

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



Tab. 1 – *Popolazione residente nelle Prealpi Bellunesi nel periodo 2005-2015*

Comuni	Ab. 1/1/2005	Ab. 1/1/2015	Variazione v.a.	Variazione %
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%
Totale	143.709	144.368	659	0,5%

Fonte: 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./Km², 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

Unioni Montane	Imprese attive 2007	Imprese attive 2012	Variazione v.a.	Variazione %
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%
Totale	9.446	9.572	+126	+1,3%

Tab. 3 – *Addetti occupati nel territorio delle Prealpi Bellunesi al 1° gennaio 2012*
Distribuzione per Unione Montana

Unioni Montane	Addetti 2007	Addetti 2012	Variazione v.a.	Variazione %
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%
Totale	35.168	38.159,40	+2.992	+8,5%

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 2009¹, 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-

¹ 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 Interne².

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

² 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):

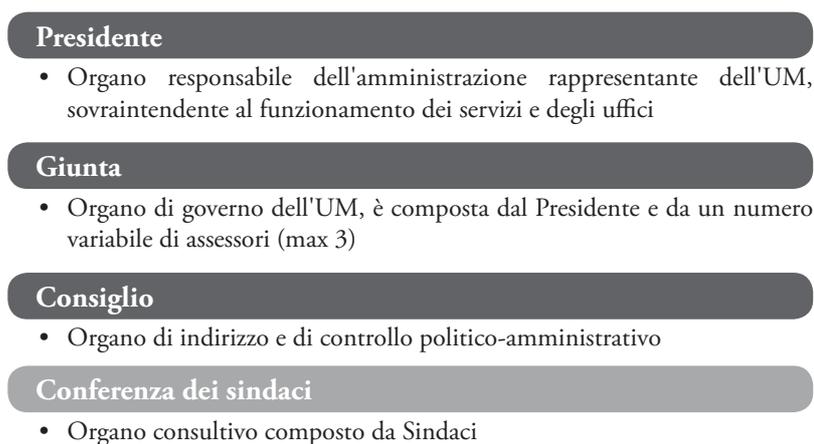
Tab. 4 – *Composizione delle Unioni Montane delle Prealpi Bellunesi e funzioni associate svolte*

<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*



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 2006³.

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

³ 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*

COMUNI		
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	
ALTRI ENTI PUBBLICI		
Unione Montana Val Belluna	Unione Montana dell'Alpago	Unione Montana Feltrina
Provincia di Belluno	Unione Montana Bellunese Belluno – Ponte nelle Alpi	
PARTI ECONOMICHE E SOCIALI		
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	
ALTRI SOGGETTI		
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*

Tipologia finanziamento	Costo opere	Contributo regione
Fondi Regionali LR 13/1999	4.030.000	2.763.000
Fondi Fsc 2007-2013	3.937.176	3.225.405
Totale	7.967.176	5.988.405

Tab. 7 – *I contributi assegnati all'IPA dalla LR n. 13/1999*

Anno	Beneficiario	Opera finanziata	Costo opera	Contr. regione
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
Totale			4.030.000	2.763.000

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
Totale Fsc			3.937.176	3.225.405

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*

CAPACITÀ DELL'IPA	min. 1 / max. 5
Aver aumentato ed istituzionalizzato le reti dei contatti tra i soggetti partecipanti	3,5
Aver inciso significativamente nella risoluzione delle problematiche del territorio	2,8
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	3,5

Fonte: 1ª 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.

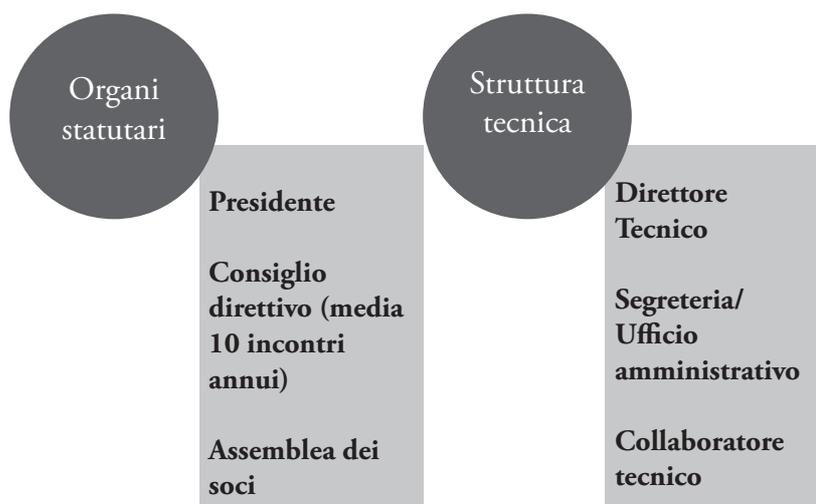
Per la parte pubblica, aderiscono al GAL quattro Unioni Montane (dell'Alpago, di Belluno-Ponte nelle Alpi, Feltrina e Valbelluna), la Provincia di Belluno, la Camera di Commercio Industria Agricoltura e Artigianato di Belluno, il Parco Nazionale Dolomiti Bellunesi, l'Unione dei Comuni del Basso Feltrino-Setteville, 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 (APPRIA, 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:

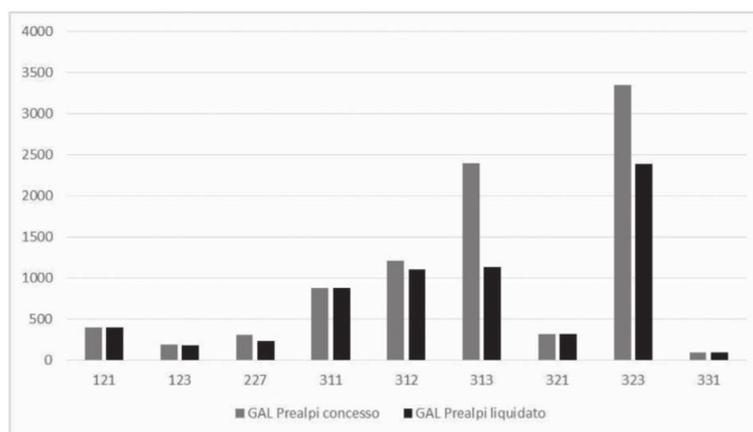
- a bando pubblico, a scadenza e graduatoria chiusa;
- a regia, adottate in specifiche situazioni di interesse e valenza prevalentemente pubblica ed in relazione ad espliciti fabbisogni/opportunità della collettività e del territorio;
- a gestione diretta, per progetti che vedono come beneficiario lo 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).

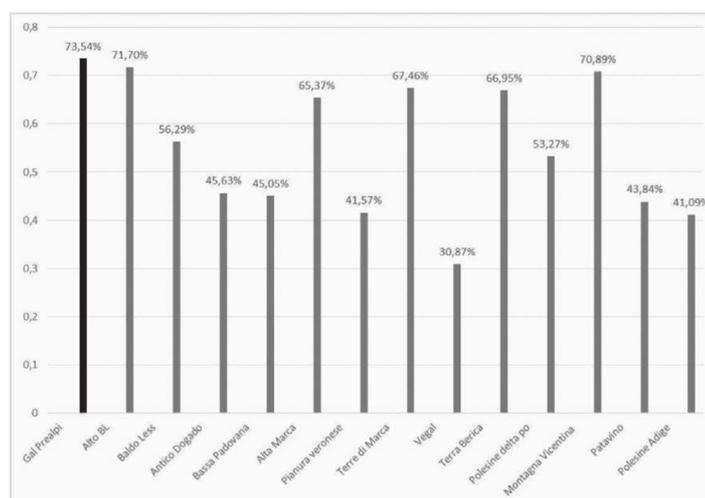
Capacità integrativa ed autonomia funzionale del GAL. Dall'analisi degli strumenti IPA e GAL è emerso come la loro coincidenza abbia permesso ad entrambi i documenti di programmazione di tener ben presenti gli indirizzi l'uno dell'altro, evitando così doppioni di intervento.

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 complementarità 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 complementarità 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 complementarità 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.¹ L'area metropolitana di Venezia non è una “conurbazione”,

¹ 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’area², 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.³ 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 entrarvi⁴, 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.⁵ 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-

² 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.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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 “sovranità” 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 condivisibile» da questa Corte, nella sentenza n. 365 del 2007.”*⁶

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

⁶ 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 prevedute 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 impositivo⁷. Ci riferiamo al noto principio *no taxation without rappresentation*. 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 ininfluenza 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 provincia⁸.

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

⁷ 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 compartecipazioni 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".

⁸ 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 capoluogo⁹ 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 metropolitane, 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

⁹ Si crea così anche il problema di individuare il capoluogo di regione.

abitanti.

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 diretta¹⁰. 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 propensione della popolazione (espressa dai sindaci della Conferenza metropolitana che approva lo Statuto), la quale percepisca già i problemi del territorio metropolitano

¹⁰ Avranno allora lo stesso privilegio di Milano e Napoli?

come “comuni” e abbia maturato un corrispondente senso di comunità.

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 espresso¹¹. 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 dedurre 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.

¹¹ 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 province¹², 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 propria¹³. 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,

¹² L'espressione è di Franco Pizzetti (2005).

¹³ *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 prevalente¹⁴.

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

¹⁴ 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. Cosicché 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 sottovalutato¹⁵). *“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

¹⁵ 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 sì 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 irragionevole¹⁶ 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

¹⁶ 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 metropolitana¹⁷. 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).¹⁸

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 fondamentali¹⁹. 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.

¹⁷ In senso contrario F.S. Marini (2014), pag. 10.

¹⁸ Il testo completo dell'Accordo che costituisce il contenuto del DPCM è in www.affariregionali.it.

¹⁹ 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 regionali²⁰. 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 soppresse 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 economica²¹, si sono aggiunte le norme della legge

²⁰ Lo Stato è competente soltanto in materia di minoranze linguistiche.

²¹ 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. 190²². 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*).

²² 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 prenderselo, 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”²³.

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.

3. 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 pre-

²³ Cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 15/34/CR02/C1.

visioni della legge n. 142/1990 possedessero una loro forza attuativa.

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 collaborazione²⁴, come avvenuto in altre aree d'Europa, e in certa misura altrove in Italia²⁵, cosicché in definitiva la soluzione del legislatore è imposta dall'alto e “amministrativa”²⁶.

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 comuni²⁷. 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

²⁴ 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.

²⁵ Pensiamo soprattutto alla provincia di Bologna.

²⁶ 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.

²⁷ “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”.

per servizi e occasioni di lavoro a Venezia, Mestre e Marghera, e la stretta relazione 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 comuni²⁸, 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 eccezione²⁹.

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

²⁸ Campagna Lupia, Camponogara, Cavallino Treporti, Chioggia, Codevigo, Dolo, Jesolo, Marcon, Martellago, Mira, Mirano, Mogliano Veneto, Musile di Piave, Quarto d'Altino, Salzano, Spinea, Venezia.

²⁹ Tra questi: Venezia 2000, Fondazione Pellicani, Camera di Commercio, Unione industriali.

legge 5 giugno 2003, n. 131.

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 ragionevole³⁰. 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 Milano³¹.

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,

³⁰ 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).

³¹ Cfr. il c.d. emendamento Milano che ha dato luogo al 5° periodo del comma 22.

centrosinistra, M5s). Il risultato elettorale non ha presentato sorprese: ha vinto con 11 eletti su 18 la lista del centrodestra (comprendente i Fucsia di Brugnarò); 6 seggi 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 capo-

luogo. 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 funzio-

ni 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-*quinquies*, 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 regionali³². 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 territorio³². 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 integrati³³, 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

³² Non è necessariamente così. La Regione Toscana ha previsto il PTM già nella propria legge n. 65 del 2014, art. 91 e 91-bis.

³³ Cfr. quanto diffusamente descritto nel contributo di Bassetto e Domorenok in questo volume.

di distribuire l'intervento³⁴, ignorando la differenziazione istituzionale e territoriale che ormai esiste anche in Veneto³⁵. 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 strutturale³⁶. 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

³⁴ 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 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.

³⁵ 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.

³⁶ 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.

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 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 intero³⁷.

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

³⁷ 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.

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 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 gestione³⁸.

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,

³⁸ 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.

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 prossimità (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 esistenti³⁹; 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 comune⁴⁰, 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.

³⁹ 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.

⁴⁰ Si vedano al riguardo anche le attività del GAL della Venezia Orientale VEGAL.

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.

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)⁴¹. 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 direzione 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*⁴².

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,

⁴¹ 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.

⁴² 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.

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 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 delle 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 competizione 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 le ultime regioni a dotarsi di uno statuto¹ 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 maggioranza².

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

¹ Gli altri due casi sono quelli del Molise e della Basilicata.

² Sul punto vedasi la ricostruzione effettuata in S. Grimaldi (2015).

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 terzo³.

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. 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

³ 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.

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)⁴.

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 superfluo⁵. 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 1992⁶. 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 leader⁷, le elezioni regionali finivano per configurarsi sempre più come elezioni di secondo ordine⁸, in linea con quanto accade nelle altre democrazie europee.

Tab. 1 – *Partecipazione, astensionismo e astensionismo attivo in Veneto (1995-2015). Valori assoluti e percentuali*

Partecipazione	Astensionismo	Astensionismo attivo
-----------------------	----------------------	-----------------------------

⁴ 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.

⁵ 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).

⁶ Sul punto si rimanda a Feltrin e Fabrizio (2010).

⁷ 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).

⁸ Sulla concettualizzazione delle elezioni di secondo ordine vedasi K. Reif e H. Schmitt (1980).

Anno	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 elezioni⁹.

La percentuale di schede bianche o nulle sul totale dei voti validi, definita anche "astensionismo civico" o "astensionismo attivo"¹⁰ 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 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.

⁹ Sul punto vedasi l'analisi di M. Regalia (2015).

¹⁰ 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).

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 FI 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 2008¹¹. Il nuovo partito, 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%.

¹¹ 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).

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 politiche¹². Nelle elezioni regionali i consensi sono arrivati

¹² Infatti, i risultati delle politiche sono molto positivi sia nel 1994 che nel 1996, quando la Lega toccò

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 elettorale¹³.

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 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

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%.

¹³ 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).

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 partito¹⁴. 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).

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

¹⁴ 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.

provincia di Venezia dal 2005 nel 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 2015¹⁵, nonostante il successo della Lega abbia sempre

¹⁵ In particolare, una nel 1995, due nel 2000, due nel 2005, quattro nel 2010, quattro nel 2015.

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 riuscito¹⁶; 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.

Nel centrosinistra i Verdi hanno sempre cooperato con il principale partito di si-

¹⁶ 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.

nistra (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 Fi e LN in Veneto e in Liguria¹⁷.

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 2014¹⁸. 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 dal nome Lista Tosi che si innestava nello stesso bacino elettorale della Lega Nord e

¹⁷ L'alleanza, come ha spiegato il leader leghista, è ritenuta un sacrificio necessario per raggiungere l'obiettivo prioritario: la vittoria in Veneto. Di conseguenza, Fi 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 Fi hanno corso separatamente.

¹⁸ 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).

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 centrosinistra¹⁹.

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 a livello nazionale una concreta alternativa di governo e Giancarlo Galan, che si pre-

¹⁹ 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).

sentava 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	%
Candidato CD	Galan	38,2	Galan	54,9	Galan	50,6	Zaia	62,4	Zaia	50,1
Candidato CS	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	
Coalizione CD	38,3		60,3		53,3		60,7		52,1	
Coalizione CS	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 diffusione²⁰.

Le elezioni regionali mostrano che esiste in media una quota pari al 14,2% di consensi espressi solo per i candidati Presidenti nella Seconda Repubblica, in pratica

²⁰ Ad esempio l'insoddisfazione verso il partito votato di solito o l'indecisione; sul punto si rimanda a Feltrin e Fabrizio (2011).

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 percentuali²¹.*

Anno	1995		2000		2005		2010		2015	
	Nome	%								
Candidato CD	Galan	13,3	Galan	7,1	Galan	9,6	Zaia	10,9	Zaia	12,8
Candidato CS	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%.

6. La composizione del Consiglio e la composizione delle Giunte tra era azzurra ed era verde

²¹ 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).

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 notevole stabilità superando i problemi che affliggevano gli esecutivi della transizione²², nonostante le coalizioni di governo rimanessero molto ampie. In particolare, Galan

²² Si ricordi che tra il 1990 e il 1995 in Veneto ci sono state ben cinque giunte di diversi orientamenti partitici.

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.

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 Pdl²³. 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 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 completa-

²³ 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).

mente 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 Berlato, 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 corrotta²⁴.

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 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.

²⁴ 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).

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'europizzazione

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’UE¹. 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 documentati², 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-

¹ 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).

² 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 globale³.

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"⁴ 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

³ 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).

⁴ 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 programmazione⁵, dall'altro questa attività è stata sostanzialmente sospesa, a partire dal 2010, con

⁵ 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-FESR⁶.

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.

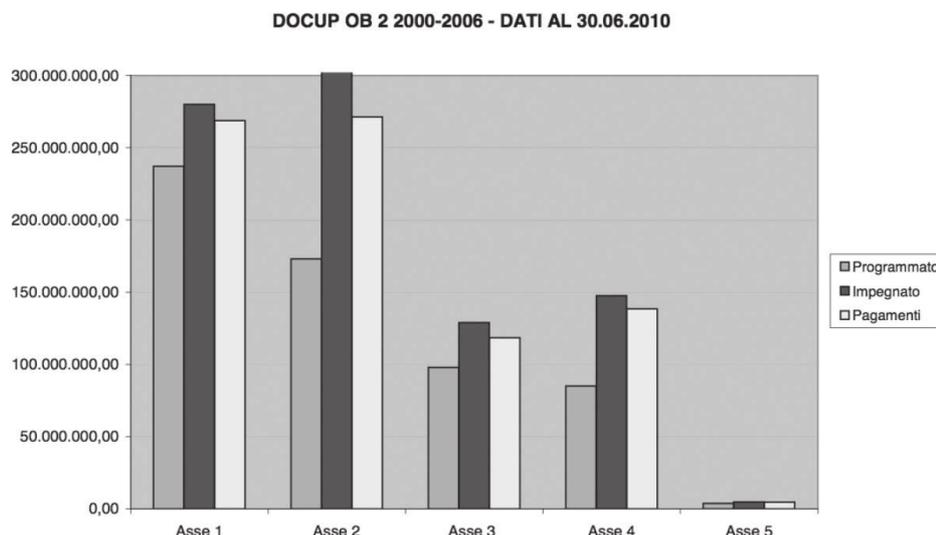
Se la Fig. 1 mette in luce una buona capacità di spesa della Regione⁷, mostrando per il periodo 2000-2006 una quota di finanziamenti impegnati sistematicamente superiore a quella programmata (soprattutto per l'Asse 2 - *Infrastrutture per la competitività del sistema produttivo regionale*), la stessa 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 Caldogno (2005). Attività che dal 2010 sono state visibilmente ridotte come si vedrà meglio più avanti-

⁶ 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.

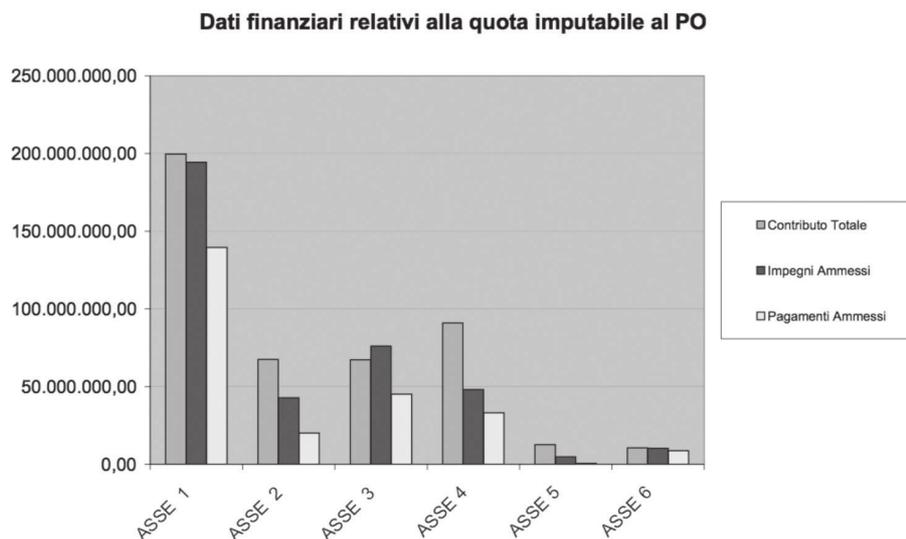
⁷ Il DOCUP 2000-2006 era articolato con i seguenti Assi: Asse 1: Potenziamento e sviluppo delle imprese; Asse 2: Infrastrutture per la competitività del sistema produttivo regionale; Asse 3: Turismo e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale; Asse 4: Ambiente e territorio; Asse 5: Assistenza 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)

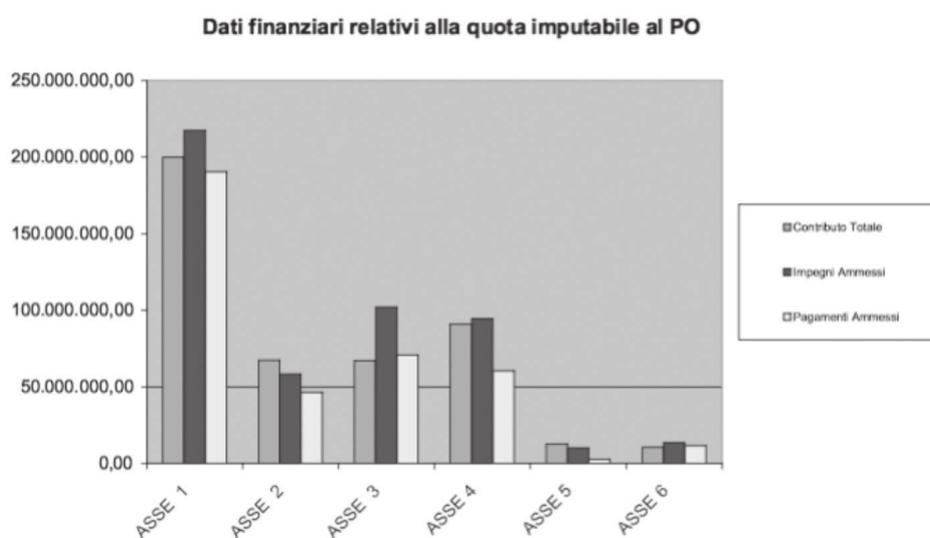


Fonte. Regione Veneto. Direzione Programmazione. Valutazione POR-FESR 2007-2013. Monitoraggio.

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 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 Caldognò 2005) e che avrebbe dovuto essere messo in campo per la programmazione 2014-2020. Grazie alle interviste effettuate sul campo⁸ si è potuto constatare, piuttosto, un ritorno a un'idea della programmazione come politica simbolica che ha

⁸ 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 fragilità⁹. [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

⁹ 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'IPA¹⁰.

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 europea¹¹.

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

¹⁰ 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).

¹¹ 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 regionale¹². 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 rurali¹³, secondo una logica di complementarietà 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,

¹² 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).

¹³ 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

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 centrale¹⁴.

A questo riguardo va evidenziato che, come è stato messo in luce dall'analisi dei fabbisogni per lo sviluppo territoriale¹⁵, 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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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 coordinamento¹⁶ “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, rinnovato¹⁷ 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,

¹⁶ 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).

¹⁷ 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*¹⁸ 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 locali¹⁹ 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, il radicamento della subcultura politica bianca nel Veneto centrale, mentre le città

¹⁸ 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.

¹⁹ 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).

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 posizione²⁰.

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 esterni²¹.

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 Venezia²², 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 sembra neanche in grado di partecipare a un progetto di costruzione di area vasta che

²⁰ Il caso Veneto si presenta quindi come un caso emblematico di quanto sostenuto dal Rapporto Barca (2009), richiamato all'inizio di questo capitolo.

²¹ 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.

²² Sul caso della Città metropolitana di Venezia si rimanda al saggio di Adriana Vigneri in questo volume (capitolo 8) e a Messina (2013).

non abbia il baricentro esclusivo sul centro urbano patavino²³.

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.

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

²³ 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>

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 IPA²⁴ e dei distretti produttivi del Veneto centrale ed è stata avanzata nell'estate del 2015 da due rappresentanti di queste realtà associative territoriali²⁵: 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 città d'arte, i siti dolomitici e balneari più noti, il Garda, la varietà di prodotti tipici e dei modelli di consumo.

²⁴ 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.

²⁵ 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 locale*, Università di Padova, 24 settembre 2015.

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 forza²⁶.

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.

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

²⁶ Intervista a Luciano Gallo, giugno 2015.

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 costruzione²⁷.
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 produttivo²⁸.
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 aggregazione²⁹.

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 industriali 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.

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ 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).

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, nono-

stante 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 integrato³⁰. 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'uropeizzazione 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'attrattiva 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

³⁰ 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 regione³¹ stiamo parlando? La regione amministrativa o la *city region*³²? 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 istituzionale³³.

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

³¹ 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).

³² 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.

³³ 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 metropolitane³⁴. 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 comunale³⁵. 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

³⁴ 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.

³⁵ 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 pubblica³⁶ 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 strategico³⁷. 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 legiti-

³⁶ Per alcuni esempi concreti di "Famiglie di percorsi partecipativi", si rimanda ad Allegretti, Mattiazzi (2014), pp. 20-22.

³⁷ Si veda il saggio di Adriana Vigneri in questo volume. Sull'area metropolitana si veda anche Vigneri (2014).

timazione democratica dell'azione politica di governo.

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 territoriali³⁸. 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 Toscana³⁹ e dell'Emilia Romagna⁴⁰. 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

³⁸ 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).

³⁹ 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).

⁴⁰ 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*.

di regolazione non è stata raccolta ancora, di fatto, da alcuna forza politica presente 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 glocale*, 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 glocali*, 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 glocal*, 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.

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 enti 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.

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*, Unifepress, 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

FABBRINI S., (2003), (a cura di), *L'europeizzazione 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^a 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, Giuffré 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 21014, 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 e di Local development 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