





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

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

*Giorgio Lago*  
**GIORGIO LAGO**

## **Direttore**

Gianni Riccamboni

## **Comitato Scientifico**

Marco Almagisti

Ilvo Diamanti

Roberto Grandinetti

Francesco Jori

Patrizia Messina

Elena Pariotti

Michelangelo Savino

Marina Bertocin

Giovanni Luigi Fontana

Paolo Gubitta

Daniele Marini

Vincenzo Milanese

Maria Stella Righettini

Antonio Scipioni

## **Peer Review**

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

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

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

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

2.

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

di

Patrizia Messina

con i contributi di

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

PADOVA  
**UP**

Prima edizione 2016, Padova University Press

Titolo originale

*Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*  
a cura di P. Messina

© 2016 Padova University Press

Università degli Studi di Padova

via 8 Febbraio 2, Padova

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

Progetto grafico e redazione: Padova University Press

Immagine di copertina:

ISBN 978-88-6938-065-5

Stampato per conto della casa editrice dell'Università di Padova - Padova

University Press nel mese di

Tutti i diritti di traduzione, riproduzione e adattamento, totale o parziale,  
con qualsiasi mezzo (comprese le copie fotostatiche e i microfilm) sono riservati.

*A Mauri*



# Indice

Premessa

## Capitolo Primo

RIFORME ISTITUZIONALI E GOVERNO DELL'AREA VASTA COME STRATEGIA DI SVILUPPO DEL TERRITORIO: SFIDE E OPPORTUNITÀ PER IL VENETO

*Patrizia Messina*

1. Le sfide della globalizzazione alla competitività regionale e alla regolazione politica: il caso del Veneto
2. Competitività regionale e riforme per il riordino territoriale: una correlazione importante
3. Oltre il “modello veneto”. Crisi di un modo di regolazione dello sviluppo
4. Quali riforme istituzionali per potenziare il governo regionale? Il percorso di ricerca

## Capitolo Secondo

LE PROVINCE TRA RIFORME, CORTE COSTITUZIONALE E REALTÀ DEI FATTI: LA PARADOSSALE VICENDA DELL'ANELLO DEBOLE DEL SISTEMA ISTITUZIONALE ITALIANO E IL CASO DEL VENETO

*Luca Antonini*

1. Le riforme fallite e l'agonia delle Province
2. La legge n.56 del 2014 tra Corte costituzionale, problemi rimasti aperti e il “limbo” senza risorse delle province
3. L'attuazione della legge n. 56 del 2014 e il caso delle Province del Veneto

## Capitolo Terzo

LE FORME DI GESTIONE ASSOCIATA INTERCOMUNALE IN VENETO

*Mauro Salvato*

1. Antecedenti delle forme associate nel Veneto: i Comprensori
2. Enti locali e forme associate intercomunali del Veneto
3. La politica di riordino territoriale della Regione Veneto

## Capitolo Quarto

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

*Marco Bassetto*

1. Il ruolo dell'Intesa Programmatica d'Area nella filiera della programmazione regionale
2. L'IPA nel panorama nazionale degli strumenti di progettazione integrata per lo sviluppo

3. Evoluzione e risultati delle Intese Programmatiche d'Area in Veneto
4. I fattori che hanno condizionato il rendimento delle Intese
5. Per una riforma del sistema di *governance* dell'IPA in chiave europea: lezioni dall'attuazione e nuove sfide

## Capitolo Quinto

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

*Marco Bassetto e Ekaterina Domorenok*

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

## Capitolo Sesto

APPROCCI INTEGRATI ALLO SVILUPPO: IL CASO DEL CAMPOSAMPIERESE

*Mauro Salvato*

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

## Capitolo Settimo

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

*Marco Bassetto*

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

## Capitolo Ottavo

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

*Adriana Vigneri*

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

## Capitolo Nono

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

*Selena Grimaldi*

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

## Capitolo Decimo

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

*Patrizia Messina*

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

### Riferimenti bibliografici

### Note sugli autori

### ALLEGATO: MAPPE A COLORI DEL VENETO

MAPPA 1 – Regioni dell'UE. Indice di competitività regionale (RCI) 2013.

MAPPA 2 – Regione del Veneto. Confronto tra distretti sociosanitari e comprensori  
Ex LR 80/1975

MAPPA 3 – Unioni di Comuni nel Veneto

MAPPA 4 – Unioni montane nel Veneto

MAPPA 5 – Comuni obbligati alla gestione associata in Veneto

MAPPA 6 – Le aree omogenee individuate dall'art. 7 della LR 18/2012

MAPPA 7 – La copertura territoriale delle IPA nella fase di avvio dello strumento  
(2007)

MAPPA 8 – Le IPA attive nella Regione Veneto (2015)

MAPPA 9 – I GAL veneti nella programmazione 2007-2013

MAPPA 10 – I PIA-R presentati alla Regione Veneto nella programmazione 2007-  
2013

MAPPA 11 – Le Città Metropolitane in Italia

MAPPA 12 – Le aree eleggibili del Veneto per l'intervento dell'Asse Sus

MAPPA 13 – Le aree selezionate per la SNAI in Veneto

MAPPA 14 – Confronto tra gli ambiti di programmazione di IPA – GAL – PIA-R  
in Veneto

MAPPA 15 – Le aree rurali del Veneto. 2013

MAPPA 16 – Il sistema metropolitano del Veneto centrale individuato nel PTRC  
(2007)

MAPPA 17 – I poli urbani del Veneto centrale per densità demografica (variazioni  
2001-2008)

MAPPÀ 18 – L'area centrale veneta. Il costruito fino al 1970 e il costruito dal 1970 al 2007

MAPPÀ 19 – Le Città-impresa del Veneto Centrale

MAPPÀ 20 – Città metropolitane (confini provinciali) e aree metropolitane del Nord Italia (densità della popolazione)



## Premessa

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

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

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

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

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

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

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

Le ricerche del CIRN “Giorgio Lago” dell’Università di Padova svolte sui temi del riordino territoriale regionale<sup>4</sup>. Dal 2009 (Messina 2009), sono stati svolti, o sono in corso di svolgimento, nel complesso, in collaborazione con l’Associazione MASTER, diversi studi di fattibilità per 79 Comuni del Veneto, di cui 35 montani, 48 obbligati e 31 non obbligati alla gestione associata. Gli studi hanno riguardato in 8 casi la costituzione di un’Unione dei Comuni, in 2 la gestione associata di funzioni mediante l’Unione Montana, in 3 la Fusione fra Comuni. I risultati di questi studi vengono discussi e valorizzati nell’ambito del Centro di competenze regionale in materia di associazionismo intercomunale, attivato e coordinato dalla Regione Veneto, Direzione Enti Locali (LR 18/2012).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Patrizia Messina

Padova, 1 Ottobre 2015



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

*di Patrizia Messina*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

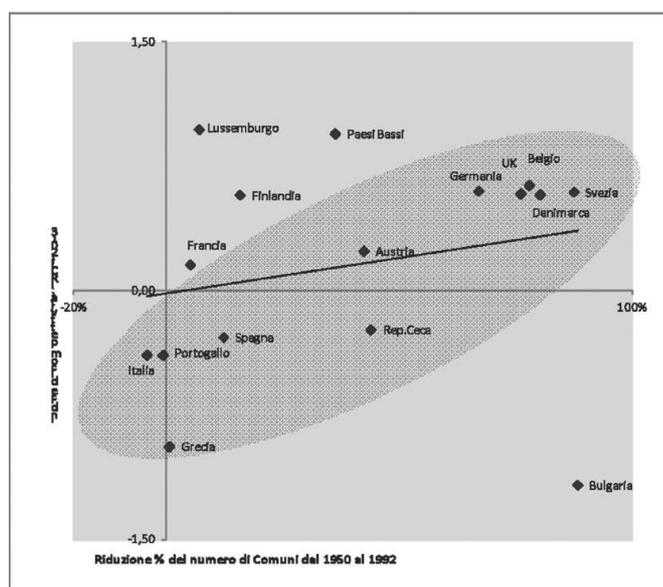
<sup>2</sup> La variazione è frutto di due successive riforme varate, rispettivamente, nel 1998 e nel 2010.

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

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

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

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



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

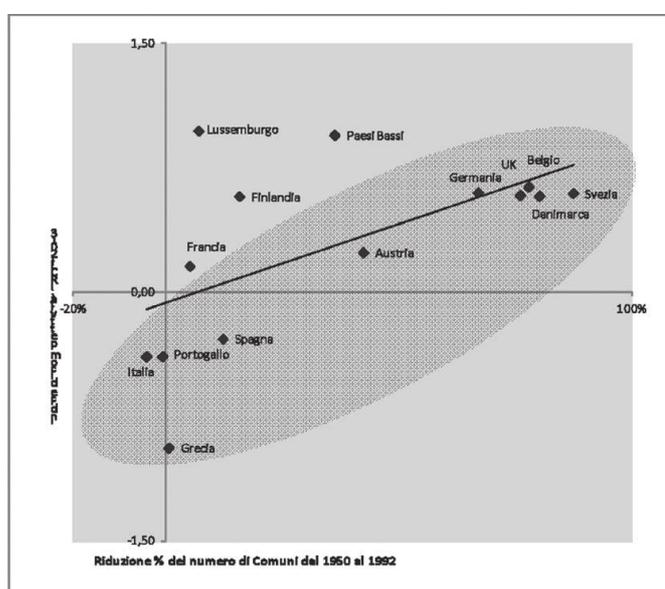
Escludendo inoltre, oltre al Lussemburgo, anche i casi della Bulgaria e della Repubblica Ceca, entrati nell'UE solo nel 2005 e caratterizzati, com'è noto, da un modello di sviluppo ancora marcatamente segnato dalla transizione verso un'economia di mercato, la correlazione diventa ancora più elevata,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

Secondo questi dati, pur con qualche importante eccezione costituita dal caso

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e che produce, da una parte, un modello di istituzione politica di tipo *aggregativo*, orientato alla difesa di interessi locali particolaristici e quindi all'idea di politica come scambio e, dall'altra, un sistema locale di sviluppo tendenzialmente policentrico, privo di coordinamento politico istituzionale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPITOLO SECONDO

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

*di Luca Antonini*

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

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

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

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

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

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

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

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

È evidente, del resto, che il legislatore, prigioniero solo della fretta di lanciare un

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

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

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

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

provinciali – con introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – fosse il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto.

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

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

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

All'interno di questa manovra di penalizzazione finanziaria degli enti territoriali<sup>2</sup>, le Province hanno pagato il conto più alto, come emerge dal Rapporto Copaff (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) sulla distribuzione delle misure di finanza pubblica, che certifica per la prima volta e in modo condiviso

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

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

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

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

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

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

La stessa riforma attuata con la legge n. 56 del 2014 sconta pesantemente questo limite, perché è evidente nel disegno della riforma una sottovalutazione, quindi, del tutto impropria (e questa considerazione vale anche per le "nuove" Città metropoli-

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

tane) di quei meccanismi di finanziamento<sup>4</sup> che pure Paladin giustamente definiva “la pietra angolare dell’autonomia” (Salerno 2015)<sup>5</sup>.

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

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

Per quanto riguarda la distribuzione dei poteri, in analogia con le disposizio-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. far confluire, prioritariamente, nei nuovi cataloghi di funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane le funzioni amministrative già svolte dalle Province, al fine di salvaguardare l'integrità di funzionamento degli enti, l'organizzazione del lavoro e l'efficienza dei servizi, nonché l'equilibrio finanziario, in modo da sostanziare la portata del comma 85 individuante le funzioni fonda-

- mentali residue (elencate dalla lettera *a* alla lettera *f*);
2. individuare e puntualizzare, di conseguenza, quali funzioni diverse da quelle fondamentali sarebbero state rimesse alla legislazione regionale, secondo la competenza per materia prevista dall'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. (precisandosi che su tali funzioni l'accordo avrebbe dovuto comunque garantire che il riordino ad opera delle singole Regioni non poteva comportare la costituzione di nuovi enti e agenzie);
  3. individuare, allo stesso modo, le funzioni nelle materie di competenza legislativa statale, che il D.P.C.M. attuativo avrebbe dovuto, poi, trasferire.

Il suddetto Accordo è di fatto intervenuto in data 11 settembre 2014, stabilendo che:

- ai sensi del comma 89, Stato e Regioni attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali secondo le rispettive competenze, per cui lo Stato può provvedere solo per le funzioni che rientrano nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost. (oltre che per quelle specificamente a lui attribuite in materia di tutela delle minoranze), mentre alle Regioni spetta di provvedere per tutte le altre attualmente esercitate dalle Province.
- Quanto alle funzioni il cui riordino spetta alle Regioni, Stato e Regioni hanno preso atto che le funzioni attualmente svolte dalle Province che rientrano nelle competenze regionali sono necessariamente differenziate regione per regione. Hanno concordato a tal fine che ciascuna regione provveda a definire l'elenco delle funzioni fondamentali di cui all'art. 1, comma 85, della legge n. 56 del 2014, e ad operare il riordino nel rispetto dei principi e secondo le modalità concordati nel suddetto Accordo.
- Lo Stato si impegna ad adottare il d.P.C.m. di cui al comma 92 dell'art. 1 della legge, anche per la parte relativa alle funzioni amministrative degli enti di area vasta di competenza statale, contestualmente alla sottoscrizione dell'Accordo in sede di Conferenza unificata, mentre le Regioni si impegnano ad adottare le iniziative legislative di loro competenza entro il 31 dicembre 2014.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Le forme di gestione associata intercomunale in Veneto

*di Mauro Salvato*

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

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

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

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

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

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

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

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

Le competenze qualificanti del Consiglio di Comprensorio erano:

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

- capacità operative degli EELL nonché delle strutture consortili esistenti;
7. esercitare le funzioni che verranno attribuite da successive leggi regionali.

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

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

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

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

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



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

- |   |   |
|---|---|
| Comprensorio n. 01 – Comelico             | Comprensorio n. 27 – Negrar                           |
| Comprensorio n. 02 – Cadore               | Comprensorio n. 28 – Camposampiero                    |
| Comprensorio n. 03 – Valle del Boite      | Comprensorio n. 29 – Busolengo                        |
| Comprensorio n. 04 – Agordino             | Comprensorio n. 30 – Verona                           |
| Comprensorio n. 05 – Zoldano              | Comprensorio n. 31 – San Bonifacio                    |
| Comprensorio n. 06 – Alpi                 | Comprensorio n. 32 – Arzignano – Montebelluna         |
| Comprensorio n. 07 – Bellunese            | Comprensorio n. 33 – Vicenza                          |
| Comprensorio n. 08 – Feltrino             | Comprensorio n. 34 – Piazzola sul Brenta              |
| Comprensorio n. 09 – Vittorio Veneto      | Comprensorio n. 35 – Mirano                           |
| Comprensorio n. 10 – Quartiere del Piave  | Comprensorio n. 36 – Venezia                          |
| Comprensorio n. 11 – Altopiano di Asiago  | Comprensorio n. 37 – Villafranca Veronese             |
| Comprensorio n. 12 – Conegliano           | Comprensorio n. 38 – Zevio                            |
| Comprensorio n. 13 – Asolo                | Comprensorio n. 39 – Cologna Veneta – Lonigo          |
| Comprensorio n. 14 – Montebelluna         | Comprensorio n. 40 – Padova                           |
| Comprensorio n. 15 – Oderzo               | Comprensorio n. 41 – Dolo                             |
| Comprensorio n. 16 – Schio                | Comprensorio n. 42 – Isola della Scala                |
| Comprensorio n. 17 – Thiene               | Comprensorio n. 43 – Montebelluna – Noventa Vicentina |
| Comprensorio n. 18 – Marostica – Sandrigo | Comprensorio n. 44 – Este                             |
| Comprensorio n. 19 – Bassano del Grappa   | Comprensorio n. 45 – Monselice                        |
| Comprensorio n. 20 – Castelfranco Veneto  | Comprensorio n. 46 – Conselve                         |
| Comprensorio n. 21 – Treviso              | Comprensorio n. 47 – Piove di Sacco                   |
| Comprensorio n. 22 – Portogruaro          | Comprensorio n. 48 – Legnago                          |
| Comprensorio n. 23 – Valdagno             | Comprensorio n. 49 – Chioggia                         |
| Comprensorio n. 24 – Cittadella           | Comprensorio n. 50 – Badia Polesine – Trecenta        |
| Comprensorio n. 25 – San Donà di Piave    | Comprensorio n. 51 – Rovigo                           |
| Comprensorio n. 26 – Garda                | Comprensorio n. 52 – Adria                            |

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

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

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

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

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

Il sistema delle autonomie veneto, nel 2014, si articola nei seguenti enti locali:

- la Città Metropolitana di Venezia<sup>4</sup>;
- 6 Province;
- 579 Comuni;
- 15 Unioni montane;
- 25 Unioni di comuni.

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

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

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

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

Tab. 1 – *Forme associate fra enti locali del Veneto (2014)*

	N° totale	N° Comuni coinvolti*	% Comuni del Veneto
<i>Forme associate di gestione delle funzioni comunali</i>			
Unioni di Comuni	25	98	17%
Convenzioni fra comuni	64	312	54%
Consorzi	9	109	19%
Unioni Montane	15	155	27%
Convenzioni con Unioni Montane	85	132	23%

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

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

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

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

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

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

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

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

Al 31/12/2014 nel Veneto erano costituite 25 Unioni dei Comuni, comprendenti 98 comuni su 579 (17%) per una popolazione di 594.618 abitanti pari al 12% della popolazione regionale.

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

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

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

Tab. 2 – Le Unioni dei Comuni nel Veneto (2014)

Unione di Comuni	Provincia	Comuni	Popolazione	Superficie	Funzioni associate
Basso Feltrino Setteville	BL	2	6.177	82,44	2
Federazione dei Comuni del Camposampierese	PD	11	100.385	226,26	2
Padova Nordovest	PD	5	37.110	104,00	2
Unione dei Comuni del Medio Brenta	PD	3	36.024	47,66	2
Pratriarcati	PD	2	30.396	36,66	2
Del Conselvano	PD	7	24.711	127,49	1

Continua

Retenus	PD	3	14.527	57,90	2
Megliadina	PD	6	11.036	90,10	10
Colli Euganei	PD	3	7.012	56,69	3
Eridano	RO	5	11.013	83,13	4
Miranese	VE	6	120.170	150,91	3
Città della Riviera del Brenta	VE	3	30.126	40,78	5
Fossalta di Portogruaro e Teglio Veneto	VE	2	8.395	42,55	7
Caldogno Costabissara e Isola Vicentina	VI	3	28.696	55,50	7
Del Marosticense	VI	3	21.095	49,70	11
Basso Vicentino	VI	4	10.086	65,91	3
Alta Val Leogra	VI	2	9.334	70,33	10
Colli Berici - Val Liona	VI	2	3.068	27,84	10
Verona Est	VR	4	24.039	75,98	2
dell'Adige Guà	VR	5	22.648	111,36	2
Dall'Adige al Fratta	VR	5	12.202	89,34	7
Destra Adige	VR	4	11.310	65,91	10
Tartaro Tione	VR	3	8.255	72,19	1
Roveré, Velo e San Mauro	VR	3	3.465	66,69	0
Sant'Anna d'Alfaedo – Erbezzo	VR	2	3.338	75,40	3
<b>Totale Unioni di Comuni</b>	<b>25</b>	<b>98</b>	<b>594.618</b>	<b>1.822</b>	<b>111</b>
<b>% su totale Veneto</b>		<b>17%</b>	<b>12%</b>	<b>10%</b>	

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

*Le Comunità Montane* sono state istituite dalla L. 1102 del 1971 quali enti locali di secondo livello con funzioni di valorizzazione delle zone montane, costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, il

cui ambito territoriale doveva essere definito dalle Regioni. La Regione Veneto con la LR 19/1992 “Norme sull’istituzione e il funzionamento delle Comunità montane” ha individuato 19 comunità montane. In una prima fase gli amministratori delle C.M. venivano nominati dai Comuni, ma potevano essere individuati anche fra soggetti che non fossero amministratori o comunali, nella logica dell’ente strumentale.

In seguito, con il TUEL 267/2000 (ma già con la L.142/1990) le comunità montane vengono inquadrare fra le forme associate intercomunali e denominate unioni di comuni, prevedendo che i comuni possano delegare ad esse la gestione associata di funzioni e servizi comunali, e che la C.M. abbia un organo rappresentativo e un organo esecutivo composti da sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti.

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

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

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

Al marzo 2015 sono state costituite per trasformazione delle preesistenti comunità montane 11 Unioni Montane (Mappa 4), 4 sono in via di costituzione, 2 sono state commissariate. Inoltre, sono state presentate 4 richieste di modifica dell’ambito territoriale e 1 proposta di costituzione di una nuova Unione Montana (Quartiere del Piave).

Tab. 3 – *Unioni Montane nel Veneto*

U.M. Agordina (BL)	U.M. Valle del Boite (BL)
U.M. Alpage (BL)	U.M. del Grappa (VI)
U.M. Cadore Longaronese Zoldo (BL)	U.M. Baldo-Garda (VR)
U.M. Valbelluna (BL)	U.M. Alto Astico (VI)
U.M. Bellunese Belluno-Ponte nelle Alpi (BL)	U.M. Valbrenta (VI)
U.M. Centro Cadore (BL)	U.M. Pasubio Alto vicentino (VI)
U.M. Comelico e Sappada (BL)	U.M. Spettabile Reggenza dei Sette comuni (VI)
U.M. Feltrina (BL)	

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

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

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

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

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

Fino ad ieri la convenzione ha avuto carattere monofunzionale ed è stata stipulata su base volontaria. Questo ha prodotto in Veneto gestioni associate a geometria variabile, in cui ciascun comune negoziava di volta in volta forme di collaborazione per specifici servizi con comuni diversi. Questo ha prodotto un'elevata frammenta-

zione gestionale e complicato le relazioni istituzionali, a fronte di risparmi relativi e vantaggi limitati per i cittadini.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tab. 5 – *Le zonizzazioni di settore*

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

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

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

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

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

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

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

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

Province	N° comuni	N° comuni montani con popolazione fino a 3000 abitanti	N° comuni di pianura fino a 5.000 abitanti	N° comuni obbligati	Totale abitanti % su popolazione veneta (dati Censimento 2011)
Venezia	44	-	8	8	29.157
Padova	104	-	50	50	152.940
Treviso	95	9	16	25	79.198
Belluno	67*	48	-	48	68.154
Rovigo	50	-	40	40	93.177
Vicenza	121	28	33	61	115.143
Verona	98	16	30	46	132.390
<b>Totale</b>	<b>579</b>	<b>101</b>	<b>177</b>	<b>278</b>	<b>670.159</b>
%	<b>100,0%</b>	<b>17,4%</b>	<b>30,5%</b>	<b>48%</b>	<b>13,8%</b>

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

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

Con la LR 18/2012 la Regione ha disciplinato:

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

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

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

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

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

1) Semplicificazione dei livelli di governo

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

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

2) Modularità della zonizzazione

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

3) Flessibilità

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte Regione Veneto: Dipartimento Enti Locali.

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

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

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

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

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

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

Fonte Regione Veneto: Dipartimento Enti Locali.

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

propensione a farsi coinvolgere da parte dei comuni non obbligati.

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

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

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

Fonte Regione Veneto: Dipartimento Enti Locali.

*L’incentivazione delle fusioni fra Comuni.* Un discorso a parte merita la fusione, che non è una forma associata, ma una formula istituzionale che porta alla creazione

di un nuovo ente, che subentra agli enti costitutivi.

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

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

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

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

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

In Veneto sono state fatte 6 fusioni: 2 negli anni '90 (Porto Viro nel 1994 e Due Carrare nel 1995) e 2 negli ultimi anni nel 2014 (Quero-Vas nel 2013 e Longarone-Castellavazzo nel 2014). Nel 2014 sono state bocciate 3 fusioni al referendum,

mentre nel gennaio 2016 i referendum popolari hanno sancito nel Bellunese la fusione dei comuni di Farra, Puos e Pieve d'Alpago, dando vita al Comune di Alpago, e dei comuni di Forno e Zoldo Alto dando vita al Comune di Zoldo.

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

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

Tab. 10 – *Esiti dei referendum per fusioni di comuni tenuti in Veneto nel 2013-2014*

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

Continua

Arquà Polesine (RO)	2.850	09-feb-14	56%	18%	82%	negativo
Costa di Rovigo (RO)	2.708		64%	36%	64%	
Frassinelle Polesine (RO)	1.499		70%	13%	87%	
Pincara (RO)	1.258		59%	42%	58%	
Villamarzana (RO)	1.195		48%	57%	43%	
Villanova del Ghebbo (RO)	2.158		45%	67%	33%	
<b>Totale</b>	<b>11.668</b>		<b>58%</b>	<b>33%</b>	<b>67%</b>	

Povegliano (TV)	5.074	09-mar-14	34%	60%	40%	negativo
Villorba (TV)	17.829		39%	42%	59%	
<b>Totale</b>	<b>22.903</b>		<b>38%</b>	<b>45%</b>	<b>55%</b>	

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

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

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

*di Marco Bassetto*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

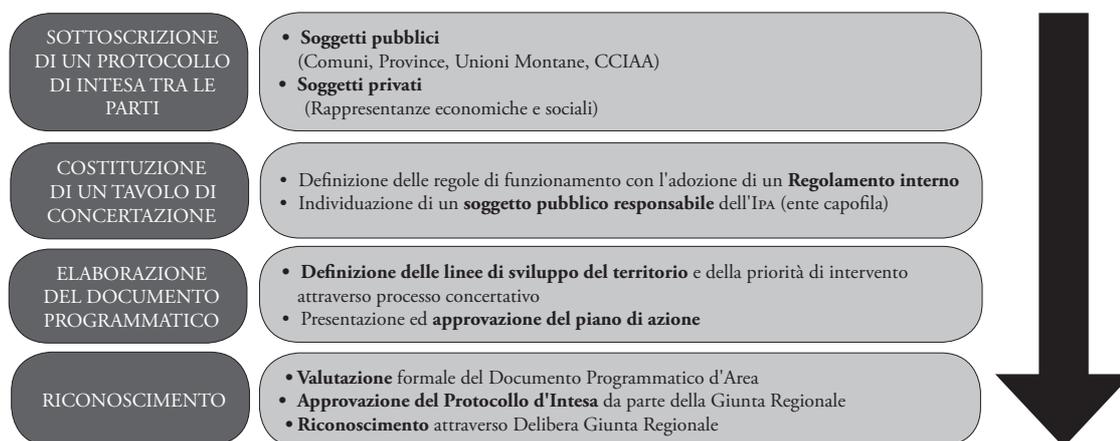
L'attivazione dell'IPA sul territorio regionale prevede un articolato percorso di sintesi e concertazione tra diversi portatori di interessi. Esso vede protagonisti gli attori politici ed istituzionali del territorio (amministrazioni comunali, ente provinciale, CCIAA), i rappresentanti delle forze economiche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

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

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

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

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



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

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

amministrati (De Vivo, 2006).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

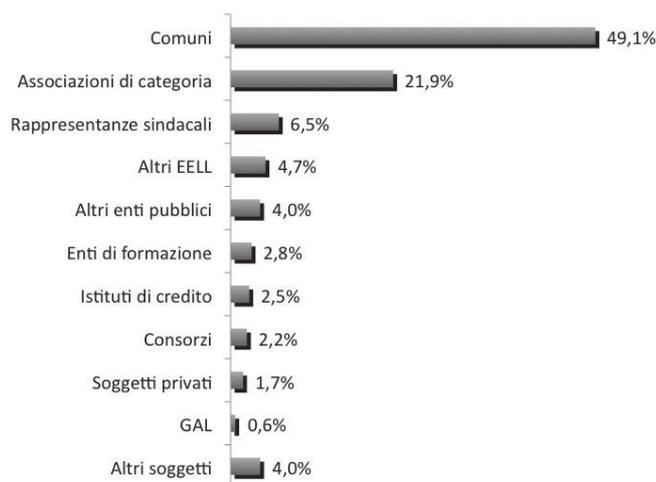
D'altra parte è opportuno rilevare come la presenza di un tavolo permanente di concertazione, a cui partecipano sia gli enti locali, sia le rappresentanze economiche e sociali del territorio, distingue l'IPA da qualsiasi altra forma di associazionismo intercomunale (Unione di Comuni, Unioni Montane,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

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

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

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

Fig.2 – *La composizione dei partenariati IPA*



Fonte: Regione Veneto (2011a).

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

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

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

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

Fonte: Regione Veneto (2011a).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

di Marco Bassetto e Ekaterina Domorenok

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

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

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

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

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

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

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

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

Tra i cambiamenti di *policy* generati attraverso i PIC, due aspetti strettamente collegati tra loro appaiono particolarmente significativi. Innanzitutto, è stato sviluppato e consolidato un approccio integrato alle politiche, che si distingue per una visione

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

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

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

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

L'importanza della dimensione locale nella programmazione 2014-2020 viene per l'appunto ribadita già nella prima parte del Regolamento generale (comm.31, Parte I, Reg. (UE) n.1303/2013) dove si sottolinea come i Fondi del Quadro Strategico Comune (QSC) debbano rispondere ad una pluralità di esigenze di sviluppo a livello sub-regionale e locale. Questo si ritiene necessario per poter sfruttare al meglio

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

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

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

Spetta agli Stati, invece, stabilire le disposizioni riguardo alla definizione dei criteri per la selezione delle strategie di CLLD, ai ruoli dei Gruppi d'azione locale (GAL) e delle Autorità responsabili dell'esecuzione dei programmi e ai compiti attuativi con-

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

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

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

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

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

Da questa breve disamina delle disposizioni contenute nei nuovi regolamenti dei

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

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

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

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

Come si vedrà nei paragrafi successivi, infatti, vi sono diversi spunti che i PIC

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

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

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

Esperienze pregresse che non sono mancate anche in Veneto, il cui ente di governo regionale è chiamato a rispondere a queste sfide proprio facendo tesoro delle pratiche di *policy* basate sull'approccio *place based* sperimentate nel corso dei passati periodi di programmazione. Infatti, come noto, nei decenni precedenti la programmazione decentrata ha avuto un significativo sviluppo in Veneto sebbene non senza alcune criticità (Bassetto 2014; Messina 2014). In particolare, attraverso le politiche regionali dell'UE per lo sviluppo urbano e rurale, gli attori locali sono stati posti al centro della definizione e attuazione di nuove *policies*, con il compito di estrapolare i peculiari fabbisogni territoriali attraverso percorsi di ascolto diffuso dei portatori di interesse e condividere, grazie a momenti concertativi, orizzonti di crescita e strategie di intervento. Le esperienze di programmazione locale avviate nell'ambito dei Gruppi di Azione Locale (GAL), i Progetti Integrati d'Area Rurali (PIA-R) e i Gruppi di Azione Costiera (GAC) hanno coinvolto non solo le rappresentanze istituzionali pubbliche (Province, Comuni, Unioni di Comuni e Unioni Montane), ma anche quelle espressioni delle realtà economiche e sociali delle comunità locali nella co-progettazione di interventi per lo sviluppo del territorio aventi la natura intersettoriale. Le stesse logiche si sono gradualmente trasmesse anche ad altri strumenti di *governance* locale interne della regione, come per esempio, le Intese Programmatiche d'Area (IPA)<sup>3</sup>, confermando un progressivo processo di convergenza delle prassi concertative

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

e dei modelli di *governance* dei diversi strumenti, caratterizzati dalla natura volontaristica delle aggregazioni finalizzate alla promozione dello sviluppo locale. In questo modo, queste forme di partenariato si sono formate in numerosi ambiti sub-regionali, arrivando ad una copertura quasi completa del territorio regionale, escludendo di fatto solamente i Comuni capoluogo di Padova e Venezia e il relativo *hinterland*.

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

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

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

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

La prima edizione dell'Iniziativa LEADER (1990-1993) in Veneto ha visto la costituzione nel 1991 di un unico GAL, denominato Associazione Adige Colli, composto da tre Enti pubblici: la CCIAA di Padova, la CCIAA di Rovigo e l'Ente Parco regionale dei Colli Euganei. L'area interessata dall'azione del GAL era un comprensorio di 32

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

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

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

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

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

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

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

<sup>6</sup> L'individuazione e la classificazione dei territori rurali del Veneto sono state realizzate secondo parametri fissati dal Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale (PSN), ovvero: la presenza di una densità abitativa <150ab./kmq; il rapporto tra la superficie agricola e la superficie totale; la zona altimetrica. L'applicazione dei suddetti criteri permette di suddividere il territorio regionale in 4 tipologie di aree: poli urbani (A); aree rurali ad agricoltura intensiva specializzata (B); aree rurali intermedie (C); aree

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

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

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

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

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

Nella programmazione 2007-2013, il partenariato dei GAL veneti contava 440 soci, fra cui i rappresentanti degli enti pubblici erano in leggera maggioranza (56%) rispetto ai soci privati. Negli organi decisionali dei GAL (Consigli di Amministrazione), aventi la responsabilità generale del funzionamento dei partenariati e dell'attuazione della relativa strategia di sviluppo locale, è stata garantita invece un'ampia rappresentanza dei soci privati (57%), in conformità alla normativa in vigore (art.62,

rurali con problemi complessivi di sviluppo (D). Si veda a questo riguardo la Mappa 17 in Allegato.

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: PRS Regione Veneto 2007-2013.

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

Tab. 2 – *Tem catalizzatori dei PSL*

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

Fonte: PSL dei GAL veneti.

Dalla Tab. 2 si evince, invece, che la scelta del GAL veneti si è concentrata princi-

palmente sul tema della valorizzazione del patrimonio naturale e storico-culturale dei territori, attraverso il potenziamento del turismo e dell'agriturismo, mentre invece un'attenzione assai minore è stata rivolta ai temi come l'incremento della competitività locale e sviluppo delle capacità imprenditoriali, la qualità della vita e lo sviluppo sostenibile.

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

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

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

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

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

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

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

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

Altre indicazioni importanti riguardo ad eventuali percorsi di miglioramento emergono dai dati sull'avanzamento della spesa pubblicati dalla Relazione annuale di

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

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

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

Parallelamente all'attivazione dei GAL, in attuazione della Misura 341 del PSR Veneto 2007-2013, la Regione Veneto ha inoltre incentivato la costituzione di appositi partenariati pubblici-privati, costituiti ai sensi dell'art. 59 lett. e) del regolamento (CE) 1698/2005, chiamati ad elaborare, promuovere e dare attuazione a specifiche strategie di sviluppo locale, i Progetti Integrati d'Area Rurali (PIA-R), mirate alla soluzione di una particolare problematica/criticità o al consolidamento di specifiche opportunità di sviluppo, facendo riferimento ad un determinato territorio/area, attraverso un set di Misure individuate nell'ambito dell'Asse 3 "Qualità della vita nelle

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

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

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

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

Nel marzo 2011 la Regione ha approvato 8 PIA-R (Mappa 10), che interessano complessivamente 67 comuni veneti, circa il 12% dei comuni della Regione. Ricadono in tutte le province ad esclusione della Provincia di Belluno, i cui comuni sono interamente compresi nei GAL Alto Bellunese e Prealpi e Dolomiti, e della Provincia di Rovigo. Tre PIA-R sono interprovinciali (Camposampierese, Chiampo e Media Pianura Vicentina). I comuni PIA-R ricadono prevalentemente nelle aree B1 rurali ad agricoltura intensiva specializzata con caratteristiche prevalenti di rurale-urbanizzato (61%) seguiti dalle aree B2 – rurali ad agricoltura intensiva specializzata con caratte-

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

ristiche prevalenti di urbanizzato (36%) e C – aree rurali intermedie (3%).

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

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

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

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

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

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

processi di innovazione economica e sociale, aumentare la capacità di integrarsi nelle reti internazionali e garantire una maggiore efficacia ed efficienza degli interventi.

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

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

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

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

A completamento delle azioni realizzate nell'ambito del PPU, l'Iniziativa comunitaria URBAN I è intervenuta nell'area di Porto Marghera in modo più ampio e incisivo, cercando di dare risposta ad una serie di chiari segnali di declino che contraddistinguevano quest'area, caratterizzata da un'elevata concentrazione di importanti

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

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

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

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

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

1. città metropolitane e altre città identificate dagli strumenti di pianificazione territoriale e strategici regionali, in quanto dotate di strutture economico-produttive trainanti, caratterizzate da una concentrazione di funzioni diversificate, fornitrici

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

di servizi e infrastrutture per i territori circostanti e di rilevanza significativa per la realtà regionale, nazionale e transnazionale;

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

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

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

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

Altrettanto limitata è stata la partecipazione delle città venete alle reti di città europee (URBACT). Anche in questo caso, Venezia è stata l'unica città a prendere parte ai progetti di cooperazione e di scambio in materia di sviluppo economico locale,

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

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

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

integrazione attiva e dialogo interculturale<sup>16</sup>.

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

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

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

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

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

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

e giuridico<sup>18</sup>, lo sviluppo di approcci locali e sub-regionali.

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

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

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

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

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

### **5.1. Le politiche per le aree urbane: il PON Città Metropolitane e l'Asse Sus**

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

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

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

## del POR-FESR

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

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

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

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

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

alla povertà e al disagio (abitativo e occupazionale) (OT 9).

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

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

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

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

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

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

Fonte: PON METRO 2014-2020.

In coerenza con quanto stabilito dall'art. 7.4 del Reg. UE 1301/2013 del FESR,

il Programma individua il Sindaco del Comune capoluogo come Autorità Urbana (AU) titolare dei progetti e OI, responsabile almeno della selezione delle operazioni, secondo il principio della co-progettazione, inteso come metodo di costruzione condivisa della declinazione operativa della strategia con e tra le AU in un percorso di cooperazione con l'ADG.

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

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

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

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

nei servizi al loro interno potrà portare benefici alle conurbazioni di riferimento.

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

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

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

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

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

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

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

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

nazionale per la programmazione 2014-2020.

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

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

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

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

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

Gruppo di Azione Locale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- un'inversione delle tendenze demografiche nei territori soggetti a spopolamento;
- l'attivazione di percorsi di sviluppo estensivo territoriale, ovvero cambiamenti che oltre a incrementare il benessere pro-capite dei residenti delle AI realizzano un incremento nella scala dei processi produttivi.

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

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

Successivamente, attraverso un percorso istruttorio svolto in sinergia tra la Regione e il DPS sulla base di una matrice di valutazione concordata (analisi andamenti demografici e di tenuta del suolo, potenzialità dell'area, analisi stato dei servizi, ana-

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

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

lisi capacità progettuali e di leadership) e di un lavoro sul campo in tutte le 4 aree pre-selezionate, con la DGR n. 563 del 21.04.2015 sono stati selezionati gli ambiti territoriali per l'attuazione della SNAI, individuando quale area pilota per una prima sperimentazione della Strategia, in quanto ritenuta più 'matura' rispetto alle altre, l'Unione montana Spettabile Reggenza dei Sette Comuni.

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

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

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

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

L'impianto programmatico della Regione Veneto per il periodo 2014-2020 tie-

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

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

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

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

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

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

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

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

Questa impostazione richiederebbe, tuttavia, un forte coordinamento inter-istituzionale non solo a livello locale, ma anche, e soprattutto, a livello delle ADG dei diversi fondi. Non è un caso, infatti, che una delle condizioni necessarie per l'attuazione dello sviluppo locale integrato di tipo partecipativo posta nell'Ap è la creazione

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

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

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

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

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



## CAPITOLO SESTO

# Approcci integrati allo sviluppo: il caso del Camposampierese

*di Mauro Salvato*

### 1. Il contesto del Camposampierese

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

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



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

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

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

Fonte: ISTAT.

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

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

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

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

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

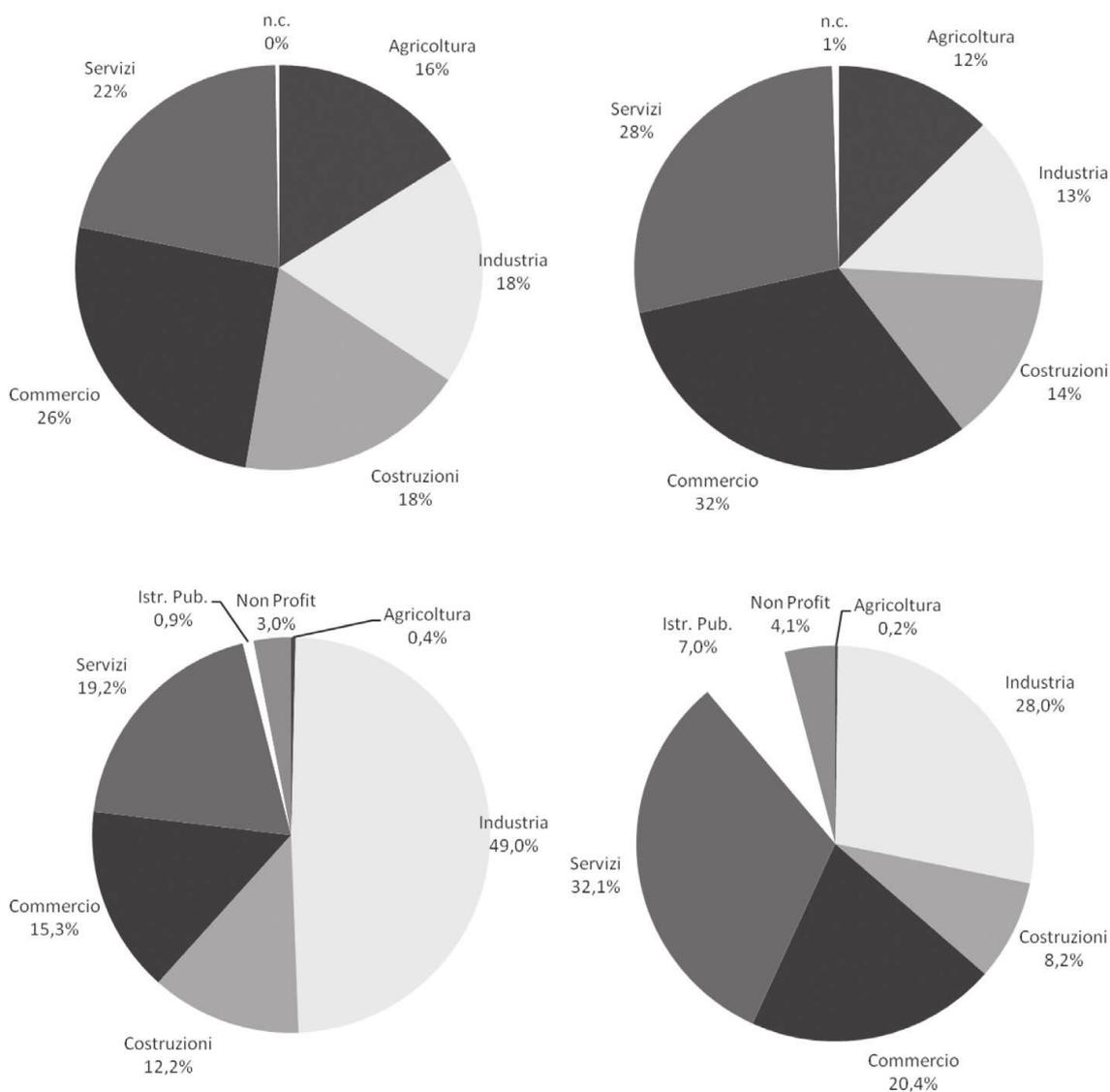
Tab. 2 – *Insediamenti produttivi e addetti nel Camposampierese*

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

Fonte: Infocamere.

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

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



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

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

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

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

Fonte: Agenzia delle Entrate.

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

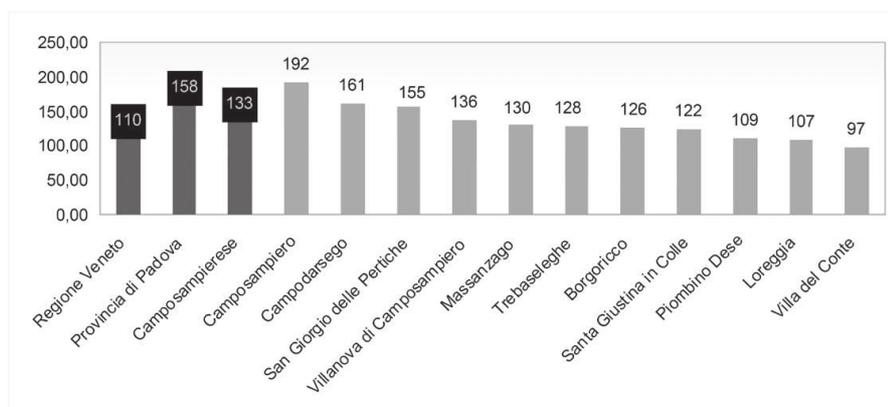
Come tutta l'area centrale veneta ha visto uno sviluppo urbano e produttivo tumultuoso e non regolato, che ha creato un'urbanizzazione diffusa ("campagna urbanizzata"), con forte consumo del territorio, deturpamento del paesaggio ed elevati tassi di inquinamento, favoriti dal clima della pianura padana.

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

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

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

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

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

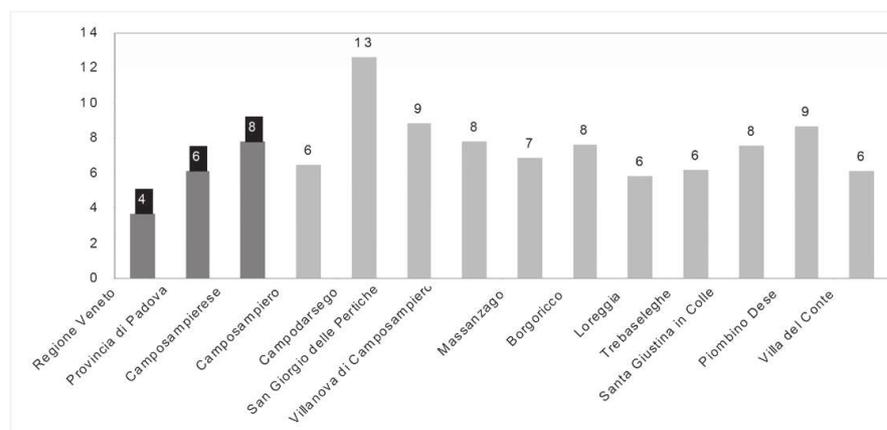
Fonte: elaborazione EURIS Srl su dati ISTAT – Anno 2001.

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

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

Fonte: Regione Veneto - ARPAV.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. La Federazione dei Comuni del Camposampierese

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

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

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

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

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

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

Lo statuto della Federazione distingue:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le regole statutarie stabiliscono che:

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

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

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

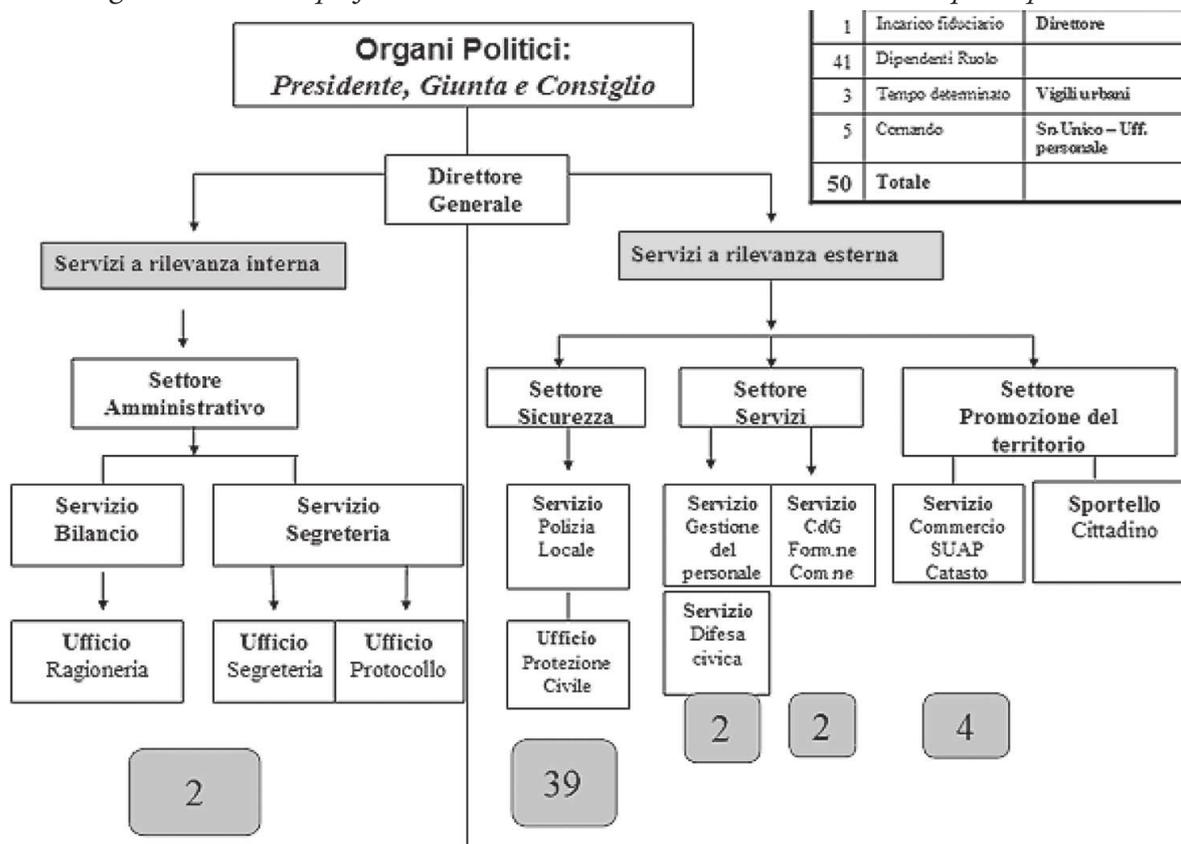
La struttura della Federazione è costituita di circa 50 unità fra personale proprio e personale trasferito dai Comuni, di cui 41 dipendenti a tempo indeterminato. Per la maggior parte si tratta di agenti di polizia locale (39), una delle prime funzioni ad essere associate.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tab. 6 – *Il tavolo di partenariato*

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

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

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

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

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

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

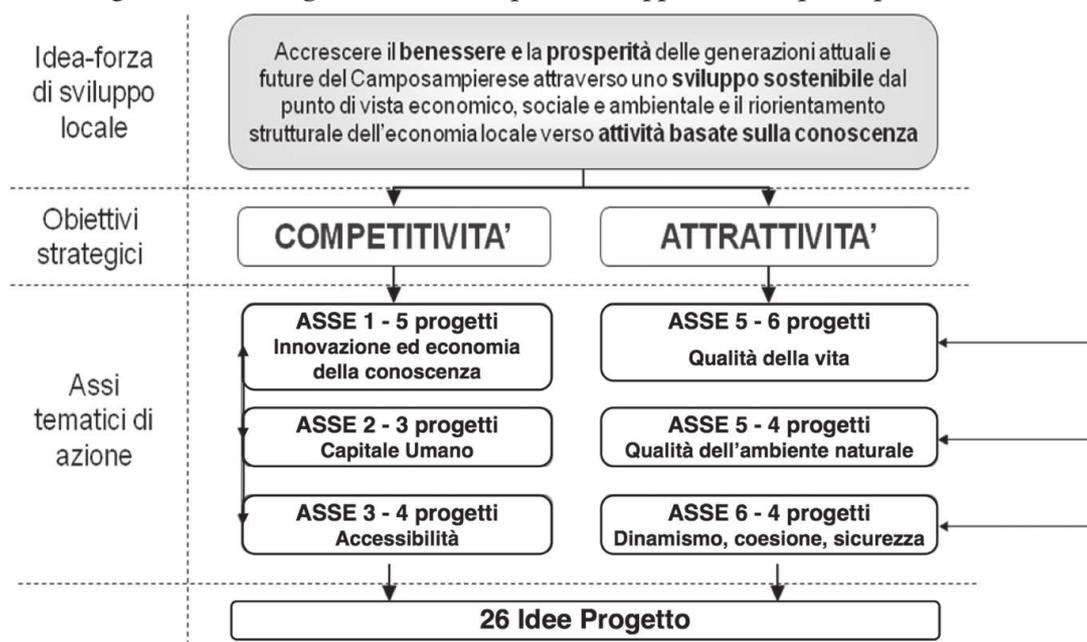
Nel complesso si può dire che l'IPA ha fatto cambiare l'atteggiamento e la mentalità degli attori sia pubblici che privati, facendo fare un salto di qualità alla partecipazione e creando un clima di collaborazione nell'interesse generale del territorio.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Il Piano di Assetto del Territorio Intercomunale (PATI).* «La nuova legge urbanistica regionale (LR 11/2004) presenta due elementi caratterizzanti<sup>10</sup>:

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

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

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

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

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

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

##### *Punti di forza*

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

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

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

*Punti di debolezza*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sono state sviluppate in particolare:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*La parziale istituzionalizzazione delle forme associative.* In primo luogo, le diverse forme associative hanno incontrato difficoltà nel processo di istituzionalizzazione, perché continuano a basarsi sulle scelte volontarie degli attori locali, che sono potenzialmente reversibili, perché soggette agli orientamenti di amministratori che periodicamente cambiano. D'altro canto, questo è anche uno stimolo a verificare periodicamente la motivazione degli attori a proseguire nel percorso. L'esperienza associativa ha attraversato, infatti, momenti di difficoltà, sia poco dopo la sua nascita che dopo nove anni di esistenza.

Inizialmente, l'Unione è stata percepita soprattutto come uno strumento per ottenere contributi economici, che una volta ottenuti non aveva più senso mantenere. Infatti, dopo i primi due anni buona parte degli amministratori dei Comuni associati erano orientati a chiudere l'esperienza. Se non che, dopo un'attenta analisi delle potenzialità ed una riflessione comune, si è deciso di continuare, facendo fare

<sup>17</sup> Si veda a questo riguardo il capitolo conclusivo di P. Messina a questo volume.

un salto di qualità all'Unione da mero strumento di accaparramento di finanziamenti a strumento di razionalizzazione e sviluppo dei servizi. In seguito, l'Unione ha conseguito concreti risultati di miglioramento dei servizi ed avviato il tavolo dell'IPA. Visto ex-ante l'esito non era scontato.

Dopo nove anni, si è verificato contemporaneamente l'avvicendamento dei Sindaci in sette comuni su undici. L'arrivo dei nuovi amministratori, che non avevano vissuto da protagonisti la fase costituente e il percorso fatto fino ad allora, ha indotto una nuova riflessione sul senso dello stare assieme, che è approdata ad una nuova condivisione e al rilancio del progetto associativo. Anche in questo caso l'esito non era scontato e questo è indicativo delle difficoltà incontrate nel processo di istituzionalizzazione della forma associativa, anche se quanto più il tempo passa e si continuano a conseguire risultati positivi, tanto più è probabile che si raggiunga un punto di non ritorno.

Nel caso dovesse cambiare lo scenario istituzionale, a seguito del riordino istituzionale in corso, con l'abolizione delle Province e il trasferimento di alcune loro funzioni alle forme associative fra Comuni, nel caso del Camposampierese si innesterebbero su una scala territoriale adeguata e su una consolidata cultura di gestione associata. La Federazione sarebbe, comunque, chiamata a fare un nuovo salto di qualità e potrebbe avviarsi così verso la sua definitiva istituzionalizzazione quale ente intermedio fra Regione e Comuni<sup>18</sup>.

*La scarsa trasferibilità dell'esperienza ad altri contesti.* In secondo luogo, l'esperienza del Camposampierese non è facilmente trasferibile ad altri contesti territoriali, in quanto è legata a fattori contestuali propri di quel territorio, quali la presenza di un radicato tessuto istituzionale ed associativo e di un sistema di relazioni fra le persone che si sono fatte promotrici del cambiamento, in altri termini al suo capitale sociale.

Infatti, per ora rimane l'unica esperienza di questo genere nel territorio regionale e fra le poche a livello nazionale. Le aree confinanti che hanno le medesime caratteristiche socio-demografiche, economiche e territoriali, non hanno esperienze analoghe (il Cittadellese) o non hanno esperienze di pari efficacia (l'Unione di Comuni Padova Ovest).

In altri termini, non c'è una ricetta da copiare, ma alcune logiche di azione da comprendere e reinterpretare, adattandole alle peculiarità di altri contesti. In questo senso, forse, è possibile replicare e diffondere il *know-how* del management di rete, di cui oggi il principale depositario è il direttore della Federazione, testimone privilegiato di tutto il percorso compiuto negli anni nel Camposampierese.

Questo è quanto si sta tentando di fare mediante corsi di formazione commessi dalla Regione Veneto e realizzati dall'Università di Padova in collaborazione con la Federazione del Camposampierese, coinvolgendone i principali attori in qualità di formatori ed esperti.

<sup>18</sup> Un'esperienza analoga è stata vissuta in questo territorio nella seconda metà degli anni '70, quando l'istituzione dell'ULSS si è innestata sulla precedente esperienza del Consorzio socio-sanitario volontario.

*Il limitato impatto sullo sviluppo locale.* In terzo luogo, la mancanza di un quadro di programmazione regionale e dei relativi stanziamenti non ha consentito, in linea generale, il dispiegamento delle potenzialità dell'IPA come strumento di programmazione locale. Di conseguenza, l'impatto sullo sviluppo locale è stato limitato, perché il territorio con le sue sole forze, se da un lato è stato in grado di migliorare l'efficacia e l'efficienza della gestione dei servizi associati, pur in presenza di una minore dotazione pro-capite di risorse rispetto ad altri territori del Veneto; dall'altro ha potuto attrarre solo parzialmente le risorse necessarie per colmare il gap infrastrutturale e promuovere lo sviluppo.

Va detto, però, che in questi ultimi tempi, anche in virtù della pressione esercitata dal Coordinamento delle IPA del Veneto centrale, sembra che in Regione Veneto stia emergendo una rinnovata attenzione per questo strumento programmatico, per molti versi anticipatorio e innovativo, anche al fine di cogliere le opportunità offerte dalle politiche dell'Unione Europea 2014-2020, basate proprio sulla capacità dei territori di fare sistema (*place based*).

*In conclusione.* L'esperienza del Camposampierese può essere senz'altro definita come una buona pratica di *governance* locale ed un esempio di forma associativa sostenibile sotto il profilo istituzionale.

Gli attori del territorio sono stati in grado di stabilire un patto duraturo fra loro, sia al fine di ottimizzare la gestione dei servizi ai cittadini e alle imprese, sia per darsi un'identità ed una strategia di sviluppo come sistema territoriale.

Nel medio-lungo periodo si è consolidata una rete di relazioni fiduciarie, aperta all'adesione di altri partner, che va oltre i confini dei singoli Comuni – senza negarne l'identità – e della stessa Federazione. La coesione interna è stata il presupposto per l'apertura all'esterno.

Su questo tessuto di relazioni si potranno innestare in futuro altre progettualità, che consentiranno di cogliere le opportunità che potranno derivare dal riordino istituzionale, in caso di abolizione delle Province e trasferimento di funzioni alle forme associative intercomunali, e dall'Unione Europea, qualora la Regione Veneto decidesse di valorizzare le IPA come strumenti di programmazione dello sviluppo locale.

