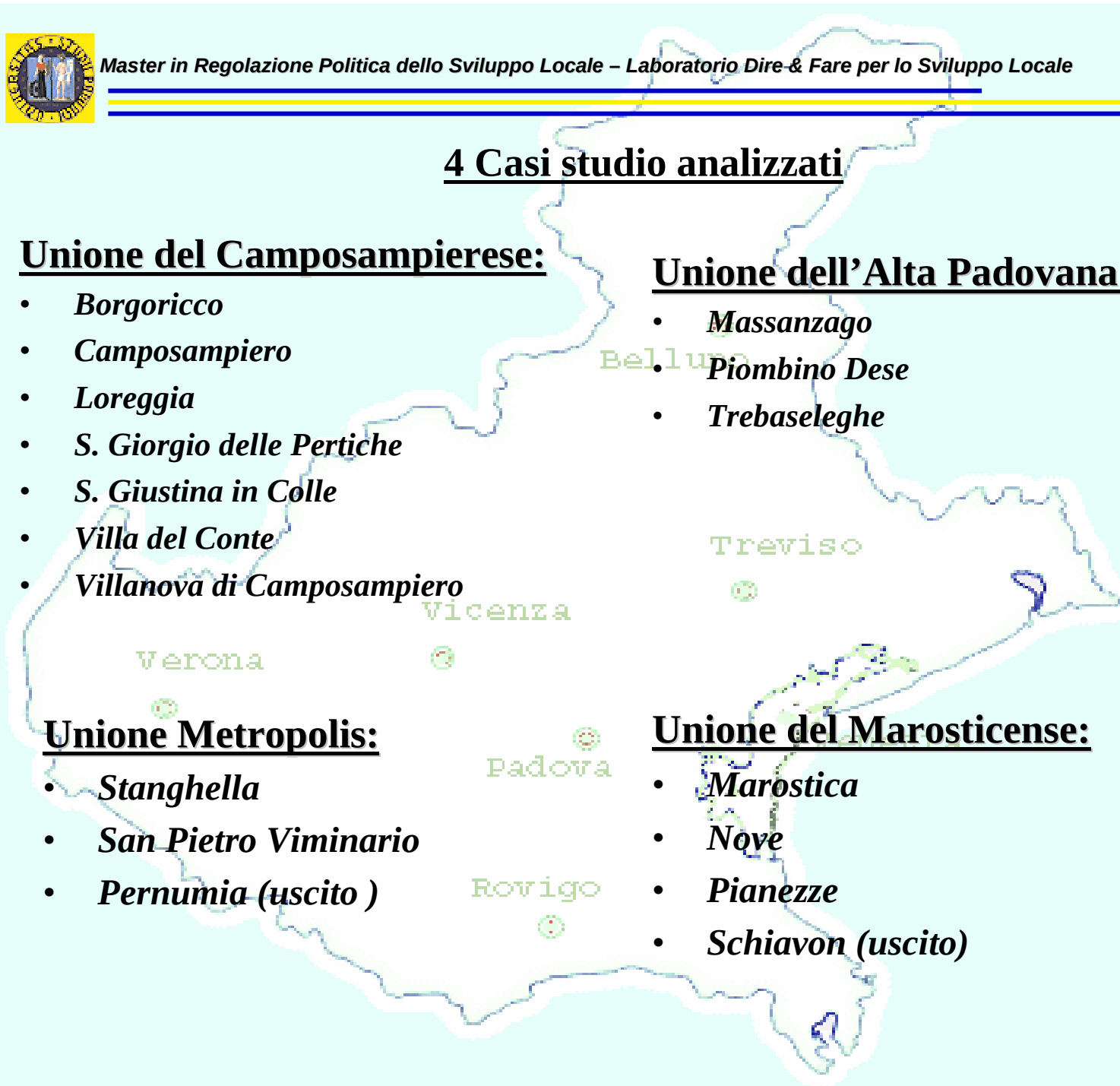
- *Massanzago*
- *Piombino Dese*
- *Trebaseleghe*

### Unione Metropolis:

- *Stanghella*
- *San Pietro Viminario*
- *Pernumia (uscito)*

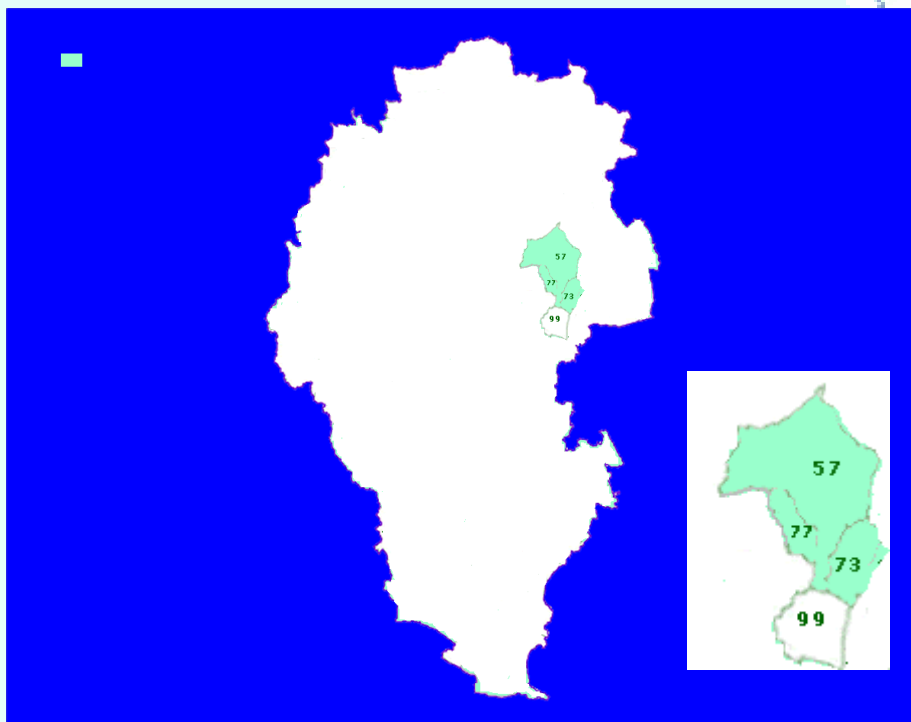
### Unione del Marosticense:

- *Marostica*
- *Nove*
- *Pianezze*
- *Schiavon (uscito)*





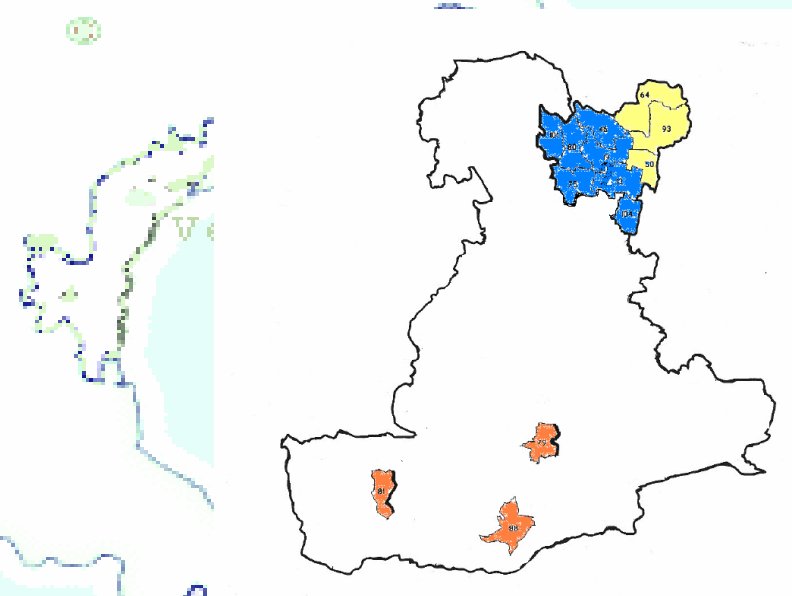
## ☞ Unione dei Comuni del Marosticense



☞ **Unione dell'Alta Padovana,**

☞ **Unione del Camposampierese**

☞ **Unione di Metropolis**





## Analisi dei contesti locali

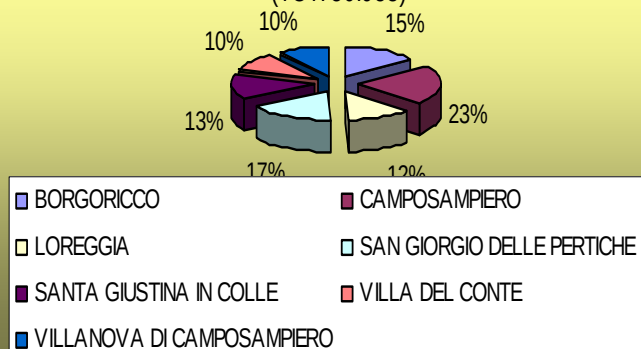
|                 | Superficie             | Popolazione | N° Comuni | N° Imprese |
|-----------------|------------------------|-------------|-----------|------------|
| Camposampierese | 126,78 Km <sup>2</sup> | 50.953      | 7         | 6.887      |
| Alta Padovana   | 73,48 Km <sup>2</sup>  | 25.661      | 3         | 3.362      |
| Metropolis      | 33,02 Km <sup>2</sup>  | 7.154       | 2         | 926        |
| Marosticense    | 49,64 Km <sup>2</sup>  | 20.194      | 3         | 1.345      |



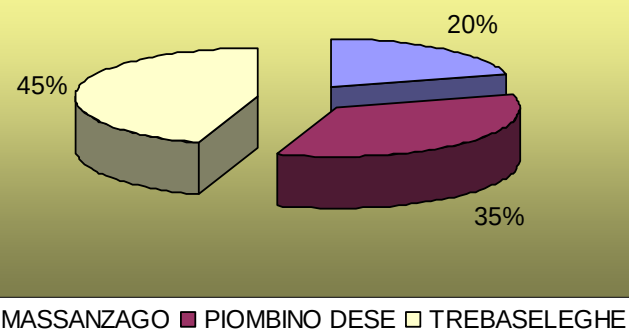


## Analisi demografica delle Unioni

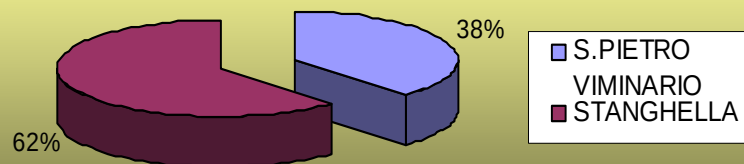
ABITANTI UNIONE CAMPOSAMPIERESE  
(TOT. 50.953)



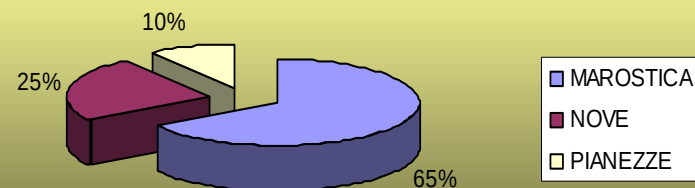
ABITANTI UNIONE ALTA PADOVANA  
(TOT. 25.661)



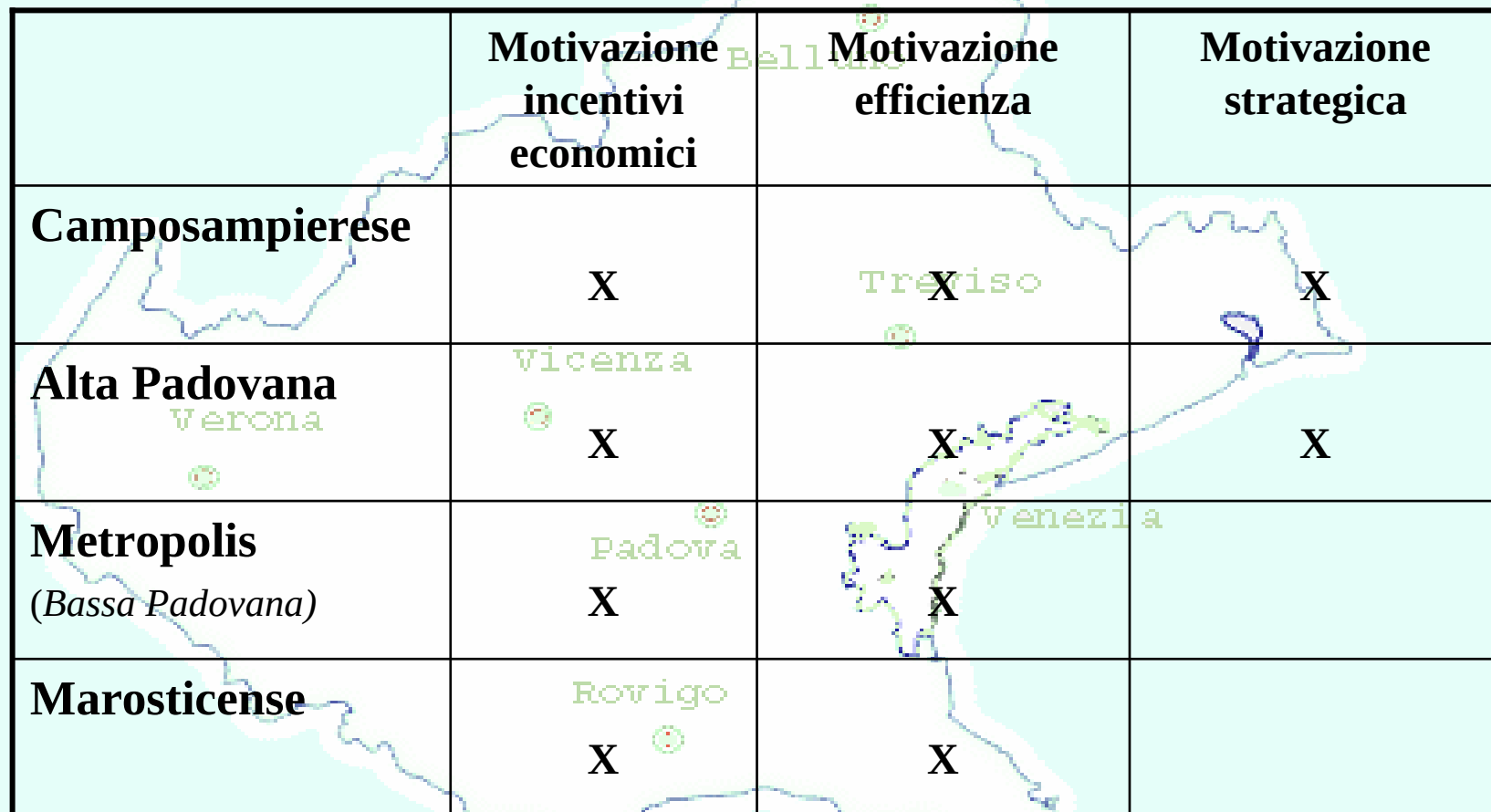
ABITANTI UNIONE METROPOLIS  
(TOT. 7.154)



ABITANTI UNIONE MAROSTICENSE  
(TOT. 20.194)



# Motivazioni all'Unione



|                                              | Motivazione incentivi economici | Motivazione efficienza | Motivazione strategica |
|----------------------------------------------|---------------------------------|------------------------|------------------------|
| <b>Camposampierese</b>                       | X                               | X                      | X                      |
| <b>Alta Padovana</b><br><i>Verona</i>        | X                               | X                      | X                      |
| <b>Metropolis</b><br><i>(Bassa Padovana)</i> | X                               | X                      |                        |
| <b>Marosticense</b>                          | X                               | X                      |                        |



## Funzioni dell'Unione dei Comuni esaminate

|                                     | Unione<br>Camposampierese | Unione<br>Alta Padovana | Unione<br>Metropolis | Unione<br>Marosticense |
|-------------------------------------|---------------------------|-------------------------|----------------------|------------------------|
| <b>Polizia municipale</b>           | X                         | X                       | X                    | X                      |
| <b>Protezione civile;</b>           | X                         | X                       |                      | X                      |
| <b>Servizi relativi all'impresa</b> | X                         | X                       | X                    |                        |
| <b>SUAP</b>                         | X                         |                         | X                    | X                      |
| <b>Difensore civico;</b>            | X                         |                         |                      | X                      |
| <b>Catasto.</b>                     | X                         |                         | X                    |                        |
| <b>Controllo di gestione</b>        | X (in convenzione)        | X (in convenzione)      |                      |                        |
| <b>Uff. unico del personale</b>     | X                         | X                       | X                    | X                      |
| <b>Urbanistica</b>                  |                           |                         | X                    | X                      |
| <b>Gestioni tributi</b>             |                           | X                       | X                    |                        |
| <b>Gestione lavori pubblici</b>     |                           |                         | X                    |                        |
| <b>Servizi sociali</b>              |                           |                         | X                    |                        |
| <b>Uff. per le esportazioni</b>     |                           |                         |                      | X                      |



## Alleanza per lo sviluppo del Camposampierese (Unione Alta Padovana & Camposampierese & Campodarsego)



### Intesa Programmatica d'Area – IPA (LR 35/01)

#### Obiettivi:

- la **competitività** del Camposampierese, intervenendo sui fattori che, nell'era della globalizzazione e dell'economia della conoscenza, risultano decisivi:
  - la ricerca e l'innovazione,
  - Il miglioramento del capitale umano,
  - l'accessibilità e l'interconnettività alle reti e ai servizi;
- l'**attrattività** del Camposampierese, agendo sulle precondizioni che possono rendere attraente vivere e lavorare in un territorio:
  - la qualità della vita e dell'ambiente naturale,
  - la coesione e la dinamicità sociali.



## Alleanza per lo sviluppo del Camposampierese

(Unione Padovana & Camposampierese & Campodarsego)

### Piano d'Assetto Territoriale Intercomunale – PATI (L.R.11/ 04)

Delinea e coordina le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il “governo del territorio” di rilevanza sovra-comunale, in funzione della tutela dell'integrità fisica ed ambientale, dell'identità culturale e paesaggistica, nell'ambito dei seguenti sistemi:

- Sistema Ambientale e Naturalistico
- Sistema della Viabilità la rete di infrastrutture e di servizi per la mobilità di rilevanza intercomunale
- Sistema della Connettività e dell'innovazione Tecnologica
- Sistema Turistico Ricettivo
- Sviluppo e Promozione delle Fonti di Energia Rinnovabile
- Sistema dei servizi a scala territoriale



## Quali indicazioni per le politiche delle Unioni dei Comuni ?

### Punti di forza

- Incentivi finanziari
- Economia di scala
- Efficienza ed efficacia dei servizi
- Maggiore visibilità territoriale
- Migliore potere contrattuale dei comuni
- Condivisione di esperienze tra sindaci
- Omogeneità territoriale

### Criticità

- Riduzione dei finanziamenti pubb.
- Rapporto fra cittadini, amministratori comunali e Unione dei Comuni
- Identità territoriale e ambito funzionale
- Politica sociale, rapporto con ULSS
- Manca il parallelismo con altre realtà simili
- Perdita di visibilità politica del sindaco
- Eterogeneità territoriale



## Unione di Comuni e governo della rete

L'Unione dei Comuni è una rete volontaria, la cui esistenza e la cui sopravvivenza dipendono da tre elementi che la tengono insieme:

- **i rapporti di scambio fra i partner**, ciascuno dei quali deve percepire i propri vantaggi e l'equità nella ripartizione di costi e benefici, che dipende dalla capacità di regolazione degli scambi;
- **la legittimazione interna ed esterna**: una rete volontaria si costituisce e persiste nel tempo se i partner continuano a crederci, hanno fiducia reciproca, riescono ad ottenere legittimazione e sostegno esterno.
- **la cultura e l'identità di rete**: una rete volontaria nasce come aggregazione strumentale al raggiungimento di uno scopo. Se dimostra di essere capace di realizzarlo e di produrre integrazione interna e legittimazione esterna, tende ad istituzionalizzarsi, cioè a darsi una propria cultura e identità specifica di rete (assunti, valori, simboli).

Queste sono le tre leve fondamentali di **governo della rete**.

## Due sfide alle Unioni di Comuni

- creare un rapporto di inclusione delle **identità locali** dei Comuni membri nell'identità dell'Unione, che presuppone la “riconoscibilità” dell'Unione da parte dei cittadini come livello di governo e di gestione; questo rinvia alla definizione di strumenti efficaci di comunicazione e di controllo;
- aprire l'identità dell'Unione ad aggregazioni più ampie, sulla base delle **relazioni funzionali** che travalicano il territorio dell'Unione stessa ed incidono sul suo sviluppo, per partecipare al governo di processi di sviluppo di area vasta, a vantaggio delle comunità locali (*coinvolgimento degli attori strategici dello sviluppo locale*).





AREA VASTA

# ***Area Metropolitana centro-veneta***





## ATTORI DELL'Area METROPOLITANA

- Attori istituzionali:
  - Sindaci della conferenza metropolitana
  - Presidenti e assessori provinciali.
- Attori della società civile:
  - banche
  - mass media
  - università
  - associazioni di categoria
  - diocesi
- Rappresentante comitato cittadino per il referendum consultivo sulla città metropolitana.
- Rappresentanti centri di ricerca (COSES, Unipd).
- Cittadini





## Territorio d'indagine e casi studio

Aree metropolitane di Padova, Treviso e Venezia:

- Il progetto PA-TRE-VE
- la città metropolitana di Venezia
- la conferenza metropolitana di Padova

## Particolarità del contesto:

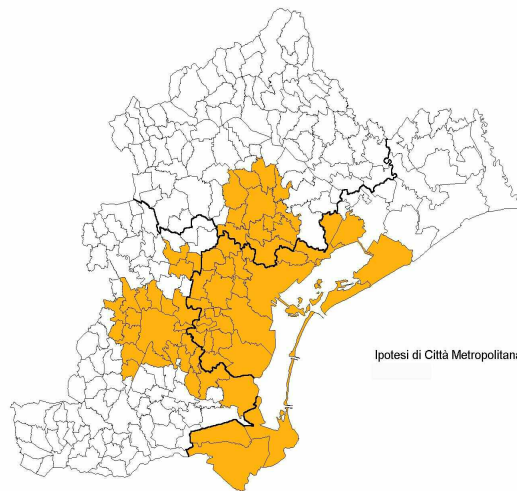
- presenza nel territorio di una realtà produttiva di tipo distrettuale che prescinde i confini amministrativi comunali e provinciali (campagna urbanizzata e industrializzata)
- area caratterizzata da un'intricata rete di relazioni che richiedono ampi flussi di mobilità, ostacolata da confini amministrativi rigidi.
- forte senso di appartenenza al territorio, con frequenti manifestazioni campanilistiche
- necessità di ripensare il modello amministrativo ridefinendolo in base alle mutate esigenze del territorio.
- necessità di definire una forma di governo locale più vasta in grado di conciliare l'autonomia locale con un'attività di coordinamento sovra-locale che sappia riconoscere le peculiarità dei differenti contesti, valorizzandoli.

# I progetti di Città Metropolitana

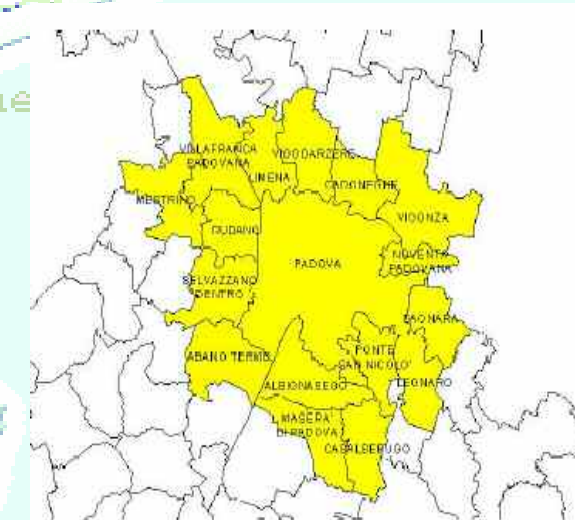
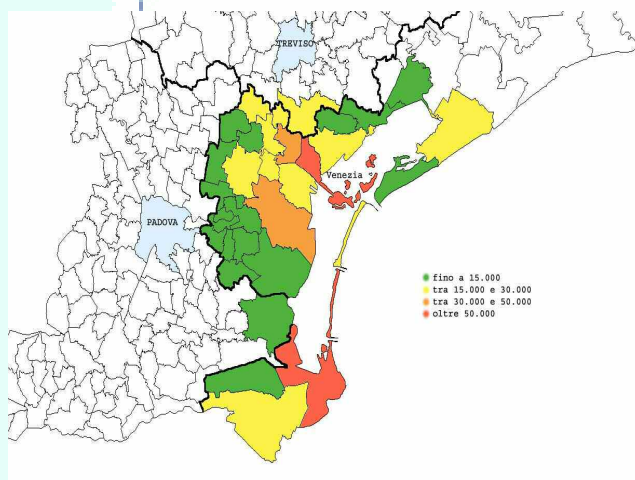
PaTreVe

Città  
Metropolitana  
di Venezia

Conferenza  
Metropolitana di  
Padova



Ipotesi di Città Metropolitana vasta





## PaTreVe

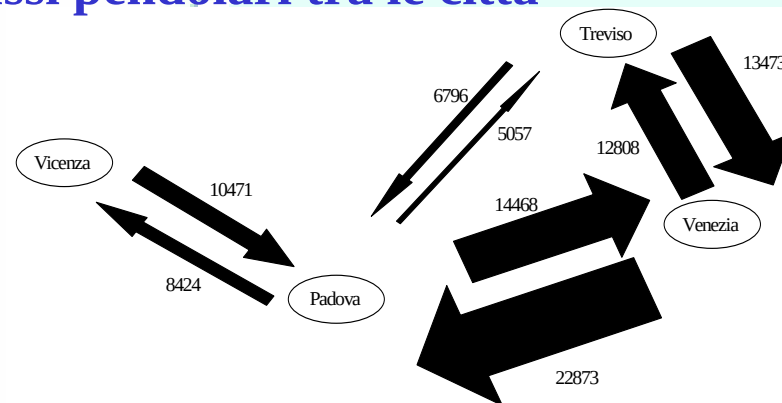
### Cos'è PaTreVe:

- PaTreVe è l'acronimo di **P**adova **T**reviso e **V**enezia (accordo a Villa Pisani – Strà - dei sindaci di Padova e Venezia del 30 settembre 2000).

### Le funzioni previste per la PaTreVe:

- tutela e valorizzazione dei beni culturali
- tutela e valorizzazione dell'ambiente
- trasporti, mobilità e infrastrutture
- servizi di rilevanza metropolitana
- servizi sociali
- sicurezza
- sanità
- università e formazione professionale
- servizi per lo sviluppo economico e la distribuzione commerciale

### Flussi pendolari tra le città



### Motivi del fallimento del progetto PaTreVe:

- Elezioni per il cambio di legislatura e Referendum per la conferma delle modifiche al Titolo V della Costituzione rallentarono i lavori
- La mancata inclusione della Regione, ma soprattutto delle Province, nei lavori fecero sì che il progetto naufragasse per mancanza di forze ....



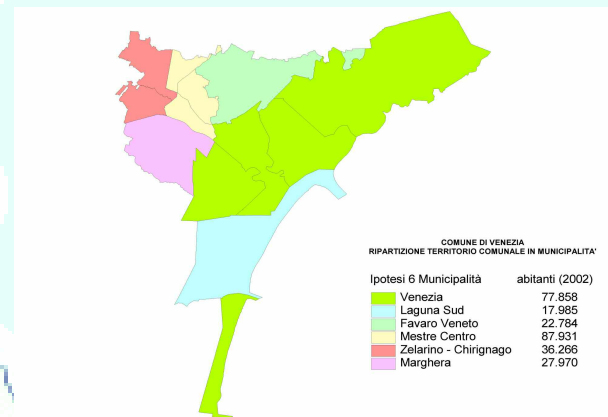
# La città metropolitana di Venezia

## Perché città metropolitana di Venezia:

- A causa dell'incompatibilità con il progetto PaTreVe, il comune di Venezia ha deciso di intraprendere una riforma del proprio ordinamento interno improntandolo sul concetto di **città metropolitana**.
- Ciò anche sull'onda delle spinte separatiste all'interno del territorio comunale (Mestre e Cavallino-Treporti).

## Le sue sorti:

Lavori protratti per un paio d'anni negli uffici di pianificazione strategica del Comune di Venezia, ma il dibattito è stato accantonato con la fine del mandato del Sindaco Costa.



## Il Progetto prevede:

- Suddivisione del territorio comunale in 6 o 7 municipalità metropolitane (a seconda dei progetti).
- Ogni municipalità avrebbe goduto di una maggiore autonomia sotto il coordinamento di un'autorità metropolitana comune.
- Nella lungimiranza del progetto ciò era un passo per rendere compatibile la città metropolitana con un futuro allargamento all'area già prevista dalla PaTreVe.



# La conferenza metropolitana di Padova

## 17 Comuni.



## Ambiti della Conferenza Metropolitana:

## Ambiti indicati nel documento di istituzione

- Area economico - territoriale
- area socio-culturale
- area amministrativo-finanziaria

## Ambiti percepiti

- Pianificazione territoriale e delle infrastrutture
- Parchi e verde
- Sanità

Accordo della conferenza metropolitana del 2003 :  
14 Comuni aderenti il 25/03/03, Legnaro, Mestrino e  
Albignasego aderiscono marzo '04

## Provincia ente coordinatore per il PATI

# Piano di Assetto territoriale Intercomunale (P.A.T.I. L. 11/04)

Università di Padova, Ater Padova, Z.I.P., Regione Veneto Servizio Forestale, Enel Distribuzione, A.r.p.a.v., Ente di bacino 2, Cosecon, Autostrade Brescia-Padova, Genio Civile, Azienda Ulss 15 Alta Padovana, Consorzio di bonifica Brenta, Coldiretti dei vari comuni, U.P.A., Ascom, Simet, Lega Ambiente di Padova, Amici della bicicletta, S.O.S, WWF

•Potenziali Attori della Conferenza  
Metropolitana attraverso il P.A.T.I.

Orto Botanico dell'Università (Unesco)  
Banca Etica  
Diocesi di Padova



# Dinamiche delle istituzioni della Co.Me.Pa.

## Opportunità della Conferenza Metropolitana (del. n.30 31/05/03)

- Promuovere posizioni riguardo le politiche regionali e nazionali
- Un coordinamento gestionale ed economico in merito alle macroquestioni che coinvolgono il Comune di Padova e i Comuni della Cintura con l'obiettivo di trovare proposte adeguate alle dinamiche presenti

## Segnali positivi

- Un tavolo di concertazione politica e tecnica
- Un coordinamento certo da parte della Provincia
- Un dialogo aperto con riunioni quindicinali per capire e organizzare le strategie di sviluppo del territorio afferente alla Conferenza metropolitana

## Punti di criticità

- Scarsa informazione dei cittadini
- Politiche di mobilità e urbanistica non sempre condivise dalla rete



## Quali indicazioni per le politiche delle aree metropolitane?

- Il modello classico dell'area metropolitana (es. Milano, Roma) non è applicabile ad una Regione come il Veneto, che potrebbe avere nel suo insieme le caratteristiche oggettive di un'area metropolitana *sui generis*, ma che non si percepisce come tale, in quanto è caratterizzata dal *policentrismo urbano* e dalla *campagna urbanizzata* e dal tentativo dei capoluoghi di provincia di affermare la propria centralità a fronte di un radicato campanilismo.
- L'idea della PA.TRE.VE. è apparsa velleitaria perché costruita a tavolino solo sulla base di considerazioni funzionali (mobilità), al di là della considerazione delle specificità di tipo culturale e politico.
- D'altro canto, i due capoluoghi di provincia (VE e PD), in concorrenza per affermare la loro centralità amministrativa e logistica, hanno tentato, o tentano, di proporsi come area metropolitana.

**Elementi per il dibattito  
sulla *governance* del territorio ...**



## ... sul piano strategico

- Il piano strategico è uno strumento di *governance* che negli ultimi anni si è notevolmente diffuso fra i governi locali e regionali.
- In molti casi è diventato una moda - un *must* - che una città o una provincia di una certa importanza non possono non avere.
- .... Esiste una rete delle città “strategiche”, definite tali perché si sono dotate di un piano strategico ...
- Un tratto comune di quasi tutti i piani strategici è di assumere la “centralità” della propria circoscrizione territoriale di riferimento.
- I piani strategici spesso esaltano l'identità territoriale, più di rado assumono il territorio come sistema delle relazioni funzionali che attraversano i confini di “competenza”.
- Le Province, ad esempio, si definiscono come “aree vaste” per definizione, al di là delle effettive relazioni funzionali che connettono o meno le diverse parti del territorio fra di loro (es. Alta e Bassa Padovana)

## ... sulle Unioni di Comuni (1)

- Le Unioni di Comuni costituiscono la “soluzione italiana” al problema della frammentazione dei Comuni, vista l'impraticabilità delle fusioni.
- Un limite istituzionale dell'Unione, ma anche un punto di forza, sta nella sua natura **volontaria**, che presuppone una motivazione ad unirsi.
- Le **motivazioni** alla costituzione dell'Unione sono di tre tipi:
  - **motivazioni economiche**, legate agli incentivi offerti ai Comuni che si associano per gestire insieme alcune funzioni o servizi, a fronte della crisi di risorse degli enti locali e in particolare dei piccoli Comuni.
  - **motivazioni funzionali**, legate alle esigenze di gestione e sviluppo dei servizi che i piccoli comuni non sarebbero in grado di fare da soli, cioè a ragioni di economia di scala e di efficienza nell'utilizzo delle risorse.
  - **motivazioni politiche**, legate all'esigenza di governare lo sviluppo locale in ambiti territoriali più vasti, attraverso politiche integrate e di avere maggiore influenza sui processi decisionali ai livelli istituzionali superiori.
- Le tre motivazioni non si escludono, anzi spesso coesistono.

## ... sulle Unioni di Comuni (2)

Alle tre motivazioni corrispondono altrettante **criticità**:

1. Le Unioni di Comuni costituite per mere ragioni di convenienza economica sono esposte al rischio di disgregazione nel momento in cui gli incentivi vengano meno e tornino a prevalere spinte **identitarie localistiche**, fenomeno che negli ultimi anni ha portato alla fuoriuscita di alcuni Comuni e allo scioglimento di alcune Unioni.
2. Le Unioni costituite per esigenze di funzionalità ed efficienza dei servizi rischiano di scontrarsi con problemi di **equità distributiva** e con la difficoltà degli amministratori e dei consiglieri comunali ad esercitare il ruolo di indirizzo e controllo della gestione dei servizi associati e a risponderne ai loro cittadini-elettori (dilemma efficienza/democrazia).
3. Le Unioni costituite per governare lo sviluppo locale sono tenute insieme da una leadership e dalla sua capacità di costruire una strategia condivisa, come tali sono esposte al **variare delle maggioranze e delle leadership politiche** e alla necessità continua di riprodurre il consenso per governare (dove i risultati gestionali non bastano). La continuità può essere ricercata nel **management**.

## ... sull'area metropolitana

- Ciò che accomuna i due tentativi analizzati (Padova e Venezia) è la tendenza a proporre la **città capoluogo come centro di gravitazione** dei Comuni dell'hinterland, rispetto ai quali si tende ad affermare un rapporto di supremazia (leader-gregari), che viene sistematicamente rifiutato dai "gregari".
- E la Provincia ... fa i piani strategici, proponendosi nel migliore dei casi come punto di riferimento e supporto dei piccoli Comuni o delle Unioni, che mal sopportano la supremazia delle città capoluogo.
- In questo modo si riproduce l'antica contrapposizione fra **Comuni capoluogo** di provincia, che si autodefiniscono *centro* di aree metropolitane più vaste, e **Province** che si autodefiniscono *aree vaste* tout-court, senza averne entrambi le caratteristiche funzionali.

## Alcune conclusioni a partire dai casi studio (1)

L'area urbana a rete policentrica è diversa dalla città

**metropolitana:** non ha un centro capoluogo, ma più centri spesso in concorrenza tra loro. Il riconoscimento consapevole dell'Area Vasta in Veneto è molto problematico poiché occorre superare chiusure localistiche e aprirsi a forme di cooperazione funzionali con altri luoghi limitrofi in una prospettiva **glocale** (federalismo funzionale).

- **La dimensione dell'Area Vasta supera i limiti di una logica burocratico-amministrativa chiusa** che si ferma ai confini amministrativi che non permettono di governare con la logica della **rete** a geometria variabile.
- L'Area Vasta sembra essere una possibile risposta alla necessità di costruire **reti cooperative tra territori**, entrando in una logica di *governance* multilivello, in grado di mettere in relazione il territorio di un piccolo comune con livelli sovra-locali e transfrontalieri, europei, globali.

## ... conclusioni a partire dai casi studio (2)

- Piccoli e medi Comuni, Città capoluogo di provincia, Province sono **livelli di governo infra-regionale** che rivendicano la propria specificità, perché a loro modo **si sentono tutti l'ombelico del mondo**.
- Nessuno parte dalla consapevolezza della propria **interdipendenza funzionale** con altri territori e ne fa la base per costruire reti volontarie di cooperazione, a partire dalle quali costruire **identità più allargate**, inclusive di identità locali, da valorizzare come ricchezza.
- L'Unione di Comuni del Camposampierese è forse l'esperienza più originale in tal senso, perché tenta concretamente, da un lato, di andare oltre il localismo dei piccoli Comuni e dall'altro di aprirsi ad aggregazioni di area vasta, per tentare di governare lo sviluppo locale.



### ... conclusioni a partire dai casi studio (3)

- **Manca in genere** un riferimento consapevole al livello di governance UE e un coinvolgimento reale degli attori economici locali dei distretti (rete multi-attori).
- **La Regione potrebbe** avere un fondamentale ruolo di promozione di forme di aggregazione funzionale fra Comuni, sia per aree omogenee che per aree vaste interprovinciali e interregionali, ruolo che svolge solo parzialmente e a fatica (LR 11/2004 urbanistica; incentivi alle Unioni; ATO).
- Si rileva una inedita **aspettativa di coordinamento regionale** che non si è ancora trasformata in domanda politica esplicita

### ... conclusioni a partire dai casi studio (3)

- Le resistenze a questo ordine di cambiamento sono essenzialmente di tipo **culturale e organizzativo**, correlate al modo di regolazione dello sviluppo locale che ha fin ora caratterizzato il contesto del Veneto (frattura pubblico/privato; appartenenza ideologica/rete funzionale).
- Necessità di **investire in modo strategico sulla formazione** della classe politica e amministrativa chiamata a definire un progetto sostenibile all'Area vasta *latente* del Veneto (federalismo funzionale).