

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**

**FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE**



**MASTER I° LIVELLO**

**REGOLAZIONE POLITICA DELLO SVILUPPO LOCALE**

**L'AREA METROPOLITANA DI VERONA**

**QUALI POLITICHE PER L'AREA VASTA?**

**RELATORE: PROF.SSA PATRIZIA MESSINA**

**LAUREANDO: FABIO GIULIETTO**

**MATRICOLA N°882006**

**ANNO ACCADEMICO 2006-2007**



## INDICE

INTRODUZIONE .....	1
CAPITOLO 1 .....	5
VERONA: CITTÀ DEI GRANDI DIBATTITI E DELLE OCCASIONI MANCATE..	5
1.1 Un contesto locale complesso .....	5
1.2 Quale modello locale di sviluppo? Un dilemma mai risolto .....	7
1.3 Piccole imprese e società locale: un equilibrio messo a dura prova.....	16
1.4 Un'area "bianca" in trasformazione .....	19
1.5 Le politiche urbanistiche: dal PRG al PAT .....	22
CAPITOLO 2 .....	27
IL PIANO STRATEGICO NELLA COSTRUZIONE DELL'AREA METROPOLITANA DI VERONA .....	27
2.1 Il ruolo della pianificazione strategica.....	27
2.2 Il Piano strategico del Comune di Verona.....	30
2.2.1 Le varie fasi del Piano .....	34
2.2.2 I Progetti Bandiera.....	37
2.2.3 Il Polo finanziario: rischi e opportunità.....	40
CAPITOLO 3 .....	45
POTENZIALI RAGIONI AGGREGATIVE NEL TERRITORIO VERONESE.....	45
3.1 La rete degli attori locali coinvolti nella pianificazione strategica.....	45
3.2 Area o città metropolitana? .....	50
3.2.1 Punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce delle potenzialità aggregative del contesto veronese.....	52
3.3 Quale futuro per l'Area Metropolitana di Verona? .....	56
CONCLUSIONI.....	59
ALLEGATI .....	63
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI .....	67



## INTRODUZIONE

L'argomento che è analizzato in questa tesi, sviluppa il tema del gruppo di ricerca cui ho partecipato nell'ambito del Laboratorio *Dire & Fare per lo Sviluppo Locale* 2007, "Reti di impresa, reti di città", dedicato all'analisi del caso studio del veronese. Il gruppo di lavoro nel quale ho fatto parte, è stato dedicato all'analisi dell'Area metropolitana di Verona<sup>1</sup>, un'esperienza che mi ha dato l'opportunità di approfondire il caso studio della città di Verona, dal punto di vista del suo contesto sociale, culturale e istituzionale.

Il lavoro svolto, ha avuto i caratteri di una ricerca esplorativa orientata alla promozione di una formazione attiva sulle problematiche legate alla regolazione politica dello sviluppo locale nel contesto Veneto, utilizzando la metodologia della comparazione per contesti e l'*action research*.

Lo spunto iniziale da cui è partito il laboratorio è stato dato dall'analisi dei processi di integrazione dei distretti produttivi in uno spazio metropolitano, o "a rete di città", per vedere, quali sono le condizioni che accrescono la capacità competitiva e la qualità dello sviluppo dei territori.

La ricerca è stata realizzata attraverso la definizione di un *panel* ponderato in modo da chiamare in causa gli attori cardine delle reti sociali e, soprattutto, attraverso l'utilizzo di strumenti di indagine orientati in tal senso, quali le interviste collettive e a singoli attori. Considerando, fondamentale, all'interno dei processi di sviluppo locale, la partecipazione di tutti gli attori che intervengono sul territorio, istituzionali e non, economici e sociali.

Inoltre, il lavoro di gruppo del laboratorio è stato focalizzato sull'analisi di dati empirici ricavati dalle seguenti fonti:

- Analisi di documenti e dati ufficiali (normativa, piani, programmi, progetti, rapporti, bilanci, statistiche ufficiali ecc.);
- Analisi della stampa locale e di siti web degli attori più rilevanti (pubblici e privati) che operano nel contesto locale veronese;

---

<sup>1</sup> La ricerca è stata realizzata nell'ambito del gruppo di lavoro sull'Area metropolitana di Verona composto, oltre che da chi scrive, anche da Silvia Bovolin e Zeila Gola.

- Interviste a testimoni privilegiati della realtà cittadina (amministratori, imprenditori, terzo settore, media ecc.).

Infine, ci è stato messo a disposizione un ambiente virtuale di apprendimento (moodle) opportunamente guidato, che ci ha accompagnato per tutta la durata del laboratorio e ha permesso l'interazione e la comparazione per contesti tra i tre gruppi di lavoro.

Ho scelto di proseguire nel lavoro di tesi l'argomento del mio gruppo di ricerca perché credo che l'Area metropolitana di Verona e tutto il territorio veronese possa essere considerato rappresentativo ed esplicativo del contesto Veneto. Esso, infatti, racchiude tutte le caratteristiche del Nord Est, sia dal punto di vista del modo di regolazione dello sviluppo locale, tipicamente "bianco", sia da quello del potenziale conseguimento di un ruolo logistico e strategico di importanza europea qualora saranno attuati alcuni progetti quali il Corridoio 1 e il Corridoio 5. Inoltre, il cambio di amministrazione che si è verificato con le elezioni amministrative di fine maggio 2007, ha determinato il ritorno dell'amministrazione di centro-destra guidata dal neosindaco della Lega Nord dopo cinque anni di governo del centro-sinistra. Come avrò modo di spiegare in seguito, ciò ha determinato un profondo cambiamento rispetto le *policies* attuate fino a quel momento, soprattutto per quel che riguarda i progetti già in fase di implementazione o che dovevano essere implementati.

Obiettivo di questo lavoro è dunque quello di analizzare lo stato dell'arte dei processi di integrazione dei distretti produttivi in uno spazio metropolitano (l'Area metropolitana di Verona) attraverso la pianificazione strategica del territorio, per capire se può essere considerato un modello locale di sviluppo sostenibile. Ho deciso, pertanto, di strutturare la tesi nel seguente modo:

Nel capitolo 1 presente un rapido *excursus* storico sul territorio veronese e sul comune capoluogo in particolare, utile a inquadrare il contesto territoriale oggetto d'indagine;

Il capitolo 2 analizza la pianificazione strategica del territorio, partendo dallo studio del Piano Strategico del Comune di Verona, per chiarire come sono state attivate le reti di *governance* locale durante la progettazione;

Il capitolo 3 analizza la percezione delle potenzialità aggregative del territorio, da parte degli intervistati, evidenziando, i punti di forza, di debolezza, le opportunità e le minacce emerse dall'analisi Swot.

Nelle considerazioni conclusive cercherò, infine, di delineare lo stato dell'arte per le reti istituzionali locali e per le reti d'impresa, offrendo alcuni spunti di riflessione riguardanti la sostenibilità dell'attuale modello di sviluppo locale del contesto veronese.





## CAPITOLO 1

### VERONA: CITTÀ DEI GRANDI DIBATTITI E DELLE OCCASIONI MANCATE.

#### 1.1 Un contesto locale complesso

La provincia scaligera, composta di 98 Comuni, ha una superficie territoriale di 3.121 kmq, suddivisa tra: montagna (589 kmq), collina (715 kmq) e pianura (1.818 kmq) con una densità abitativa di 282 abitanti per kmq e caratterizzata da un sistema insediativo diffuso residenziale, produttivo e terziario. Nel 2006, i residenti nella provincia sono 880.230, con una crescita demografica dell'1,2%, mentre, il Comune capoluogo registra una popolazione di 260.718 abitanti con una crescita dello 0,5%<sup>2</sup>.

La città di Verona, ha avuto sin dai tempi dell'Impero romano, un ruolo strategico grazie alla sua posizione geografica che le ha permesso di fungere da raccordo di una serie di strade lungo il percorso del fiume Adige che la colloca al centro tra varie direttrici che si estendono sia da Est-Ovest sia da Nord-Sud. Col passare dei secoli, la città ha rafforzato sempre di più tale ruolo strategico, nonostante la dominazione veneziana e austriaca abbiano contribuito a ostacolare tale processo di rafforzamento. Verona, infatti, ha sempre esercitato un ruolo di mediazione e di collegamento con le zone limitrofe, sebbene con intensità variabile, secondo le epoche storiche. È soprattutto, nell'età contemporanea, dopo le due guerre mondiali, che la città prende coscienza di queste sue potenzialità cercando di indirizzare lo sviluppo urbano in senso radiale a ridosso delle vie di comunicazione che puntano verso Milano, Venezia, Trento, Bologna e Mantova.

Naturalmente oggi le vie principali di comunicazione che hanno fatto del Comune capoluogo un polo strategico rilevante, non sono più quelle primarie attorno al fiume e al centro storico, ma sono costituite dalle 2 autostrade che si incrociano: la Milano - Venezia (A4) e l'autostrada Brennero – Modena (A22). Un nodo cruciale dal punto di

---

<sup>2</sup> Cfr. Bollettino di statistica sulla provincia di VR n. 1/2007 a cura del Servizio Studi e ricerca della CCIAA di Verona.

vista logistico, ma anche per l'insediamento nelle immediate vicinanze di infrastrutture che hanno una rilevanza nazionale o internazionale. Pertanto, ad ovest della città si concentrano la localizzazione dell'interporto logistico "Quadrante Europa", l'aeroporto civile "Valerio Catullo" e il grande mercato agroalimentare<sup>3</sup>. Bisogna anche sottolineare che lo sviluppo autostradale che ha fatto diventare Verona un nodo logistico di primaria importanza nel centro-nord ha determinato, però, un depotenziamento dell'infrastruttura ferroviaria, aspetto che invece costituiva un punto di forza nell'Ottocento. Come vedremo più avanti, la linea Verona – Bologna è l'esempio di come sia stato trascurato il trasporto su rotaia a scapito del trasporto su gomma. Anche se, in futuro, la costruzione del Corridoio 5 Lisbona – Kiev dell'Alta velocità e del corridoio 1 Berlino – Palermo, passando entrambi per la città scaligera, potrebbero valorizzare di nuovo il trasporto ferroviario.

Altra zona importante è Verona sud, sede della Zona Artigianale Industriale storica (la "vecchia ZAI"), con aree dismesse e fabbriche abbandonate e una serie di quartieri caratterizzati da uno sviluppo urbano spontaneo e diffuso. La zona nord è invece costituita dall'area collinare e montana che nei decenni precedenti ha rappresentato un punto di contatto con le città montane limitrofe di Trento e Rovereto<sup>4</sup>.

Il centro storico, inoltre, fa di Verona un museo archeologico a "cielo aperto", grazie al considerevole patrimonio storico - artistico di cui dispone, tanto che nel 2000 è stata nominata dall'UNESCO patrimonio dell'umanità.

Si tratta, perciò, di un territorio complesso che racchiude al proprio interno zone molto diverse tra loro: la pianura a sud, l'area del lago di Garda ad ovest, uno dei bacini turistici più importanti a livello nazionale, e l'area collinare e montana a nord-est. Inoltre, la presenza di una città storica, consolidata tra le colline e la ferrovia, la zona sud con la ZAI e alcuni quartieri molto popolosi come Borgo Roma, Golosine e Santa Lucia, danno vita ad una "frattura urbanistica" che ne rende difficile la pianificazione strategica. D'altro canto però, tali caratteristiche determinano anche degli aspetti positivi quali, la grande varietà di risorse paesaggistiche, che la fanno divenire la quarta città turistica d'Italia.

---

<sup>3</sup> Cfr. Turri E. (2004), *Verona città metropolitana*, in Carbognin M., Turri E., Varanini G. M. (a cura di), *Una rete di città. Verona e l'area metropolitana Adige – Garda*, Cierre Edizioni, Verona pp 15 – 32.

<sup>4</sup> Cfr. Turri E. (2004), *Le grandi trasformazioni del novecento*, in Carbognin M., Turri E., Varanini G. M. (a cura di), *Una rete di città. Verona e l'area metropolitana Adige – Garda*, Cierre Edizioni, Verona pp 99 – 117.

Per quanto riguarda, invece, la prima e la seconda cintura dei Comuni attorno alla città si registra, nell'asse che va da Ovest verso Est, una progressiva crescita demografica, urbana e produttiva, che ha sfruttato la vicinanza e i collegamenti intensi con il Comune capoluogo per svilupparsi a ritmi sostenuti. Questo ha determinato anche degli effetti negativi. Alcuni Comuni, soprattutto quelli a ridosso di Verona sud non avendo la necessità di dotarsi al loro interno di servizi e infrastrutture adeguate (Comuni dormienti<sup>5</sup>), poiché sfruttavano la vicinanza al Comune capoluogo e ai servizi che quest'ultimo offriva hanno contribuito ulteriormente alla paralisi del sistema viario. Difatti, negli ultimi anni hanno avuto uno sviluppo demografico, urbanistico e industriale notevole che, di fatto, ha aumentato il traffico pesante e leggero nelle principali arterie stradali dove i carichi di traffico erano già elevati. Ciò si è verificato in maniera significativa anche nell'area est dove si concentrano i maggiori insediamenti produttivi (terziari, industriali) e abitativi a ridosso delle principali reti viabilistiche che l'attraversano<sup>6</sup>. La tangenziale Est di recente costruzione, può essere un valido esempio di come il problema del traffico su strada nella zona della prima e seconda cintura del Comune capoluogo non sia stata risolta perché nel giro di due, tre anni dalla sua apertura era già intasata dal traffico pesante e leggero sviluppato dai Comuni dell'area.

## **1.2 Quale modello locale di sviluppo? Un dilemma mai risolto**

Per definire tuttavia la città di Verona come una città rappresentativa del modello veneto è necessario ripercorrere la sua storia. Verona, più di altre città del “quadrilatero bianco” (Padova, Treviso, Vicenza, Verona) ha vissuto da sempre un dilemma costante nell'identità del suo modello locale di sviluppo che può essere fatto risalire già alla fine dell'Ottocento, subito dopo l'Unità d'Italia e che non sembra essere mai stato affrontato e risolto.

Il forte immobilismo decisionale, infatti, emerso dalle interviste del laboratorio, come causa principale del rallentamento dello sviluppo del contesto locale oggetto

---

<sup>5</sup> Così li hanno definiti alcuni attori privilegiati locali intervistati nell'ambito del laboratorio di ricerca.

<sup>6</sup> Cfr. Robiglio R. C. (2006), *La fascia pedecollinare e di alta pianura ad est di Verona. Da San Martino Buon Albergo a San Bonifacio lungo la SR11* (cap. 1) e *Sviluppo ad est: il sistema produttivo. Lettura, interpretazione, sostenibilità* (cap. 4), in Robiglio R. C. (a cura di), *Verona est. Le attività economiche e il territorio. Approcci e metodi per lo studio di territori complessi*, Verona, ABC. Studi Editore.

d'indagine, dando vita col passare dei decenni a una lunga serie di occasioni mancate, è fatto risalire, da alcuni intervistati, ai tempi del sindaco Camuzzoni<sup>7</sup>.

Giulio Camuzzoni, nato a Verona nel 1816, è nominato sindaco della città nel 1867, a distanza di un anno dall'annessione dell'intera provincia scaligera al Regno d'Italia (1866), dopo 52 anni di dominazione austriaca che segnerà profondamente l'immediato futuro della città. Le truppe austriache, difatti, lasciarono una città completamente trasformata, poiché, da centro produttivo come era prima, la fecero divenire una roccaforte militare fortificata, diventando uno dei pilastri del famoso Quadrilatero difensivo insieme a Peschiera, Legnago e Mantova.

Dal punto di vista economico e sociale, all'epoca, Verona era caratterizzata da una povertà e disoccupazione diffuse, che l'Impero asburgico cercò di "arginare" impiegando centinaia di disoccupati nei lavori di fortificazione, in modo da evitare possibili problemi di ordine pubblico, dovuti alla condizione sociale disastrosa<sup>8</sup>.

L'economia del territorio si basava ancora prevalentemente sull'agricoltura, in quanto, le attività industriali erano marginali, con il settore manifatturiero che era ridotto ai minimi termini e vedeva al suo interno l'industria alimentare che faceva da traino con l'utilizzo dei mulini per la macinazione del grano e la pilatura del riso. Si trattava, comunque, di micro-aziende che spesso non arrivavano a 10 operai e che certamente non potevano rappresentare un punto di forza per lo sviluppo industriale del Comune capoluogo.

Diversa, invece, la situazione dell'industria legata alla lavorazione dei minerali non metalliferi che in quel periodo era già ben avviata con le cave di marmo nella Valpolicella che occupavano più di 2000 addetti.

Altra caratteristica del contesto veronese, era determinata dalla presenza del fiume Adige che tagliava in due la città costituendo per la popolazione una via di trasporto e una fonte di lavoro grazie ai traffici commerciali che si svolgevano lungo il suo corso. In particolare, arrivavano carichi di legname dal vicino Trentino e ripartivano pieni di olio e cuoi.

---

<sup>7</sup> Idea suggerita, in particolare, dall'Urbanista del Comune di Verona e delegato per la mostra "Esperienze e visioni di Verona Sud" durante l'intervista condotta il 18/06/2007.

<sup>8</sup> Cfr. Olivieri N. (1991), *Prima del canale industriale. L'economia veronese fra agricoltura e industrializzazione*, in M. Zangarini (a cura di), *Il canale Camuzzoni. Industria e società a Verona dall'Unità al Novecento*, Verona, Consorzio canale industriale Giulio Camuzzoni, pp 59 – 65.

L'acqua del fiume era utilizzata, inoltre per irrigare le coltivazioni circostanti e molte case si costruivano a ridosso degli argini in modo da permettere a pescatori, sabbionai e barcaioi di utilizzare l'Adige per il loro sostentamento.

Nonostante ciò, gli effetti della dominazione austriaca continuavano a farsi sentire contribuendo significativamente, dopo l'Unità del 1866, per almeno 15 anni a rallentare lo sviluppo del territorio. In effetti, i vincoli militari cui era ancora sottoposto per la propria vicinanza al Trentino, di dominazione asburgica, non consentivano di utilizzare gran parte delle aree urbane a causa del divieto di costruire entro i primi 200 metri della cinta fortificata. Inoltre, vigeva anche l'obbligo di abbattimento, degli edifici che si trovavano nei duecento metri successivi con un preavviso di sole ventiquattrore, qualora ve ne fosse stata necessità per la difesa militare del territorio.

Altro grande problema che si presentava in quegli anni nel Comune capoluogo, era la scarsa capacità del luogo di garantire un'adeguata forza motrice da poter essere messa a disposizione delle grandi industrie che volevano delocalizzare nel veronese. La provincia scaligera, infatti, grazie al passaggio del fiume Adige e dei suoi affluenti, era considerata un luogo "appetibile" dalle grandi industrie delle città vicine, proprio per il potenziale che tali corsi d'acqua avrebbero potuto dare nella produzione di energia idraulica. Purtroppo, lo sfruttamento di tale potenziale non si rivelava così semplice, in quanto, la portata del fiume era molto incostante e ciò non faceva altro che causare il fallimento dei tentativi attuati fino ad allora per far funzionare correttamente i motori idraulici.

Possiamo capire, perciò, come l'insieme dei problemi e dei vincoli militari che si presentavano a Verona abbiano costituito il fattore determinante di scoraggiamento nell'insediare nuove grandi industrie nel territorio, in particolar modo da parte di capitalisti esterni che avrebbero contribuito all'opera di industrializzazione della città.

Ecco perché, quando Giulio Camuzzoni è nominato sindaco di Verona (1867), avendo ben presente la situazione economica e sociale vigente, cerca di conferire un ulteriore impulso allo sviluppo industriale della città, consapevole del fatto che ciò poteva costituire l'unica via d'uscita alla situazione di emergenza lavorativa.

Egli era descritto come un degno rappresentante della classe borghese di provincia del suo tempo, colta, di ispirazione liberale, immersa in un clima positivista che la stessa contribuiva a formare, e che poteva annoverare rappresentanti illustri quali

Angelo Messedaglia e Aleardo Aleardi<sup>9</sup>. Una borghesia che amava riunirsi nei circoli culturali e nei salotti per discutere di tutto, dalla politica all'agricoltura, dalla meteorologia alla medicina, forgiando la propria appartenenza sull'ambiente culturale dal quale proveniva, prima ancora delle idee politiche. Costantemente divisa tra il progresso che avanza (l'industrializzazione) e la vecchia tradizione conservatrice a sostegno dell'economia agricola, quale settore dominante del contesto veronese. Proprio l'agricoltura rappresenterà l'ostacolo maggiore alla realizzazione del grande canale industriale, in quanto, sebbene l'agricoltura fosse un settore in crisi, costituiva ancora la principale fonte di sostentamento per la popolazione del luogo. Camuzzoni questo lo sapeva, difatti, pur considerando l'industrializzazione una tappa fondamentale per lo sviluppo della città, affermava che i nuovi macchinari dovevano essere impiegati in *primis* al servizio della terra per risollevare il settore agricolo in difficoltà.

Una volta nominato sindaco, inoltre, egli si interessò di molti aspetti legati alla vita dei cittadini, come per esempio, promuove una serie di interventi a favore dell'istruzione con la costruzione di nuove scuole elementari, tanto che, nel giro di tre anni dalla sua nomina, le scuole passarono da sette a diciotto, con un aumento del 233% degli alunni. Da un lato, puntava a contrastare l'analfabetismo diffuso e dall'altro lato voleva migliorare il livello qualitativo dell'istruzione. Pertanto, obbligò i maestri e le maestre, rispettivamente di sera e la domenica, a tenere delle lezioni gratuite per gli adulti, con il Comune che garantiva tutto il materiale necessario per l'insegnamento, libri compresi.

Il suo impegno fu molto forte anche nella lotta alla povertà e alla disoccupazione, che aveva raggiunto livelli molto alti dopo l'annessione di Verona all'Italia, diventando un problema sociale e di ordine pubblico che Camuzzoni sperava di risolvere con la costruzione del canale industriale.

Un progetto innovativo e ambizioso che ci fa capire la sua lungimiranza politica, economica e sociale, che avrebbe potuto trasformare Verona in una grande città industriale manifatturiera, come stava avvenendo per Torino, Milano e Genova destinate a divenire il "triangolo industriale" della nuova Italia.

---

<sup>9</sup> Cfr. Zangarini M. (1991), *Giulio Camuzzoni. Un intellettuale borghese tra tradizione e progresso*, in M. Zangarini (a cura di), *Il canale Camuzzoni. Industria e società a Verona dall'Unità al Novecento*, Verona, Consorzio canale industriale Giulio Camuzzoni, pp 91 – 100.

Purtroppo, una classe borghese con una mentalità conservatrice e prudente verso il “nuovo” e una tradizione agricola che volle rimanere il settore trainante dell’economia rappresenteranno l’ostacolo più grande che Camuzzoni dovrà affrontare nella realizzazione del suo progetto.

Difatti, Il progetto di costruire un grande canale industriale che il sindaco aveva in mente doveva promuovere, da una parte, lo sviluppo economico a livello locale e dall’altra fare da traino a quello nazionale, seguendo la “nuova” tendenza alle grandi concentrazioni industriali. Egli, difatti, si rese conto che pochi luoghi potevano permettersi di possedere e utilizzare quei fattori attrattivi che conferivano al territorio veronese una naturale predisposizione alla modernizzazione industriale. Tra questi, possiamo citare la sua posizione geografica strategica, il collegamento con la principale rete ferroviaria nazionale e il porto di Venezia che, grazie all’apertura del canale di Suez, avrebbe potuto fare concorrenza a quello di Liverpool. Senza dimenticare che la città era attraversata dal fiume Adige, uno dei più grandi d’Italia e ciò costituiva una grande opportunità nella produzione di forza motrice da mettere a disposizione delle grandi industrie.

Fu così che nel 1872, cinque anni dopo la sua nomina a sindaco di Verona, iniziò a mettere in pratica il progetto di costruzione di un grande canale industriale che permettesse alla città di produrre una significativa quantità di forza motrice. La stesura del progetto, fu affidata nello stesso anno all’ing. Enrico Carli che solo quattro mesi dopo ne presentò la prima bozza prevedendo la produzione di 1250 cavalli di forza motrice per un costo totale di circa 500.000 lire del tempo<sup>10</sup>.

L’anno successivo, il progetto è discusso in Consiglio comunale per essere approvato, ma, da quel momento, inizia il lungo e travagliato cammino che Camuzzoni ha dovuto affrontare per portare a termine la sua opera.

Il progetto fu, difatti, approvato nel 1874 dopo una serie di discussioni interne all’assemblea che portarono l’ing. Carli a modificare il progetto iniziale aumentando la forza motrice da 1250 a 1580 cv, mentre la Giunta fu obbligata dal Consiglio a considerare anche dei progetti alternativi.

---

<sup>10</sup> Cfr. Calò A. (1991), *Cronistoria di un progetto per l’industrializzazione di Verona: il canale Camuzzoni*, in M. Zangarini (a cura di), *Il canale Camuzzoni. Industria e società a Verona dall’Unità al Novecento*, Verona, Consorzio canale industriale Giulio Camuzzoni, pp 151 – 172.

Intanto, erano già trascorsi due anni e i dibattiti che si erano creati in Consiglio si diffusero anche in città, formando un'opposizione eterogenea e trasversale alla costruzione del canale industriale. Si delineò, pertanto, uno "scontro" tra due visioni ben distinte dello sviluppo locale del territorio, una di stampo progressista, sostenuta da Camuzzoni e l'ing. Carli, basata su uno sviluppo economico "esogeno" determinato dalla localizzazione di grandi industrie italiane o estere lungo il canale. Si trattava, prevalentemente, di industrie tessili del settore manifatturiero da collocare nella zona pianeggiante di Campagnola, area situata fuori delle mura di cinta, riservata alla costruzione del canale una volta liberata dalle servitù militari. Ciò, avrebbe permesso l'edificazione delle case per gli operai assunti dalle nuove industrie, negli spazi liberi all'interno delle mura, sviluppando ulteriormente l'area residenziale e l'urbanizzazione del Comune capoluogo. L'altra visione, invece, di stampo conservatore sostenuta anche dalla borghesia cui Camuzzoni apparteneva, mirava ad uno sviluppo economico graduale, di tipo "endogeno", basato non sul settore industriale ma sul potenziamento del settore agricolo tradizionale. Quest'ultimo, poi, una volta accumulato i capitali necessari avrebbe potuto fare da traino per l'industrializzazione della città, caratterizzata però, dal rafforzamento delle piccole industrie locali. Naturalmente, questa visione andava a difendere molteplici interessi e paure della classe borghese locale, il progetto, infatti, "minava" in primo luogo la lunga tradizione che aveva sempre visto i capitali locali legati all'agricoltura, quale settore tradizionale dominante e grande fonte di reddito per i proprietari terrieri. Si temeva, inoltre, la possibilità di una selvaggia e incontrollata urbanizzazione, che avrebbe concentrato ingenti masse di operai, anche forestieri, all'interno delle mura, creando il "pericolo" dell'instaurazione di un clima di elevata tensione sociale. Situazione che avrebbe spaventato non poco la popolazione residente, timorosa di continui scioperi e problemi di ordine pubblico, uniti ad una profonda avversione nei confronti del nuovo e della modernizzazione industriale.

Tali fattori uniti insieme hanno contribuito ad allungare notevolmente i tempi della realizzazione del canale industriale, basti pensare che, da quando il Consiglio affida il compito di stesura del progetto all'ing. Carli (1872), il canale sarà pronto solo nel 1885 ben 13 anni dopo, (a causa anche dell'alluvione del 1882 che colpì la città) e sarà utilizzabile solo dal 1887. Sono passati già quindici anni e intanto fra varie modifiche, discussioni politiche, dibattiti cittadini e i lunghi tempi burocratici per



ottenere le autorizzazioni e le concessioni statali, il canale aveva perso la sua originaria attrattiva. Eppure, le ultime modifiche prevedevano la nuova sede di localizzazione del canale industriale nella zona del Basso Acquar con la produzione di 3200 cv di forza motrice (a fronte di una spesa totale di tre milioni di lire), collegato a due canali irrigui, uno a Nord all'altezza di Chievo e l'altro a Sud nel sistema del Basso Agro veronese. Ciò avrebbe permesso, secondo le stime dell'epoca, di sviluppare di pari passo, l'industrializzazione massiccia del Comune capoluogo e lo sviluppo dell'agricoltura in gran parte del territorio provinciale. Purtroppo questo non avvenne, in quanto per ben due volte la città ne perse l'occasione. La prima accadde con la rinuncia dell'industriale tessile Cristoforo Benigno Crespi di Busto Arsizio che, attratto in un primo momento dai fattori localizzativi, fu indotto nel 1877, dai vari ritardi e ostacoli già descritti, a ripiegare in un'altra zona. Si trattava di un'area vicino a Trezzo d'Adda, che diventerà famosa con la denominazione di "Crespi d'Adda" per sottolineare come, il canale industriale e il grande opificio da lui costruito ebbe un'incredibile sviluppo industriale nel decennio successivo. Senza dimenticare le case per gli operai che costruì in quegli anni favorendo lo sviluppo dell'edilizia residenziale del luogo, dimostrando di sfruttare nel migliore dei modi le sue capacità imprenditoriali, doti che scarseggiavano nel contesto veronese. Per il sindaco Giulio Camuzzoni tale occasione mancata rappresenterà un grande rammarico, soprattutto alla luce delle previsioni fatte sull'utilizzo dell'intera forza motrice prodotta (2800 cv) che sarebbe stata in grado di soddisfare il fabbisogno energetico di grandi industrie tessili. In numero necessario per dare lavoro a circa 6000 operai, quasi il 9% della popolazione veronese (61.000 abitanti circa), contribuendo a cambiare significativamente la situazione economica e sociale della città che versava in uno stato di crisi profonda.

La seconda occasione invece si manifestò nel 1882 con la possibilità, da parte del Comune, di stipulare una convenzione con l'industriale genovese Emanuele Balestrieri che, come Benigno Crespi, fu attratto dalle prospettive ambiziose che i fattori localizzativi di Verona e il progetto dell'ing. Carli rappresentavano. Anche in quel caso, si puntava a trasformare Verona in una grande città industriale manifatturiera, con l'impegno da parte dell'industriale genovese di costruire una serie di opifici e fabbriche, con la speranza di erigere nei successivi sei anni quattro grandi stabilimenti. Contemporaneamente dovevano essere costruite anche le case per gli operai (si stimava

di occupare qualche migliaio di addetti) nella zona del canale industriale, promuovendo lo sviluppo residenziale della città. Questo non fu possibile, in quanto le trattative si trascinarono per cinque anni, dal 1882 al 1887, durante i quali avvennero una serie di episodi tra cui l'alluvione del settembre 1882 che colpì duramente Verona e le polemiche che seguirono subito dopo, sia nel Consiglio comunale sia tra la popolazione. Furono talmente accese che, nel 1883 Camuzzoni si vide costretto a rassegnare le dimissioni dopo essere stato alla guida della città per sedici anni e senza aver visto realizzarsi il suo progetto più ambizioso e lungimirante: il canale industriale. Le trattative con Balestreri, comunque, andarono avanti con il nuovo sindaco Antonio Guglielmi, anche se a causa di incomprensioni e forti divergenze nel 1887 si conclusero con un nulla di fatto e la rinuncia del capitalista genovese<sup>11</sup>. A fronte di queste due grandi occasioni mancate, l'amministrazione cittadina decise, nel 1889, di cedere una piccola quota di forza motrice (201 cv) all'imprenditore Pasquale Crespi, fratello di Benigno Crespi, che aveva intenzione di investire nella costruzione di un opificio presso il canale industriale di Verona. Ovviamente, si trattava di un opificio di modeste dimensioni che occupava circa settecento operai nel momento di massima efficienza (verso la fine del secolo), ma era oramai troppo tardi. All'inizio del 1900 iniziava a profilarsi la crisi del settore manifatturiero. Non servì neppure l'acquisto di altri 799 cv, poiché oramai gli addetti occupati erano scesi a circa trecento, lavorando spesso ad orario ridotto, tanto che, non riuscendo più ad ammortizzare i capitali investiti, Pasquale Crespi decise, nel 1907, la dismissione dell'attività<sup>12</sup>. Così, 35 anni dopo, era fallito il progetto iniziale del sindaco Camuzzoni, gettando le basi per uno sviluppo industriale della città basato sulla piccola e media impresa locale con una localizzazione diffusa, che sarà quella tipica del "modello veneto". Si tratta di uno sviluppo che non fu programmato dall'attore politico ma dettato dalle circostanze esterne causate dalle occasioni mancate precedentemente. A differenza dunque di quanto accadde nella

---

<sup>11</sup> Per una descrizione dettagliata del dibattito politico-amministrativo dell'intera vicenda rimando al capitolo di Calò A. (1991), *Cronistoria di un progetto per l'industrializzazione di Verona: il canale Camuzzoni*, in M. Zangarini (a cura di), *Il canale Camuzzoni. Industria e società a Verona dall'Unità al Novecento*, Verona, Consorzio canale industriale Giulio Camuzzoni, pp 173 – 187.

<sup>12</sup> Cfr. Roverato G. (1991), *L'industria del cotone: il canale e i Crespi. Un'occasione mancata*, in M. Zangarini (a cura di), *Il canale Camuzzoni. Industria e società a Verona dall'Unità al Novecento*, Verona, Consorzio canale industriale Giulio Camuzzoni, pp 209 – 217.

vicina provincia di Brescia, (zona “bianca”) dove, i cattolici bresciani decisero consapevolmente di puntare su un modello di sviluppo industriale basato sulla piccola impresa, supportati dal loro sistema di banche e Casse rurali fondate nella provincia tra il 1893 e il 1902. Promuovendo, dopo la crisi agraria di fine Ottocento, lo sviluppo dell’economia diffusa caratterizzata dall’artigianato e dai piccoli proprietari che diverranno, in seguito, piccoli imprenditori industriali<sup>13</sup>.

Non solo, il grande dibattito che ha caratterizzato la vicenda del canale industriale di Verona, può rappresentare l’inizio di una serie di lunghi dibattiti che accompagneranno la storia dello sviluppo economico, sociale ed urbanistico della città nel secolo successivo. Attraverso esempi concreti, infatti, possiamo capire come nella maggior parte dei casi, le lungaggini del dibattito politico-amministrativo perpetratosi in sede di Consiglio comunale, sia la principale causa delle occasioni mancate per le quali il Comune capoluogo è divenuto famoso negli anni.

Senza dubbio la prima di queste è rappresentata dal canale industriale che, divenuto pronto all’uso solamente quindici anni dopo il primo incarico all’ing. Carli per la stesura del progetto nasce già come un’opera obsoleta nei confronti dello scenario economico-industriale oramai mutato. La stessa cosa si può dire anche per la decisione, da parte della Giunta comunale guidata dal neosindaco Augusto Caperle, di avviare in maniera definitiva la procedura per il riscatto del canale industriale da parte del Comune. Era l’anno 1893, vent’anni dopo il primo progetto dell’ing. Carli e dopo sei anni di utilizzo del canale che, però, non aveva dato i risultati sperati, in quanto, l’industrializzazione non aveva preso piede e nemmeno i tentativi di irrigazione dell’Agro veronese avevano promosso una ripresa dell’agricoltura.

In questa situazione critica, tuttavia, l’amministrazione comunale sperava di risollevarne le sorti dell’economia cittadina sia attraverso questa operazione di riscatto, sia avviando la costruzione dell’Officina elettrica comunale che avrebbe dovuto soddisfare il bisogno di energia elettrica delle nuove macchine industriali. Nonostante gli sforzi dell’amministrazione comunale per la costruzione di nuove centrali, i soliti problemi dovuti, in parte, al Consiglio e, in parte, ai tempi burocratici degli organi statali per la concessione delle autorizzazioni necessarie, causarono un significativo

---

<sup>13</sup> Cfr. Gangemi G. (1994), *La questione federalista. Zanardelli, Cattaneo e i cattolici bresciani*, Liviana, Padova.

slittamento dei lavori di realizzazione. Pertanto, dai primi progetti preliminari risalenti al 1899, i lavori furono avviati solo a partire dal 1920, quando le prime industrie insediate nella zona del Basso Aquar, le cartiere Fedrigoni, il Cottonificio veneziano e i mulini Consolaro, utilizzavano già l'energia elettrica.

Se passiamo, poi, ad esaminare l'operato dell'amministrazione comunale nel periodo che va dalla nascita della repubblica fino ai giorni nostri, scopriremo che i dibattiti "infiniti" costituiscono una costante nella vita politica-amministrativa della città evidenziando nei vari decenni, una sorta di "paralisi" nel governo della città.

### 1.3 Piccole imprese e società locale: un equilibrio messo a dura prova

Dal punto di vista economico, Verona è caratterizzata dalla presenza sul territorio della piccola e media impresa (PMI), tipica del "tessuto" produttivo del Nordest, con una significativa presenza di microimprese che non superano i 10 addetti. Nell'ultimo anno (2006) le imprese registrate presso la Camera di Commercio di VR (CCIAA) sono aumentate ulteriormente superando la quota 100.000 come si può vedere dalla tabella 1 dove è indicata l'appartenenza ai vari settori.

**Tabella 1:** Imprese registrate presso la CCIAA di Verona (2006).

<b>Ripartizione per settore delle imprese registrate alla CCIAA di VR nel 2006</b>	
Agricoltura e pesca	20.029
Industria	13.149
Costruzioni	15.570
Commercio	20.916
Alberghi e ristoranti	5.153
Trasporti e attività ausiliarie	3.837
Servizi (attività di intermediazione monetaria e finanziaria, assicurazioni, attività immobiliari, informatica, istruzione, sanità e altri servizi sociali, ecc.)	16.888
Altro	4.586
<b>TOTALE</b>	<b>100.128</b>

**Fonte:** Elaborazione 2007 della CCIAA di VR su dati Infocamere.

Verona è considerata “un’isola felice” per via della crescita, che si attesta sul +3%, con un basso tasso di disoccupazione (4%) e un livello di benessere diffuso e un’occupazione al 66%. I settori trainanti sono l’industria alimentare e delle bevande, il commercio, il turismo, la logistica e la grafica, senza dimenticare il settore delle esportazioni con un +11% a fronte di un +7,8% del Veneto e + 9% dell’Italia<sup>14</sup>. Un altro aspetto che fa luce sulla ricchezza del territorio deriva dal dato provinciale sul prodotto interno lordo (PIL), misurato recentemente (2005) da un’indagine Unioncamere-Istituto Guglielmo Tagliacarne (tabella 2) che ne evidenzia l’ascesa al tredicesimo posto, tra le 15 province più ricche d’Italia. La città di Verona e il territorio provinciale sono caratterizzate, inoltre, da un *mix* diversificato di imprese e distretti industriali.

**Tabella 2:** Il PIL delle prime 15 province italiane (2005).

<b>Posizione 2005</b>	<b>Provincia</b>	<b>PIL per abitante 2005 (€)</b>	<b>Variazione % 2004/2005</b>
1	Bolzano	36.865,7	0
2	Milano	35.776,0	0
3	Bologna	32.653,0	0
4	Modena	31.920,3	0
5	Parma	31.546,1	+4
6	Firenze	31.118,1	-1
7	Aosta	30.901,9	0
8	Roma	30.847,8	-2
9	Mantova	30.034,8	-1
10	Brescia	29.245,1	+4
11	Cuneo	28.988,8	0
12	Ravenna	28.678,0	-2
<b>13</b>	<b>Verona</b>	<b>28.672,7</b>	<b>+4</b>
14	Trieste	28.470,6	+2
15	Trento	28.194,7	-2

**Fonte:** Unioncamere, Istituto G. Tagliacarne.

<sup>14</sup> Indagine congiunturale sull’industria manifatturiera veneta (2007): Provincia di VR, Confindustria veneta e Confindustria Verona.

Inoltre, sulla base della L.r 8/2003 e sue modificazioni la Regione Veneto ha riconosciuto nel 2006 ben 6 patti di distretto e un metadistretto nel territorio veronese (tabella 3), a fronte dei 4 patti riconosciuti nel territorio vicentino; 2 nel territorio padovano; 2 nel territorio rodigino; 2 patti e 1 metadistretto nel territorio veneziano; 4 patti e 1 metadistretto nel territorio trevigiano e infine 1 patto di distretto nel territorio bellunese<sup>15</sup>.

**Tabella 3:** I patti di distretto della provincia di Verona.

<b>DISTRETTI AMMESSI</b>	<b>ANNO</b>
Distretto calzaturiero veronese	2006
Distretto del marmo e delle pietre del Veneto	2006
Distretto del mobile classico della pianura veneta	2006
Distretto produttivo grafico – cartario veneto (*)	2006
Metadistretto logistico veneto	2006
Venetoclima – Distretto veneto della termomeccanica	2006
Verona ProntoModa/Distretto veneto dell’abbigliamento	2006
Distretto ortofrutticolo veneto	2004
Distretto turistico del Garda	2004
Distretto veneto del vino	2004
Distretto veneto dell’informatica e del tecnologico avanzato	2004

(\*) ammesso con riserva (DGR N. 2617 del 07/08/2006)

**Fonte:** CCIAA di Verona – Servizio Studi e Ricerca.

Dal punto di vista sociale, invece, pur essendo un territorio con un benessere diffuso, si evidenziano sempre di più sacche emergenti di disagio dovuti ad alcuni quartieri degradati. Su tali zone si concentra l’immigrazione, che raggiunge anche percentuali del 18-22%, a fronte della media cittadina che si attesta al 10%, andando a incidere significativamente sulla percezione dei cittadini riguardo al problema sicurezza.

Lo stesso si può dire per la qualità della vita, che non è più percepita in maniera positiva, anzi i problemi che affliggono la città, quali la mobilità urbana, fa sì che

<sup>15</sup> Cfr. CCIAA di Verona – Servizio Studi e Ricerca, *I distretti produttivi di Verona*, (2006).

l'inquinamento atmosferico sia elevato almeno 9 mesi l'anno con una situazione insalubre per livelli di PM10. A ciò si aggiunge la scarsità di spazi verdi con parchi cittadini che sono stati promessi ma mai realizzati negli ultimi decenni: indicatori che contribuiscono a fare di VR l'ultima città del Veneto per la qualità dell'ambiente come risulta dalla ricerca pubblicata da Legambiente nell'ottobre 2007. Tale ricerca ha monitorato una serie di parametri che evidenziano la qualità ambientale complessiva dei 103 capoluoghi d'Italia con Verona che si attesta al settantasettesimo posto e, come si vede dalla tabella 4, all'ultimo posto nella Regione Veneto a riprova della scarsa attenzione data alla sostenibilità ambientale.

**Tabella 4:** Indice di qualità dell'ambiente delle Città venete.

<b>POSIZIONE NAZIONALE</b>	<b>CITTÁ</b>	<b>INDICE</b>
1	Belluno	71,40
11	Venezia	61,27
48	Rovigo	52,28
67	Padova	48,74
68	Treviso	48,63
75	Vicenza	47,14
<b>77</b>	<b>Verona</b>	<b>46,35</b>

**Fonte:** Legambiente, Ecosistema urbano 2008 (Comuni dati 2006)  
Elaborazione: Istituto di Ricerche Ambiente Italia.

#### **1.4 Un'area "bianca" in trasformazione**

La cultura amministrativa del Comune capoluogo e della Provincia, del Veronese può essere considerata rappresentativa della subcultura "bianca", che ha segnato il contesto veneto e del Nord Est<sup>16</sup>. Tale subcultura caratterizzata dall'egemonia del mondo cattolico, da un governo locale democristiano e da uno stile amministrativo non interventista, si è riprodotta fino alla fine degli anni '80 grazie al sostegno dell'associazionismo locale di matrice cattolica. Con l'amministrazione locale che

<sup>16</sup> Cfr. P. Messina, (2001), *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino, Utet-Libreria.

“conferiva” alla DC la “delega” politica per la tutela degli interessi della comunità locale, mediata dalla Chiesa che garantiva tramite le proprie associazioni l’integrazione sociale. Lo stile amministrativo democristiano ha contribuito a riprodurre la cultura del “localismo antistatalista” riducendo al minimo le domande politiche rivolte alle istituzioni politiche locali e orientata alla conservazione delle tradizioni culturali e alla difesa del privato sociale ed economico ovvero alla difesa di interessi privati particolaristici.

Il ruolo del *policy maker* locale è un ruolo marginale, nel modo di regolazione “bianco”, limitato all’erogazione di politiche di tipo distributivo, tramite contributi “a pioggia” che vanno a soddisfare interessi individuali e particolaristici, ma non promuovono lo sviluppo interno come progetto condiviso. Interviene il meno possibile in ambito economico, favorendo l’autoregolazione del mercato e lo “sviluppo spontaneo”, non regolato, anche ricorrendo alla “non decisione” (vedi caso Camuzzoni), ha segnato l’espandersi del fenomeno della campagna urbanizzata.

Questo modo di regolazione è espressione, e a sua volta produce, una serie di reti sociali e reti d’impresa corte, di tipo informale e chiuse verso l’esterno, con un capitale sociale nel quale prevale la tendenza all’intolleranza e all’esclusione (*bonding*)<sup>17</sup>.

L’associazionismo diffuso di matrice cattolica si rivela molto influente in queste zone, segnate dall’insediamento della piccola proprietà contadina, trasformatasi poi in piccola impresa (privato economico).

Possiamo dire dunque che il dominio netto della DC si può vedere anche nella storia della repubblica dalla sua nascita (1946) fino agli anni ’90 (prima di tangentopoli), ottenendo quasi sempre un proprio rappresentante come sindaco, con ben 9 sindaci su 10. A partire dagli anni Novanta, invece, lo scenario politico cambia significativamente. Il ciclone tangentopoli sconvolge la classe politica locale, con inchieste che hanno messo sotto accusa un numero impressionante di dirigenti politici locali. Alcuni partiti molto importanti, tra i quali la DC, e il PSI, sono letteralmente investiti e “smantellati” dalle inchieste giudiziarie. Tanto che, dopo Milano, Verona è la città italiana a subire i contraccolpi più evidenti di questo scandalo, essendo definita successivamente, non a caso, la seconda tangentopoli d’Italia.

---

<sup>17</sup> Cfr. Almagisti M. (2006), *Qualità della democrazia, Capitale sociale, partiti e culture politiche in Italia*, Carocci, Roma.



Le conseguenze non tardano ad arrivare, poiché, il primo dicembre 1993, ben 33 consiglieri comunali (32 della maggioranza) depositano presso il segretario generale del Comune una lettera di dimissioni. La documentazione fu protocollata e trasferita in Procura per essere inviata al Ministero dell'Interno, mentre, la sera stessa il Prefetto di Verona nomina commissario, con decreto, Alberto De Muro, romano, Prefetto con incarico presso il Commissariato di Governo per la Regione Veneto.

Viene azzerato il Consiglio comunale e per la prima volta da quando esiste la repubblica, la città non è amministrata da un sindaco e da una Giunta, bensì da un commissario prefettizio che assume i poteri del sindaco, degli assessori, del Consiglio comunale e dell'Ufficiale di Governo<sup>18</sup>.

Questa è una frattura importante, perché la città, nel giro di pochi mesi perde i collegamenti diretti e indiretti che aveva nei confronti del governo centrale tramite la DC e il PSI, che aveva permesso al Comune di avere un certo "peso" anche a livello nazionale.

Con le elezioni di giugno 1994, invece, lo scenario politico veronese cambia, entra in gioco il nuovo partito di Silvio Berlusconi, Forza Italia, che si presenta alla competizione elettorale insieme con una coalizione di centro-destra con CCD, AN (al posto dell'MSI) e Lega Nord. La coalizione vincerà le elezioni e l'amministrazione del sindaco Sironi amministrerà la città per due mandati, sebbene, nel secondo mandato la Lega Nord passi all'opposizione. Forza Italia ha rappresentato, perciò, a livello locale, il "collettore" degli ex esponenti della DC e del PSI che non sono stati coinvolti nello scandalo di tangentopoli, costituendo un forte segnale di continuità con il passato e cercando di rinnovare quel "peso" politico che il Comune capoluogo aveva acquisito a livello nazionale.

Solo con l'amministrazione Zanotto 2003-2007 il centro sinistra vince per la prima volta, le elezioni comunali: un caso eccezionale, viste le circostanze che hanno permesso la vittoria, avvenuta grazie all'appoggio dell'ex sindaco Sironi di Forza Italia che, non avendo trovato un accordo con la coalizione di centro-destra per designare il proprio successore, decise di appoggiare il candidato DS Zanotto. La riprova

---

<sup>18</sup> Cfr. Giardini E. (2002), *L'amministrazione Sala – Erminiero 1990 – 1994*, in Brugnoli P. (a cura di), *Il Consiglio comunale di Verona. Dieci secoli di Storia*, Amministrazione comunale di Verona, pp 176-183.

dell'eccezionalità di questa parentesi amministrativa è dovuta alle recenti elezioni che si sono svolte a fine maggio 2007 dove l'amministrazione Zanotto non è stata riconfermata, mentre, il centrodestra compatto è ritornato ad amministrare con il sindaco Flavio Tosi della Lega Nord che ha ottenuto il doppio dei voti del sindaco uscente.

Un'altra caratteristica tipica della cultura amministrativa del contesto veronese, emersa dalle interviste effettuate a testimoni privilegiati riguarda, inoltre l'immobilismo decisionale e le forti contrapposizioni politiche. Tali contrapposizioni hanno portato, negli ultimi anni, ad un ostruzionismo politico esasperato con Consigli comunali che duravano più di un giorno per poter arrivare ad una decisione o ad una non decisione, come succedeva in alcuni casi. Non solo, gli intervistati hanno evidenziato anche l'esigenza di puntare sulla formazione della classe politica locale, per formare *leaders* forti, carismatici, rappresentativi e che siano in grado di decidere per uscire dagli infiniti dibattiti che si creano ogni qual volta si vuole realizzare un progetto di sviluppo locale, attivando un mutamento nello stile decisionale e amministrativo. Le origini di questa "paralisi" possono essere fatte risalire, come si è visto, già alle vicende di fine Ottocento sul progetto del grande canale industriale per la produzione di forza motrice, ma possono essere ritrovati anche nelle recenti vicende riguardanti le politiche urbanistiche e di pianificazione strategica della città.

### **1.5 Le politiche urbanistiche: dal PRG al PAT**

È soprattutto il Piano Regolatore Generale (PRG), lo strumento per eccellenza nella programmazione urbanistica locale, a rappresentare il maggior ostacolo decisionale all'interno dell'amministrazione veronese. Sembra proprio che vi sia una profonda difficoltà a decidere ed elaborare un progetto contenente una visione generale dello sviluppo del territorio a medio – lungo termine, a differenza delle decisioni di breve periodo che, invece, nei vari decenni sono copiose.

Il primo PRG, approvato dall'amministrazione comunale nell'era della Repubblica, risale al 1954 con il sindaco Uberti, dopo 17 sedute in Consiglio. Lo scopo di tale strumento urbanistico era quello di riordinare lo sviluppo caotico e vertiginoso

che in quegli anni rischiava di compromettere il patrimonio storico-artistico della città<sup>19</sup>. Da quel momento inizia l'iter travagliato del nuovo strumento urbanistico, difatti, già nello stesso anno subì le prime modifiche che andavano a “mitigare” i vincoli imposti all'urbanizzazione selvaggia. Non solo, ulteriori cambiamenti furono introdotti nel 1956 e, come se non bastasse, nel 1958 anno in cui il PRG entra in vigore, il sindaco Giorgio Zanotto esterna la presunta inadeguatezza di tale Piano nel fronteggiare lo sviluppo imprevisto dei quartieri comunali. Non a caso, il decennio che va dal 1951 al 1961 è molto importante per Verona che la vede passare velocemente dalla fase di ricostruzione, dopo i bombardamenti della seconda guerra mondiale, alla fase di rinascita ed espansione, tanto da essere una delle province più attive del Veneto. A dimostrazione di ciò, la ZAI storica esistente già dal 1948, con un decreto legislativo statale fu riconosciuta come prima zona d'Italia che possedeva tali caratteristiche<sup>20</sup>.

Dopo i cambiamenti repentini di quel decennio, il vecchio Piano Regolatore Generale redatto nel 1954 si rivelava totalmente inadeguato alla nuova conformazione del Comune capoluogo, perciò il Consiglio comunale deliberò nel 1963 l'esigenza di una variante generale. Tale variante, che fu approvata nel 1966 dopo un lungo dibattito in Consiglio, ottenne il via libera dagli organi statali e regionali solamente dieci anni dopo, nel 1976, subendo una lunga serie di modifiche<sup>21</sup>.

In quel caso la colpa di un ritardo così lungo deve essere ripartita tra il Consiglio comunale che modificò più volte la variante tra il 1966 e il 1973 e, le lungaggini burocratiche degli organi sovra-comunali, i quali altro non fecero che rendere ancora più obsoleto il “vecchio PRG”.

Negli anni successivi, quest'ultimo fu ripreso dall'amministrazione del sindaco Sboarina (1985-1990) con l'intenzione di elaborare un'ulteriore variante generale che promuoveva l'avvio di una maggior collaborazione con i comuni della cintura. Purtroppo, passati i cinque anni di mandato, la variante non fu portata a compimento e di conseguenza non fu possibile la sua approvazione, scatenando alcune critiche da

---

<sup>19</sup> Cfr. Marchesini D. (2002), *L'amministrazione Uberti 1951-1956*, in Brugnoli P. (a cura di), *Il Consiglio comunale di Verona, dieci secoli di storia*, Verona, Amministrazione comunale di Verona, pp 113 – 120.

<sup>20</sup> Cfr. Squarzoni M. (2002), *L'amministrazione Zanotto 1956-1960*, in Brugnoli P. (a cura di), *Il Consiglio comunale di Verona, dieci secoli di storia*, Verona, Amministrazione comunale di Verona, pp 121-127.

<sup>21</sup> Cfr. Rocca L. (2002), *L'amministrazione Gozzi 1964-1970*, in Brugnoli P. (a cura di), *Il Consiglio comunale di Verona, dieci secoli di storia*, Verona, Amministrazione comunale di Verona, pp 134-143.

parte del PCI che si trovava all'opposizione, il quale mal sopportava l'idea di non essere riusciti nell'approvazione di un nuovo PRG<sup>22</sup>.

Dopo il ciclone giudiziario di tangentopoli ci prova l'amministrazione Sironi che, nei due mandati consecutivi (1994-2002) cercherà di elaborare il nuovo Piano Regolatore Generale. Era ormai evidente, difatti, che lo strumento di pianificazione strategica vigente non poteva più essere adeguato ai cambiamenti intercorsi in città, soprattutto per il fatto che era ancora quello del 1975 (il piano Marconi). Pertanto, in quegli anni esso era stato "sfruttato" dalle varie amministrazioni succedutesi, che non riuscendo ad elaborarne uno nuovo, erano andate avanti approvando più di 150 varianti parziali nel giro di vent'anni. Però, nonostante le buone intenzioni della neoamministrazione e i criteri guida per la sua realizzazione del PRG, elaborati nel secondo mandato, la discussione diventa sempre più faticosa con una lunga serie di sedute in Consiglio comunale che contribuiscono a ingigantire sempre di più il dibattito creatosi<sup>23</sup>. Sfuma così, dopo due mandati, l'intenzione di approvare il nuovo strumento urbanistico, pur essendo stato una delle priorità del programma politico-amministrativo del sindaco Michela Sironi Mariotti, ancora una volta si prefigurò un'occasione mancata per la città.

Bisognerà attendere la successiva amministrazione guidata del sindaco Paolo Zanotto (a capo di una coalizione di centro-sinistra) che, riprendendo le linee generali del programma urbanistico della Giunta Sironi, elaborerà il Piano di Assetto del Territorio (PAT). Si tratta del nuovo strumento di pianificazione strategica comunale, introdotto dalla L.R. 11 del 2004 in sostituzione del PRG e che sarà il caso-studio del prossimo capitolo insieme al Piano Strategico (Verona 2020).

Si conclude, così il lungo e difficile iter che ha accompagnato il PRG nei decenni appena descritti, suscitando grandi dibattiti cittadini che spesso hanno contribuito a ostacolare le iniziative delle amministrazioni facendo perdere alla città delle grandi occasioni. Tra quest'ultime si possono evidenziare alcuni esempi concreti che ci fanno capire meglio perché spesso Verona sia definita la città dei grandi dibattiti e delle occasioni mancate. Si può fare riferimento al primo grande problema di Verona,

---

<sup>22</sup> Cfr. Giardini E. (2002), *L'amministrazione Sboarina 1985-1990*, in Brugnoli P. (a cura di), *Il Consiglio comunale di Verona, dieci secoli di storia*, Verona, Amministrazione comunale di Verona, pp 168-175.

<sup>23</sup> Cfr. Aldegheri L. (2002), *L'amministrazione Sironi 1994 - 2002*, in Brugnoli P. (a cura di), *Il Consiglio comunale di Verona, dieci secoli di storia*, Verona, Amministrazione comunale di Verona pp 184-195.

costituito dal traffico e dalla mobilità urbana, dove i primi provvedimenti risalgono al 1968 e, negli anni successivi, si studiano una serie di interventi per “liberale” il centro storico dalle automobili e dall’inquinamento. In particolare nel 1988 è approvato un Piano per la viabilità, in vista dei mondiali di calcio del 1990, dove sono previsti una serie di opere incentrate sulla costruzione della strada Mediana che doveva collegare la parte Nord del comune capoluogo con la zona Est. Ovviamente l’approvazione è stata preceduta da 35 ore consecutive di Consiglio comunale e da grandi dibattiti dell’opinione pubblica.

Sempre in quegli anni furono commissionati, inoltre i primi studi per la realizzazione di una metropolitana leggera di superficie, denominata tramvia, che avrebbe dovuto eliminare il traffico del centro. La proposta fu approvata nei primi anni Novanta e poi l’amministrazione Sironi la inserirà nel progetto nel PRG, durante il primo mandato (1994-1998), con l’intenzione di realizzarla al più presto possibile. Questo non avvenne, in quanto, le forti discussioni che si svilupparono su alcuni aspetti dell’opera, quali l’elevato costo di realizzazione e l’effettiva utilità del mezzo, bloccarono i lavori sia nel secondo mandato successivo (1998-2002), sia per tutto il mandato dell’amministrazione Zanotto (2002- 2007). È sintomatico il fatto che Verona sia stata una delle prime città a proporre questa soluzione per la mobilità urbana ancora nel 1990, salvo poi, essere superata da altre e che sono arrivate in un secondo momento, ma sono riuscite a decidere realizzando la “metropolitana leggera” di superficie come Brescia o Padova (Metrobus).

Lo stesso si può dire del raddoppio della linea ferroviaria Verona-Bologna, la quale si trova in fase di realizzazione da circa 40 anni e non è ancora stata completata; oppure, dello spostamento del casello autostradale di VR Sud al centro di discussioni che durano da parecchi anni, senza l’esistenza di un’idea chiara su come si intenda procedere.

Per non parlare del traforo delle Torricelle, progetto complesso che prevede la costruzione di un tunnel di raccordo che attraversa le colline nella zona Nord della città, dibattuto fin dai primi anni Novanta e ripreso dalla Giunta del neosindaco Flavio Tosi (Lega Nord) con l’intenzione di inserirlo nel PAT<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Tale decisione ha contribuito a “risvegliare” un grande dibattito cittadino sfociato in alcune polemiche e nella protesta del 19 novembre 2007 promossa dai cittadini e associazioni ambientaliste con una partecipazione di circa 3000 persone.

Altro caso eclatante è senz'altro quello che riguarda la vicenda del termovalorizzatore di Cà del Bue, l'impianto di smaltimento dei rifiuti a San Michele la cui costruzione è stata deliberata in Consiglio nel 1988, attraversando poi varie vicende giudiziarie durante tangentopoli nei primi anni Novanta. Poco dopo una volta realizzato l'impianto non è mai entrato in funzione a pieno regime, fino ad arrivare alla sua completa dismissione con le varie amministrazioni comunali che non sono ancora riuscite a decidere la sorte dell'impianto.

Si potrebbe, quindi, continuare ancora con gli esempi di occasioni mancate, dai parcheggi scambiatori per il trasporto pubblico al mancato tentativo di creare dei collegamenti tramite la rete idrografica del Mincio, del Ticino, del Tartaro e del Canal Bianco alle zone industriali lombarde e al mare<sup>25</sup>.

La serie di esempi appena riportati possono costituire una chiave di interpretazione utile per cercare di capire come la cultura amministrativa tradizionale, nell'ultimo secolo, abbia inciso profondamente sulle scelte strategiche per lo sviluppo della città. A partire da un'amministrazione bloccata, costretta al "non interventismo" da una paralisi dei centri decisionali e dalla mancanza di un progetto di sviluppo condiviso in senso strategico.

---

<sup>25</sup> Cfr. Rocca L. (2002), *L'amministrazione Gozzi 1964-1970*, in Brugnoli P. (a cura di), *Il Consiglio comunale di Verona, dieci secoli di storia*, Verona, Amministrazione comunale di Verona, pp 134.

## CAPITOLO 2

### IL PIANO STRATEGICO NELLA COSTRUZIONE DELL'AREA METROPOLITANA DI VERONA

#### 2.1 Il ruolo della pianificazione strategica

Da alcuni anni le politiche urbanistiche locali si sono arricchite di nuovi strumenti urbanistici e di programmazione negoziata rafforzando progressivamente il ruolo della pianificazione strategica. Pertanto, molte città (europee e non), si sono avvalse del Piano strategico per pianificare lo sviluppo del territorio, con l'intenzione di ridurre le distanze con i cittadini che inevitabilmente si erano create tramite i normali strumenti urbanistici (es. PRG). Quest'ultimi, difatti, essendo redatti da tecnici amministrativi e consulenti esterni, attraverso un processo di costruzione *top down*, di tipo dirigista non permettevano la partecipazione dal basso (*bottom up*). Tramite la pianificazione strategica si vogliono attuare quei processi di *policy making* basati sulla "democrazia deliberativa" dove i cittadini, le associazioni, le istituzioni e i portatori di interessi possano contribuire alla discussione per la definizione delle *policies* future.

La pianificazione strategica rappresenta, così, l'occasione per praticare forme di *governance* partecipativa ovvero, attivare un processo decisionale basato sulla concertazione e partecipazione di una pluralità di attori finalizzata al conseguimento di obiettivi comuni. Si tratta sicuramente di un metodo che presenta tempi più lunghi nel prendere le decisioni, cosa che non avviene con la normale pianificazione normativa che però, tende a privare la politica dei suoi valori e della sua essenza originale.

E' rovesciata la logica alla base della programmazione normativa dove il consenso si "costruiva" *ex post* una volta che il progetto era ultimato dagli esperti e presentato al pubblico. La pianificazione strategica, invece, richiede la "costruzione" del consenso nella prima fase di concertazione grazie a forme di partecipazione *bottom up* nelle quali una pluralità di attori decidono, *in itinere*, il ruolo e le strategie generali di sviluppo che si vuole dare una città, una provincia o una regione.

Non solo, il Piano strategico è uno strumento volontario che non ha valenza normativa, ma, è adottato dalle amministrazioni per superare il modello di sviluppo

accentrato e imposto dall'alto promuovendo una strategia congiunta di *problem-solving*. Caratterizzato dall'individuazione e risoluzione di questioni controversie, dall'introduzione di elementi di novità e discontinuità e la definizione di opzioni aperte tali da farlo divenire un "luogo" di sperimentazione.

Anche i tempi di realizzazione a medio-lungo termine (10-15 anni) sono innovativi, poiché costringono gli attori che vi partecipano e, in particolare il *policy maker*, ad avere una visione aperta e lungimirante per pensare a soluzioni future, di ampio raggio, che permettano di ripensare il territorio in questione. Inoltre, questa innovazione di processo mette a disposizione quel tempo necessario che spesso la concertazione richiede e che i piani urbanistici normativi non avevano mai consentito, andando oltre il solito mandato politico-amministrativo che scandiva la durata delle *policies*.

Da tale concertazione nasce poi il "consenso preventivo", il quale porta alla definizione degli Assi del Piano strategico, cioè una serie di "linee" programmatiche che ne costituiscono l'impalcatura fissano le priorità per la riqualificazione e innovazione della città. A volte, indicano semplicemente i punti di forza o di debolezza del territorio, in altri casi, invece, rappresentano le aspirazioni future su come dovrebbe essere. Da qui l'importanza attribuita ai processi di definizione dei vari assi che variano di città in città, secondo i problemi che devono essere risolti e degli attori che vi partecipano.

Il "consenso preventivo, però, non basta per una buona pianificazione strategica, perché dalla partecipazione occorre passare ad una sorta di "imprenditorialità collettiva"<sup>26</sup> che sia in grado di mobilitare il capitale sociale del territorio per creare delle reti comunitarie locali strutturate che permettono l'implementazione di progetti condivisi. Solamente quando l'innovazione di processo e di contenuto (non sempre i piani strategici contengono entrambi) sarà portata avanti da questi *network* locali tramite il "consenso operativo" si potranno attuare concretamente quelle trasformazioni strategiche che ridefiniscono un territorio.

Sebbene, negli ultimi anni sia aumentato considerevolmente il numero di città che hanno utilizzato la pianificazione strategica sia in Europa che in Italia, bisogna dire che

---

<sup>26</sup> Molto affascinante a riguardo il concetto espresso da Cattero B. (2006), Piani strategici come "imprenditorialità collettiva", in A.I.S.L.O Associazione italiana incontri e studi sullo sviluppo locale, *Città e sviluppo. L'incontro di studio 2005*, Compagnia di San Paolo, Torino, pp 268.



la sua introduzione nella pubblica amministrazione è abbastanza recente. Il piano strategico, infatti, deriva dal mondo privato con le imprese statunitensi che per prime utilizzarono questo strumento. Solo a partire dagli anni ottanta si attua il passaggio, con le prime città che lo adottano quale metodo innovativo ed efficace nel processo di *policy making*. All'inizio però, essi presentavano ancora una forte "impronta" manageriale evidenziando una mera trasposizione dal piano aziendale a quello urbano e riducendo ai minimi termini la complessità presente all'interno delle città. Un esempio è il primo piano strategico realizzato a San Francisco più vicino ad un accordo imprenditoriale basato sulla negoziazione di interessi che non ad un piano concertato di scelte strategiche collettive.

Negli anni Novanta, invece, quando il piano si diffonde anche in Europa, si assiste al rifiuto di questa logica aziendalista e razionale, tanto che il piano della città di Barcellona (uno dei più efficienti ed efficaci) riporta tale strumento su una logica più aperta che non considera il territorio come un'impresa. Gli attori sociali portatori di visioni diverse dello sviluppo, hanno trovato così lo "spazio" necessario per potersi integrare e tramite la concertazione, sfruttare quel sistema di relazioni già esistente per istituire quelle forme di partenariato che ne hanno permesso la riqualificazione urbana e culturale.

Anche in Italia la pianificazione strategica si sta diffondendo progressivamente, sia pur con risultati positivi in alcuni casi e negativi in altri, ma acquisendo un ruolo sempre più importante nella "costruzione" delle aree metropolitane. Ecco perché, il piano strategico del Comune di Verona diventa un caso-studio interessante nell'analisi delle politiche pubbliche orientate allo sviluppo futuro di un contesto locale<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Cfr. Perulli P. (2004), *Piani strategici. Governare le città europee*, Milano, Franco Angeli editore.

## 2.2 Il Piano strategico del Comune di Verona

Il 14 marzo del 2003 presso il palazzo della Gran Guardia di Verona è presentata, dall'amministrazione comunale di centro - sinistra guidata dal sindaco Paolo Zanotto ed eletta l'anno precedente, l'idea di realizzare il Piano strategico della città. Le intenzioni esplicite di tale progetto nascono dall'esigenza di creare un'occasione di incontro tra i portatori di interessi, le associazioni, le istituzioni pubbliche e private locali che non hanno mai avuto modo di riunirsi congiuntamente per parlare dello sviluppo futuro del Comune capoluogo. Da quel momento inizia un nuovo processo di *governance* con l'obiettivo di elaborare una visione d'insieme sullo sviluppo locale che porterà nel 2004 alla definizione del piano strategico Verona 2020, un progetto di lungo periodo molto ambizioso. Gli obiettivi iniziali che hanno determinato l'avvio alle fasi di realizzazione di tale piano sono i seguenti:

- Creare una maggiore coesione tra gli attori sociali del territorio in modo tale che ciascuno di loro possa contribuire a ridefinire l'identità della comunità locale;
- Individuare degli "schemi" condivisi, sulle possibilità di sviluppo locale, di crescita dell'economia e della società, generando processi di apprendimento per rafforzare la consapevolezza dell'identità locale;
- Scegliere, sulla base di quelle idee condivise, processi e percorsi che possano andare nella direzione desiderata verso la meta valida per tutti e "fissata" dal Piano;
- Definire le priorità strategiche su cui orientare le scelte di sviluppo sia a medio che a lungo termine.

Il metodo dichiarato si basa sul: a) la progettazione partecipata con il coinvolgimento dei cittadini; b) l'istituzione dell'Urban Center: una mostra fissa sulla programmazione strategica presso il palazzo della Gran Guardia; c) l'utilizzo di internet con la messa in rete dei documenti programmatici, la creazione di un sito e un *blog* dedicati al Piano; d) l'istituzione dei tavoli di programmazione che riuniscono associazioni e addetti ai lavori per discutere sulle tematiche in questione<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Alla stesura del Piano strategico hanno partecipato anche i seguenti consulenti esterni: Paolo Perulli, Maurizio Catino e Annalisa Sentuti.

La previsione di spesa era stimata in circa 600.000,00 € interamente finanziata con fondi interni all'Ente pubblico. Dopo una prima consultazione che ha visto il coinvolgimento di circa 80 attori locali sono state individuate le aree di *policy* sulle quali avviare i lavori di pianificazione strategica, da cui traggono origine i seguenti Assi del Piano strategico del Comune di Verona:

1. **Ambiente e Territorio:** fare di Verona una città metropolitana a sviluppo sostenibile tramite un programma speciale pluriennale per il risparmio energetico; la realizzazione di un sistema metropolitano di trasporti pubblici; l'istituzione di una serie di parchi per creare una "cintura verde" intorno alla città.
2. **Economia:** sviluppare l'economia della conoscenza e dei servizi ad alto valore aggiunto, promuovendo la localizzazione di imprese eccellenti, l'interazione tra imprese e università per favorire la ricerca e l'innovazione; sviluppare il sistema concertato della formazione e del lavoro; attrazione di risorse creative.
3. **Cultura:** fare di Verona una città europea della cultura creando nuovi luoghi di produzione e consumo culturale per i giovani, ampliare l'offerta culturale con nuove iniziative e una rete di nuovi "spazi".
4. **Welfare:** creare un nuovo welfare per una città solidale che accresca il capitale sociale, costruendo servizi di protezione per la popolazione anziana e le altre fasce più deboli; costruire reti interpersonali e sociali per una città accogliente contro la solitudine urbana e sviluppare strumenti di sostegno alla famiglia anche di tipo mononucleare.
5. **Laboratorio delle Politiche Giovanili:** coinvolgere gli enti pubblici e privati che si occupano di giovani nell'area metropolitana, raggiungendo un coordinamento nella programmazione degli interventi e delle attività dedicate ai giovani sia a livello istituzionale che a livello associativo.

In un primo momento, il quinto asse aveva un contenuto diverso, era stata scelta difatti l'area strategica riguardante le **Reti di città** con l'intenzione di sviluppare e consolidare sistemi di cooperazione e alleanze territoriali al di là dei propri confini amministrativi, non solo comunali ma anche provinciali e regionali. Successivamente, però, la Giunta comunale decise che tale progetto doveva essere seguito al di fuori del

piano strategico, per via della complessità prefiguratasi che richiedeva uno studio e una progettualità per conto proprio. Fu, quindi, sostituito con l'area delle politiche giovanili, mentre il sindaco Zanotto, a parte, avviava una serie di contatti con le istituzioni comunali e provinciali delle città limitrofe di Vicenza, Trento, Brescia e Mantova per creare una rete policentrica a “geometria variabile” (figura 1) con centri di pari valore. L'idea era quella di creare “un'area vasta” costituita da città di medie dimensioni con un territorio di circa 3,5 milioni di abitanti<sup>29</sup>, più dell'area torinese o di quella centrale veneta (PA-TRE-VE) e seconda solo a Milano (figura 2). Promuovendo un “sistema territoriale”, integrato da flussi di persone, merci, risorse economiche, cultura e turismo, all'interno di spazi e strutture comuni quali le ferrovie, le autostrade, gli interporti e aeroporti<sup>30</sup>, università, fiere e il patrimonio naturale artistico.

**Figura 1:** La rete di città.



**Fonte:** Città in rete l'Area Adige-Berico-Garda (2005).

**Figura 2:** l'Area Adige-Berico-Garda.



**Fonte:** Città in rete l'Area Adige-Berico-Garda (2005).

Infine, per la prima volta con il piano strategico si esplicita l'intenzione di fare della città futura di Verona un'area metropolitana “reticolare”, collegata in rete con i Comuni limitrofi della prima e seconda cintura per raggiungere una dimensione complessiva di circa 500.000 abitanti. Con il Comune capoluogo che si candida quale centro dell'area, caratterizzata da un'identità forte e coesa e che sappia condividere su scala metropolitana le principali aree di *policy* come l'urbanistica, la grande viabilità, la

<sup>29</sup> Per informazioni più dettagliate rimando a Catino M., Garavaglia L., Perulli P. (a cura di) (2005), *Città in rete: l'Area Adige-Berico-Garda*, Comune di Verona.

<sup>30</sup> L'aeroporto Valerio-Catullo di Verona e quello di Brescia Montichiari operano già all'interno di un sistema integrato grazie ad alcuni accordi siglati tra le 2 città.



### 2.2.1 Le varie fasi del Piano

Con la presentazione al pubblico dell'idea di realizzare il Piano strategico della città di Verona, avvenuta il 14 marzo del 2003, si dà l'avvio alle varie fasi che ne hanno contraddistinto la progettazione strategica.

Dal punto di vista organizzativo, il gruppo di lavoro interno al Comune era costituito da tre persone più il Direttore Generale e il coinvolgimento di tre consulenti esterni, inoltre, ogni singolo progetto aveva un referente tecnico interno oltre che uno politico con il compito di integrare progressivamente il Piano nelle politiche ordinarie<sup>31</sup>.

Dopo la presentazione iniziano, quindi, le seguenti fasi del piano strategico:

- **La Fase di Ascolto della Città:** un “momento” del progetto che dura da marzo fino a maggio del 2003, caratterizzata da una serie di interviste che hanno coinvolto 70 attori privilegiati, rappresentanti del mondo associazionistico, economico e istituzionale della città e dei comuni della cintura. Da tali interviste sono stati raccolti una serie di dati che hanno permesso di stilare un'analisi SWOT per evidenziare i punti di forza, di debolezza, le opportunità e le minacce presenti nell'area;
- **Il documento di visione:** il 19 giugno 2003 è stato presentato ai partecipanti del progetto riuniti in Assemblea plenaria, il documento Verona: Futuro Prossimo, contenente i risultati dell'analisi SWOT e lo scenario attuale della città e dei Comuni limitrofi. Infine, durante l'Assemblea plenaria sono state distribuite delle schede-questionario (Delphi) con le quali si richiedeva ai presenti di indicare le aree strategiche all'interno delle quali operare le scelte per progettare lo sviluppo futuro della città;
- **Scelta delle Aree Strategiche:** partendo dai dati raccolti nel documento di visione i partecipanti hanno stilato un documento che contiene le aree strategiche e i gruppi di lavoro per ciascuna area, presentato nell'Assemblea plenaria successiva tenutasi il 3 luglio 2003. Le 5 aree: Cultura, Territorio, Welfare, Economia, Reti di città (sostituita successivamente con il Laboratorio delle Politiche Giovanili) davano vita a 5 tavoli di

---

<sup>31</sup> Cfr. I.R.S.O – Istituto di Ricerca Intervento sui Sistemi Organizzativi, (a cura di) (2003), *Verona 2020 Documento Programma*, Comune di Verona.

programmazione con un Coordinatore per ognuno di loro, scelto fra esponenti di spicco dell'industria, della politica, del mondo accademico e del terzo settore. Una volta iniziati i lavori ogni tavolo doveva delineare lo scenario futuro relativo al proprio ambito tematico con i macro-obiettivi da perseguire. Contemporaneamente dovevano individuare i primi progetti (“progetti bandiera”) che rappresentavano una serie di iniziative concrete per attuare gli assi strategici del piano.

- **Il protocollo d’Intesa:** prima del secondo incontro dei tavoli di lavoro, alcuni rappresentanti delle principali organizzazioni di categoria, enti e istituzioni veronesi incontrarono il sindaco di Verona, il 4 settembre 2003, per sottoscrivere il Protocollo d’Intesa per la preparazione del Piano strategico. I soggetti firmatari si impegnarono a partecipare alle diverse fasi di lavoro per redigere entro l’anno un documento generale come base per il Piano strategico della città (2003-2020). Hanno sottoscritto l’accordo l’Aeroporto Catullo, Apindustria, Associazione Industriali, Artigiani Riuniti, Azienda Ospedaliera, Ulss 20, Confcommercio, Confcooperative, Confederazione Italiana Agricoltori, Confederazione Nazionale Artigianato, Confesercenti, Consorzio Zai, Consorzio per gli Studi Universitari, Diocesi di Verona, Ente autonomo Fiere di Verona, Federazione provinciale coltivatori diretti, Fondazione Arena, Lega Cooperative, Unione Provinciale Artigiani, Università degli Studi, organizzazioni sindacali Cgil, Cisl, Uil e successivamente anche dalla CCIAA.
- **Il lavoro dei gruppi:** dopo il primo incontro si susseguirono una serie di incontri intermedi dove i cinque tavoli di programmazione poterono esporre i loro punti di vista, le loro aspettative sulla situazione economica, sociale, culturale e territoriale, con un’ipotesi di scenario *thinking* della città esposto da ciascun rappresentante dei tavoli di lavoro. Durante tali incontri sono emerse anche le prime controversie e nodi da sciogliere per arrivare alla fase successiva dell’elaborazione del Documento di Programma. Perciò, sono intervenuti degli esperti nelle materie oggetto di discussione che, con la loro esperienza e competenza hanno facilitato la risoluzione di tali questioni permettendo di procedere ad una prima fase d’indagine per la definizione

degli scenari futuri. Da questa indagine, effettuata presso i gruppi di lavoro, sono stati raccolti una serie di dati utili a concretizzare il percorso di pianificazione strategica, tramite la stesura del documento “Assi e Azioni Strategiche” contenenti una sintesi dell’indagine effettuata per ogni tavolo, oltre a quella generale relativa al questionario sulle Aree strategiche.

- **Elaborazione del Documento Programma:** si trattava di un documento contenente il percorso che la città aveva scelto di seguire fino al 2020 sintetizzando il lavoro di analisi e i risultati dei momenti di confronto, interazione ed elaborazione realizzati dai gruppi. In particolare, esso conteneva l’analisi SWOT con i punti di forza, di debolezza, le opportunità e le minacce del territorio; lo scenario attuale e quello futuro della città (attraverso un’analisi in prospettiva 2020 dei dati e delle informazioni raccolte); gli Assi, le azioni strategiche e le linee progettuali individuati dai gruppi di lavoro e le 100 idee progettuali che alimenteranno la fase successiva con l’individuazione dei “Progetti Bandiera”. Cioè, le azioni concrete la cui implementazione, da parte del Comune di Verona, è stata avviata da febbraio 2004, in modo tale, da conferire al Piano strategico un riscontro immediato agli occhi dei cittadini.
- **Conferenza di Piano Strategico:** una conferenza di 2 giorni tenutasi il 23 e 24 gennaio del 2004, aperta a tutta la cittadinanza e caratterizzata da una serie di dibattiti, tavole rotonde e incontri sulla pianificazione strategica, con la partecipazione dei Sindaci e dei responsabili dei Piani strategici di altre città italiane oltre che di esperti di processi di governo del territorio. Infine è stato presentato al pubblico il Documento di Programma e un fascicolo contenente i primi “Progetti Bandiera” che sono partiti dopo pochi giorni. La Conferenza, però, ha rappresentato anche l’occasione per stipulare nuovi accordi formali di collaborazione con i Sindaci delle altre città italiane per la creazione di partnership a livello sovraregionale<sup>32</sup>.
- **Gestione e Implementazione del Piano:** è la fase conclusiva del Piano strategico che segna, però, l’inizio delle azioni concrete con

---

<sup>32</sup> Basti pensare alla costituzione, nel 2004, della ReCS la Rete delle città italiane, da parte delle sette città fondatrici di Firenze, Torino, Trento, Venezia, Verona, La Spezia e Pesaro dotate di Piani Strategici.



l'implementazione di alcuni tra i 19 "Progetti Bandiera" presentati alla Conferenza.

Da quel momento il Piano strategico inizia a produrre i suoi effetti in vari "settori" della vita politico-amministrativa di Verona, basta pensare alla costituzione della Consulta dei Sindaci dell'Area metropolitana con adesioni bipartisan che ha contribuito a far emergere il tema dell'area metropolitana agli occhi dell'opinione pubblica. Non solo, ha diffuso una tendenza alla cooperazione con alcuni attori che iniziano a ragionare in modo strategico e ha influenzato significativamente l'impostazione del PAT conferendogli una "spinta" innovativa che ha permesso di superare la struttura del vecchio PRG inadeguato già da alcuni anni.

### **2.2.2 I Progetti Bandiera**

Nei mesi successivi, tra i 19 Progetti Bandiera individuati durante l'elaborazione del Documento – Programma i progetti avviati dalla pianificazione strategica sono stati i seguenti<sup>33</sup>:

- La riqualificazione del quartiere di Veronetta, importante poiché include una parte storica della città oramai degradata con una serie di contenitori pubblici dimessi (es. le caserme militari) e con il più alto numero di immigrati residenti. L'obiettivo era quello di individuare delle linee principali di sviluppo per gli anni futuri e la predisposizione del piano per gli interventi in ambito sociale e urbano realizzato con la collaborazione di enti, associazioni e altri soggetti operanti nel territorio per facilitare l'integrazione tra etnie diverse.
- Il contratto di quartiere II per il rinnovo del quartiere di Borgo Nuovo con l'intenzione di attuare una serie di interventi urbanistici e sociali per un piano di rigenerazione urbana mirato a creare una nuova zona abitativa e ambientale con un sistema integrato di aree verdi.
- Promozione di Verona e Marketing territoriale, per dotare la città di un Piano di marketing territoriale che punti sull'attrazione di imprese e capitali

---

<sup>33</sup> Cfr. Carbognin M. Gallo M. Fazzini S. Rubino R. Saladini A. (a cura di) (2005), *Futuro presente: come il Piano Strategico sta cambiando la città. Un passo avanti verso la Verona del 2020*, Comune di Verona.

esterni, tramite un'Agenzia apposita che sia in grado di predisporre degli strumenti di policy e di comunicazione per la promozione di un Sistema metropolitano veronese.

- Progetto Alzheimer per lo sviluppo di politiche di assistenza e sostegno ai malati di Alzheimer e alle loro famiglie attraverso l'erogazione di formazione medico-assistenziale e sociale agli operatori e ai famigliari. Inoltre la creazione di un centro diurno per i malati e una centrale operativa di pronto intervento sociale operativa 24 ore su 24.
- L'istituzione, con l'apporto di soggetti pubblici e privati, di un'Agenzia che sia in grado di svolgere un'attività di coordinamento e supporto progettuale-amministrativo coadiuvando gli istituti scolastici della città e ideando nuovi processi educativi da mettere al servizio della società locale.
- Agenda 21 locale con l'obiettivo di fare di Verona una città metropolitana a sviluppo sostenibile applicando il principio della sostenibilità ambientale indicato nella Carta di Aalborg del 1994. Le azioni previste consistevano nell'organizzazione della mobilità interna e il sistema verde della città, un programma speciale pluriennale per il risparmio energetico e per le azioni di urbanistica sostenibile.
- Produzioni dei Giovani, un progetto che mirava alla costituzione di un coordinamento nella programmazione degli interventi e delle attività dedicate ai giovani, a livello istituzionale e associativo, con il coinvolgimento di enti pubblici e privati che si occupano dei giovani nell'area metropolitana. È un progetto che nasce dal gruppo di lavoro del Laboratorio delle Politiche Giovanili con l'obiettivo di rendere più accessibili gli spazi e le informazioni per i giovani stessi facilitandone l'espressione della loro creatività per metterla al servizio della città.
- Verona museo urbano diffuso tramite la stesura di un progetto che prevedeva la definizione di un percorso turistico-culturale caratterizzato da musei e monumenti comunali, ma anche da siti cittadini aperti al pubblico. Inoltre, come componente dell'Associazione Città Italiane Patrimonio UNESCO, il Comune doveva redigere un Piano di Gestione contenente le

modalità di gestione e valorizzazione del patrimonio storico-monumentale, nonché gli strumenti di tutela dei vari siti archeologici.

- PILV – Piano per l’inserimento lavorativo di laureandi dell’Università di Verona nelle imprese e negli enti del territorio, il quale rappresentava una strategia di promozione dello sviluppo dell’economia della conoscenza e dei servizi ad alto valore aggiunto sostenendo un sistema concertato tra formazione e mondo del lavoro. L’intenzione era quella di favorire l’inserimento lavorativo dei laureati superando la “vecchia” logica dello stage, attraverso l’offerta di un periodo di lavorativo di un anno per aumentare l’esperienza e applicare le conoscenze acquisite con gli studi.
- Responsabilità sociale d’impresa, per un’integrazione volontaria, da parte delle aziende, degli aspetti sociali e ambientali nel mercato e con le altre parti interessate quali i partner economici, le risorse umane, la collettività e le istituzioni, creando degli organismi a composizione mista pubblico-privata che favoriscano la diffusione di tali tematiche.
- Sviluppo dell’e-government (governo elettronico) con l’obiettivo di aumentare l’informatizzazione dei servizi da erogare al cittadino e alle imprese, in modo da ottimizzare i costi e avere un servizio più rapido, efficace ed efficiente.
- Gestione integrata del verde della città metropolitana, un progetto che mirava ad aumentare le aree verdi sia nel “cuore” della città sia nell’intera area metropolitana, con l’implementazione di un sistema paesaggistico – ambientale costituito da una rete di parchi, nell’ottica dello sviluppo sostenibile dichiarato da Agenda 21.
- Il Polo finanziario quale struttura finanziaria principale del territorio veronese per attrarre l’insediamento di imprese eccellenti e promuovere lo sviluppo di servizi dedicati al territorio, sia per gli istituti di credito già operanti in città ma anche nuove opportunità di formazione e lavoro.

Tali Progetti Bandiera erano considerati molto importanti, non solo, per il fatto che davano visibilità immediata al Piano strategico, agendo su più settori tra i quali quello economico, urbanistico, ambientale, sociale e culturale, ma anche, per aver fatto nascere nuovi strumenti organizzativi all’interno dell’Amministrazione comunale.

Difatti, molti uffici del Comune di Verona hanno unito le loro competenze e risorse per realizzare una programmazione integrata, sperimentando nuove metodologie di lavoro per raggiungere gli obiettivi prefissati più efficacemente attraverso l'ottimizzazione dei processi amministrativi.

Altro aspetto importante da considerare è il fatto che alcuni progetti avevano come capofila enti e organizzazioni diverse dal Comune di Verona, promuovendo la partecipazione di altri soggetti pubblici e privati allo sviluppo futuro della città.

### ***2.2.3 Il Polo finanziario: rischi e opportunità***

Tra i Progetti Bandiera appena descritti, il Polo finanziario era indubbiamente il progetto pilota del Piano strategico al quale la precedente amministrazione Zanotto attribuì una grande importanza. Non è un caso che tale progetto, nato dalla programmazione strategica, sia stato poi inserito nel Piano Particolareggiato di esecuzione del Programma di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio<sup>34</sup> (PRUSST "Verona Sud").

Il PRUSST, ideato dal Comune di Verona e cofinanziato dal Ministero delle Infrastrutture, aveva come obiettivo l'ampliamento del tessuto economico-produttivo-occupazionale, il recupero dell'ambiente, e la riqualificazione del tessuto urbano e sociale dell'area di Verona sud. L'intervento riguardava un'area caratterizzata da una superficie totale di 185.000 mq (figure 4 - 5), che includeva la zona degli ex Magazzini Generali e dell'ex Mercato Ortofrutticolo, la ristrutturazione dell'asse viario che va dal casello autostradale di VR Sud alla città storica. Il potenziamento dei servizi fieristici, il recupero delle aree centrali dimesse e il collegamento urbanistico dei quartieri residenziali limitrofi tra cui Borgo Roma.

Il Piano Particolareggiato prevedeva la realizzazione di un Centro Culturale Polivalente, edilizia abitativa e terziario diffuso al confine col quartiere di Borgo Roma, un grande Parco Urbano dotato di servizi collettivi, il "ripensamento" della viabilità di Viale del Lavoro con nuovi parcheggi tra la fiera e l'ex mercato e il Polo finanziario.

---

<sup>34</sup> Cfr. PRUSST "Verona Sud" approvato nel giugno del 2002 con un accordo - quadro istituzionale, Comune di Verona.

**Figura 4:** L'area del PRUSST "VR Sud".



**Fonte:** Il PRUSST "Verona Sud" (2005).

**Figura 5:** Il progetto del PRUSST "VR Sud".



**Fonte:** Il PRUSST "Verona Sud" (2005).

Quest'ultimo progetto consisteva nella costruzione di un'area direzionale all'interno della zona dell'ex Mercato Ortofrutticolo e degli ex Magazzini Generali, in disuso da parecchi anni, occupando un settore di 59.725 mq complessivi. Uno spazio che doveva comprendere, oltre al centro direzionale e borsistico, anche nuove strutture urbanistiche, commerciali, residenziali, un Parco Urbano di circa 5,5 ettari e servizi complementari quali, una piscina, un centro fitness ed altre attrezzature sportive ricreative (figura 6).

**Figura 6:** Il progetto del Polo finanziario



**Fonte:** Il PRUSST "Verona Sud" (2005).

Attualmente l'unico Polo finanziario in Italia si trova nella città di Milano e l'obiettivo del Comune di Verona era quello di offrire una valida alternativa a tale metropoli tramite una maggiore qualità della vita, vantaggi infrastrutturali logistici e/o fiscali e costi più contenuti. Non si trattava, pertanto, di "concorrenza classica" (perché si sapeva già di perdere in partenza), ma di proporre una "nuova via" basata su dei parametri di sostenibilità migliori rispetto a quelli delle grandi città.

I soggetti operanti nel settore finanziario del Comune scaligero fino ad ora hanno concentrato a Milano la loro attività di finanza, se invece, quest'ultimi avessero l'opportunità di trasportare i loro centri a Verona anche gli altri emittenti internazionali sarebbero "costretti" a rapportarsi con tale città e non più Milano. Perciò, vi era l'intenzione di ricollocare nel territorio veronese circa 800 specialisti in materia finanziaria, entro il 2009/2010, con la realizzazione di 60 mila mq di uffici: 40 mila per uffici, 20 mila per indotto (esempio consulenze, professionisti ecc.) e 10 mila mq per servizi accessori e di ristorazione.

Inoltre, gli esperti avevano previsto una serie di effetti positivi che il Polo finanziario avrebbe innescato, tra i quali ricordiamo:

- giro d'affari aggiuntivo di circa 100 milioni di Euro annui;
- creazione di edifici per il *front office* delle istituzioni veronesi, per uffici di indotto e attività accessorie;
- riqualificazione dei servizi sanitari;
- miglioramento dei collegamenti e dei servizi di trasporto;
- creazione di abitazioni signorili in zona di pregio;
- creazione di un'offerta di istruzione per bimbi in età scolare;
- creazione di corsi di specializzazione e formazione esterni alle aziende, di tipo universitario o para universitario;
- opportunità di lavoro qualificato per le nuove generazioni ad elevata scolarizzazione:
  - L'**Università di Verona** avrebbe potuto aprire un padiglione stabile nell'area del polo; dovrebbe modificare l'offerta di corsi in base alle nuove esigenze e istituire nuovi corsi *post lauream* di specializzazione;
  - L'**Aeroporto Catullo** doveva rivitalizzare le tratte *business* (ad es. verso Londra) e creare apposite zone *business* con servizi adeguati.

È chiaro, quindi, l'importanza che l'amministrazione Zanotto ha conferito al progetto di realizzazione del Polo finanziario sia all'interno del Piano strategico, sia all'interno degli strumenti urbanistici previsti dalla l.r. 11 del 2004. Per questo motivo durante le interviste in profondità ad attori privilegiati, svolte durante il Laboratorio *Dire & Fare per lo sviluppo locale 2007*, abbiamo cercato di sentire come era percepito

dalla città tale progetto. I risultati ottenuti si sono rivelati molto interessanti ed hanno portato alla luce due aspetti collegati al Progetto Bandiera del Polo finanziario che stavano animando il dibattito cittadino:

1. **Rischi:** alcuni intervistati hanno espresso il loro scetticismo sulla realizzazione dell'ambizioso progetto per attrarre capitali e lavoratori esterni, ponendo l'accento sui rischi che tale opera può comportare. Innanzitutto, hanno espresso la loro preoccupazione per un investimento in un'opera formata da grandi strutture ma senza "cuore pulsante", a causa del fatto che ha coinvolto pochissime persone con rapporti privilegiati verso una ristretta cerchia di attori economici – finanziari. Ancora, il problema relativo alla posizione del Polo, perché molti pensano che quella attualmente stabilita, di fronte alla Fiera, costituisca solamente un altro attrattore di traffico, minando l'equilibrio urbanistico dell'area già precario, impedendo la futura espansione della Fiera stessa e costringendo a ripensare tutta la viabilità di VR sud. Perciò, non è detto che quella sia la posizione migliore per la realizzazione del progetto, che comporterebbe anche lo spostamento del casello autostradale. Infine, altro aspetto emerso dalle interviste era la necessità di avere una "risposta" urbanistica comunale a breve termine, poiché, gli stessi attori interessati constatavano che il settore bancario si stava muovendo velocemente, perciò la situazione finanziaria e gli assetti attuali potevano cambiare da un momento all'altro. Ad esempio, attualmente non si sa quanto interesse abbia Unicredit a fare uffici a Verona, nel momento in cui diventa un gruppo europeo e pensa di istituire nuove sedi nell'Est Europa, in Germania e in Polonia. Lo stesso vale per altri istituti come il Banco Popolare che nel caso si dovesse fondere con altre banche potrebbe preferire, nell'assenza di strutture adeguate, altre città come Lodi o Milano.
2. **Opportunità:** altri intervistati hanno invece espresso quelle che ritengono essere le opportunità che possono derivare dal Polo finanziario; la prima riguarda la partecipazione di istituti bancari quali Cariverona, Banca Popolare e Cattolica Assicurazioni che costituiscono una grande risorsa per la città. Poi la concentrazione di servizi finanziari e di consulenza di alta

qualità e il reperimento in loco di competenze di eccellenza o che possono essere attratte dall'esterno e che diversamente potrebbero approdare in altri territori. Ultimo aspetto positivo evidenziato, riguarda la possibilità di riqualificare l'area di VR sud con il relativo ripensamento della viabilità cittadina che giace in una situazione precaria.

Pertanto, possiamo vedere come, la percezione che gli operatori privilegiati hanno del progetto relativo alla costruzione del Polo finanziario, metta in luce più aspetti negativi che positivi. Non a caso dal momento in cui il Progetto Bandiera è stato presentato al pubblico si è "scatenato" un dibattito cittadino che è destinato a protrarsi ancora oggi con la nuova amministrazione di centro-destra che sembra intenzionata a portare avanti il progetto.



## CAPITOLO 3

### POTENZIALI RAGIONI AGGREGATIVE NEL TERRITORIO VERONESE

#### 3.1 La rete degli attori locali coinvolti nella pianificazione strategica

La pianificazione strategica ha costituito un momento importante della vita politica amministrativa della città, soprattutto, per l'intenzione esplicita di voler dotare Verona di una visione d'insieme sullo sviluppo futuro riunendo le istituzioni pubbliche/private e le associazioni più rappresentative del territorio.

Abbiamo già visto che sono stati riuniti circa 80 soggetti che hanno dato vita, dopo una lunga fase di concertazione, al Piano strategico del Comune di Verona, nell'ottica della costruzione della futura Area metropolitana comprendente i 24 Comuni della prima e seconda cintura che hanno aderito alla Consulta dei sindaci.

Era la prima volta che la città adottava uno strumento di programmazione negoziata così innovativo, tanto, da rendere molto interessante il processo di costruzione di tale Piano. Difatti, il nostro gruppo di lavoro ha cercato di capire come gli attori locali sono stati coinvolti, quale contributo hanno conferito e che tipo di relazioni vi siano tra loro.

Grazie alle 14 interviste in profondità, che abbiamo condotto tra maggio e luglio 2007 ad attori privilegiati<sup>35</sup> del contesto veronese, abbiamo cercato di fare emergere le dinamiche relazionali che non riguardano solo il Piano ma anche, più in generale, il rapporto pubblico/privato all'interno della città.

Pertanto, analizzando i risultati delle interviste sono emerse le dinamiche relazionali che riguardano i seguenti attori locali che hanno partecipato, più o meno attivamente, al processo di pianificazione strategica:

- **Mondo imprenditoriale:** ci è stato descritto dagli intervistati come un settore caratterizzato da forti tensioni interne difficilmente governabili e da

---

<sup>35</sup> La maggior parte degli attori intervistati avevano sottoscritto il Protocollo d'Intesa per la preparazione del Piano strategico "Verona 2020".

un grande individualismo, che si è palesato con la partecipazione ai tavoli di concertazione del PTCP; del PAT e del Piano strategico del Comune capoluogo. Per quanto riguarda il nuovo PTCP, il mondo imprenditoriale, e più in generale gli operatori economici, non hanno risposto ad un invito esplicito da parte dell'Amministrazione provinciale a partecipare al dialogo. Difatti, l'istituzione della Conferenza dei Servizi doveva favorire la partecipazione di tutti gli attori privilegiati pubblici/privati/associazioni, dell'area provinciale. L'abbandono di questi tavoli di discussione e programmazione partecipata è dovuto alla crescente sfiducia nel dialogo con la politica che fino ad oggi non è riuscita a decidere l'implementazione di scelte concrete. Diversa è, invece, la situazione del Piano del Comune capoluogo dove gli imprenditori hanno partecipato al tavolo di programmazione dell'Asse strategico dell'*Economia* sostenendo il progetto del Polo finanziario, anche dopo il cambio di Amministrazione avvenuto con le elezioni di fine maggio 2007. Erano interessati, in particolare, alla riqualificazione di Verona Sud, anche se qui si sono manifestate le varie contraddizioni interne, poiché, per il collegio costruttori significava una grande opportunità di lavoro, mentre per il settore commerciale era l'opposto. Si sentivano minacciati dal progetto di trasformare l'area in un grande centro commerciale che avrebbe potuto far perdere loro clienti importanti per la "sopravvivenza" nel mercato. Lo stesso dicasi per gli artigiani che, da una parte nutrivano interesse per le opportunità che si creavano, dall'altra, però volevano sapere se la riqualificazione li costringeva a cambiare zona, con tutti i disagi che avrebbe comportato. Infine, nella predisposizione del PAT, secondo alcuni intervistati, le associazioni degli imprenditori hanno espresso una posizione conservatrice in difesa delle attuali "strutture produttive", invece di proiettarsi in scelte innovative favorendo una visione d'insieme e localizzando nuove aree produttive in coerenza con quanto stabilito dallo strumento urbanistico.

- **Cittadinanza locale:** la maggior parte degli intervistati sono concordi nell'affermare che il coinvolgimento dei cittadini nel Piano strategico non è stato elevato, con un livello di coscienza dei contenuti molto basso.

Affermano, inoltre, che l'Amministrazione Zanotto ha cercato di coinvolgere di più gli enti pubblici, il settore privato e le associazioni di rappresentanza degli interessi con i tavoli di programmazione, piuttosto che il rapporto diretto con il cittadino. Gli strumenti creati appositamente per la cittadinanza comune, quali la rete internet (il sito del P.S e il *blog*) e l'istituzione dell'*Urban Center*, sono stati il simbolo di una comunicazione carente, in quanto sono stati utilizzati solo da una minima parte della popolazione<sup>36</sup>. L'unica parte della cittadinanza veramente interessata al progetto era quella residente nella zona di VR Sud (quartiere di Borgo Roma), prendendo delle posizioni ed esprimendo alcune preoccupazioni in merito alla presenza o meno di verde pubblico, con nuovi parchi, oppure sulla regolazione dei flussi di mobilità. Sempre secondo gli intervistati, gli abitanti delle altre zone della città, invece, hanno continuato a percepire tale progetto a medio/lungo termine lontano dalle loro esigenze immediate, riscontrando, invece, una partecipazione molto forte sui progetti di quartiere realizzabili a breve termine e verosimilmente attuabili.

- **Università e Centri del sapere:** l'Università degli Studi di Verona e il Parco Scientifico Star sono stati coinvolti nel dibattito e nella programmazione sul PS essendo stati chiamati ad esprimere le proprie istanze, un ruolo questo definito da molti marginale. In particolare, è emerso che all'Ateneo non è riconosciuto un ruolo di primo piano in quanto sono ancora diffusi una serie di luoghi comuni e stereotipi che la stessa Università "respinge" con decisione. Ad esempio, da alcuni è sottolineata la mancanza di tradizione<sup>37</sup> « è ancora troppo giovane per disporre di strumenti propri di ricerca e valutazione », altri affermano che soffre del complesso di inferiorità verso gli Atenei di Padova e Venezia. Un altro stereotipo emerso, riguarda il fatto che alcune Facoltà, come quella di

---

<sup>36</sup> L'Urban Center è stato chiuso dalla nuova Giunta guidata dal Sindaco Flavio Tosi a causa della forte carenza di pubblico che andava a visitare la mostra urbanistica; la stessa sorte fu riservata al sito internet nel momento in cui la nuova Giunta decise di accantonare il P.S.

<sup>37</sup> L'Università degli Studi di Verona fu istituita nel 1959 con la prima Facoltà di Economia e Commercio che ricevette ben 297 iscrizioni; fu riconosciuta dal governo nel 1963 in qualità di decima facoltà dell'Università degli Studi di Padova e dopo 23 anni è riconosciuta la sua indipendenza come Università a sé stante tramite disegno di legge del 1982 della Camera dei deputati.

Economia, lavorano solo per compartimenti stagni, privilegiando il settore privato e non la collettività. L'Università, invece, si sente depositaria di numerose conoscenze acquisite in questi ultimi decenni di ricerche sul territorio veronese e frutto di un continuo confronto e collaborazione con Atenei di altre città europee (es. Sheffield e Southampton) che però non sono sfruttate dall'ambiente esterno, molto refrattario nel finanziare progetti di ricerca.

- **Il sindacato:** la CGIL di Verona, interpellata dal nostro gruppo di lavoro ha valutato in maniera positiva l'idea di adottare la pianificazione strategica per introdurre una visione d'insieme dello sviluppo locale e dotare la città di un ruolo di area metropolitana. Secondo l'associazione sindacale, però, doveva essere accompagnata da alcuni provvedimenti che non sono stati presi, soprattutto quelli a breve termine che riguardavano temi di maggior interesse per i cittadini, quali: la mancanza di parcheggi o il trasporto pubblico. Per questo, durante l'ultima campagna elettorale (2007), aveva stilato un documento comprensivo di 5 punti prioritari per la città, da affrontare al più presto. Le tematiche facevano riferimento allo sviluppo di Verona Sud, alle politiche abitative, le politiche sociali, le politiche per la sicurezza, tema molto sentito dai cittadini, e infine, la loro contrarietà al traforo delle Torricelle che non risolveva i problemi della viabilità.
- **Diocesi:** il rapporto tra le istituzioni pubbliche/private e la Diocesi è complesso, in quanto non partecipa direttamente ma solo attraverso le proprie associazioni (es. la Caritas), oppure si propone come interlocutore per stimolare una riflessione culturale ed etica (Scuola di Formazione socio politica del Centro Toniolo). Le varie associazioni partecipano a progetti rilevanti nel terzo settore (progetto Alzheimer), anche se spesso lamentano una scarsa attenzione dell'Amministrazione locale nei loro confronti soprattutto per quel che riguarda il coinvolgimento nei processi di *policy making*.

L'altro aspetto interessante che è emerso, riguarda le relazioni che si sono instaurate col passare degli anni tra gli attori locali che hanno partecipato alla programmazione strategica. Ad esempio, il mondo imprenditoriale e gli operatori

economici in generale sono percepiti dagli intervistati come un settore diviso al proprio interno per via di una mancanza di sinergia tra le sue componenti e associazioni, ognuna delle quali segue le proprie strategie. Non solo, il rapporto col sindacato unitario veronese (CGIL - CISL - UIL) è inesistente, nonostante, il sindacato stesso negli ultimi anni (fine del 2005) abbia tentato di costituire un tavolo di confronto su tematiche quali lo sviluppo economico della città. Anche i rapporti con gli enti pubblici spesso sono difficili, lo dimostra il fatto che sembra muoversi in base ai propri interessi particolaristici (vedi l'esperienza del PTCP del PS e del PAT), esprimendo una sfiducia e una critica passiva nei confronti della politica. Lo stesso vale per il rapporto con l'Università di Verona che lamenta una scarsa collaborazione e coinvolgimento da parte delle imprese veronesi, pur essendoci stati dei passi in avanti negli ultimi anni. Oppure, i centri del sapere come il Parco Scientifico Star, la cui composizione societaria vede il Comune di VR, la Provincia e Veneto Innovazione con il 20,11% ciascuno del capitale, la Camera di Commercio con il 17,35 e il Consorzio ZAI con il 16,09, mentre un altro socio storico Confindustria di VR ha deciso di tirarsi fuori, istituendo una società specifica per i propri associati denominata "PerInnovare s.p.a" e preferendo fare ricerca per conto proprio, con il rischio di creare dei doppioni con l'attività svolta dall'Ateneo e dal Parco Star che, oramai delegittimato, sviluppa progetti non condivisi dal mondo imprenditoriale.

Questi problemi, però, non fanno parte solo del settore economico, anzi sono emersi anche in altri ambiti del contesto veronese, soprattutto per quel che riguarda la logica individualista e conservatrice, presente anche nel settore sociale tra le molteplici associazioni che non sono in grado di adottare una visione d'insieme strategica. Cosa che avviene, infine, anche tra l'Università, il Parco Star, le istituzioni pubbliche e quelle private che non riescono a istituire delle forme di cooperazione, ma tendono a "viaggiare" separate, incolpandosi a vicenda della scarsa attenzione dell'uno verso l'altro.

### 3.2 Area o città metropolitana?

L'altro aspetto importante introdotto dal Piano strategico Verona 2020, era l'idea di riqualificare la città in maniera tale, da conferire ad essa un ruolo di Area metropolitana grazie anche alla costituzione del nuovo organismo della Consulta dei Sindaci dei Comuni limitrofi al capoluogo. Ciò avrebbe permesso di dar vita ad una città metropolitana "reticolare" di una dimensione complessiva di circa 500.000 abitanti, uniti dalla condivisione di un'identità forte e paragonabile alle città europee di medie dimensioni come Bilbao, Hannover o Dortmund.

Pertanto, durante le interviste effettuate agli attori privilegiati del territorio veronese abbiamo posto alcune domande specifiche riguardanti i concetti di Città/Area metropolitana, sull'ente promotore e sulla logica di rete da applicare. I risultati relativi a questi aspetti li abbiamo poi riassunti nello schema 1 che ci permette di avere una visione complessiva della confusione vigente riguardo alla "strada" da seguire per la "costruzione" della futura area metropolitana.

La percezione degli intervistati in merito alla potenzialità aggregativi, infatti, è confusa, poiché non esiste un'idea univoca, tanto che, alcuni facevano riferimento al concetto di città metropolitana intesa come nuovo ente pubblico definito dalla l. 142/90 che ha riconosciuto in Veneto solo la Città metropolitana di Venezia. In questo caso, le logiche di rete da applicare sono quella *monocentrica*, con il Comune di Verona che accentra al suo interno le funzioni amministrative principali, o la logica *policentrica* reticolare con il decentramento delle funzioni verso le aree periferiche. La logica monocentrica è stata quella che ha prevalso nettamente negli intervistati, giustificando tale scelta col fatto che il modello insediativo della provincia scaligera è di tipo concentrico, con il Comune capoluogo al centro e il territorio provinciale che gravita attorno.

Per quanto riguarda, poi, la delimitazione geografica, la maggior parte si è espressa a favore di una città metropolitana che comprende i Comuni limitrofi della prima e della seconda cintura, come previsto nel Piano strategico, mentre, una minoranza tende ad inglobare tutto il territorio provinciale, oppure escludere la Bassa Veronese e la zona della Lessinia.

**Schema 1:** La percezione degli intervistati in merito alla potenzialità aggregativa.

<p><b>CITTÀ METROPOLITANA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Previsione di un nuovo ente locale (L. 142/90).</li> </ul> <p><b>Logica di rete</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Concentrica/monocentrica:</i> accentramento di funzioni in capo al Comune capoluogo;</li> <li>– <i>Reticolare/policentrica:</i> decentramento delle funzioni in capo ai vari Comuni veronesi, in base ai mezzi e alle competenze specifiche degli stessi.</li> </ul> <p><b>Delimitazione geografica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Comune Capoluogo + Comuni della cintura;</li> <li>– Territorio provinciale, esclusa l'area della Bassa Veronese e la Lessinia. In ogni caso mai al di fuori dei confini provinciali).</li> </ul>	<p><b>AREA METROPOLITANA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Realtà di fatto, segnata dai flussi della vita quotidiana.</li> </ul> <p><b>Logica di Rete:</b> <i>Funzionale e policentrica.</i></p> <p><b>Delimitazione geografica</b></p> <p>Confini dinamici:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Territorio a geometria variabile “che vive un equilibrio organico” (inesistenza di confini predefiniti: area delimitata dai flussi di rete funzionale applicata, es. servizi, mobilità, rifiuti, ...);</li> <li>– Riguarda un territorio:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Intercomunale;</li> <li>b. Interprovinciale: Area Adige-Berico-Garda con la Rete di città Verona-Vicenza-Trento-Brescia-Mantova.</li> </ol> </li> </ul>
--	--

Diversa, invece, la situazione per coloro che facevano riferimento al concetto di Area metropolitana, prefigurando una realtà di fatto che vive un equilibrio funzionale con una delimitazione geografica che va al di là dei confini amministrativi sia comunali che provinciali e da vita ad una rete policentrica a geometria variabile. Segnata, inoltre, dai flussi della vita quotidiana che la collettività traccia, quando lavora, studia o passa il tempo libero all'interno di tale area come potrebbe essere quella delineata dalla rete di città, con nodi funzionali di diversa consistenza che si compensano a vicenda, integrandosi in un sistema di servizi condivisi.

Sull'ente promotore, (l'ente che dovrebbe farsi carico di definire l'area metropolitana), molto interessante è il dato che riguarda il ruolo della Provincia nella "costruzione" dell'Area/Città metropolitana perché, anche in questo caso, si registra un'assoluta divisione con una varietà di soluzioni che sono state proposte. La divisione principale si esplicita tra coloro che vedono la Provincia quale ente promotore, con il compito di coordinare il progetto per attuare successivamente una sua riconversione da Ente provinciale ad Ente metropolitano assumendo nuove funzioni, rivolte specialmente all'attività di coordinamento delle realtà comunali.

Gli altri, invece, hanno espresso il loro scetticismo sul ruolo e l'importanza della Provincia, tanto da chiederne la sua soppressione, poiché, una volta creato il nuovo Ente pubblico (città metropolitana) rischierebbe di essere solamente un doppione a causa della probabile sovrapposizione delle funzioni.

Nonostante le idee non siano ancora chiare sul concetto di Area/Città metropolitana e vi siano molteplici visioni sia sulla logica di rete da applicare sia sulla delimitazione geografica, c'è invece, una forte convergenza sulle priorità di cui si dovrebbe occupare. Infatti, gli intervistati sono concordi nell'indicare come prioritari la regolazione dei flussi di mobilità e le tematiche relative ai servizi per le imprese, i servizi alle persone, e infine, la gestione integrata dei rifiuti urbani.

### ***3.2.1 Punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce delle potenzialità aggregative del contesto veronese***

Dopo aver analizzato il sistema di relazioni tra i principali attori locali che hanno partecipato alla programmazione strategica del Comune di Verona e dopo aver visto le molteplici idee che sono alla base della "costruzione" della futura Area/Città metropolitana, siamo passati alla fase successiva, rappresentata dall'analisi SWOT, che ci permette di evidenziare i punti di forza, e di debolezza, le opportunità e le minacce che presenta il contesto oggetto d'indagine, dopo aver visionato i documenti e i contenuti delle interviste in profondità volte a rilevare la percezione dei bisogni del territorio.

I risultati di tale analisi, riassunti nello schema 2, non riguardano solamente l'aspetto prettamente materiale del contesto (es. infrastrutture, posizione geografica



ecc.), ma anche, gli aspetti immateriali come possono essere il sistema di relazioni comunitarie, oppure la cultura politico/amministrativa o il senso civico dei cittadini.

**Schema 2:** L'analisi SWOT del contesto Veronese.

<p><b>PUNTI FORZA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posizione geografica e logistica strategica dell'area (interporto, Quadrante Europa, aeroporto Catullo);</li> <li>• Livello di benessere economico: crescita economica e alto tasso di occupazione;</li> <li>• Polo Fieristico di livello internazionale (v. Vinitaly);</li> <li>• Presenza di un contesto socio-culturale piuttosto attivo (Università, centri culturali e terzo settore);</li> <li>• Offerta turistica variegata (4<sup>a</sup> città turistica d'Italia);</li> <li>• Centri di eccellenza nella ricerca scientifica (es. Glaxo, Policlinico).</li> </ul>	<p><b>PUNTI DEBOLEZZA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Individualismo diffuso e mancanza di coordinamento tra attori (economici, privati, associazionismo ed istituzioni);</li> <li>• Scarso coinvolgimento dei cittadini sui progetti delle Amministrazioni Locali per scarsa informazione (es. chiusura "Urban center");</li> <li>• Insediamento poco organico degli insediamenti produttivi (fronte strada);</li> <li>• Congestione viabilistica cittadina: forte inquinamento atmosferico;</li> <li>• Infrastrutture viarie che necessitano di potenziamento (es. spostamento casello autostradale di Verona Sud, insufficienza traffico aeroporto Catullo).</li> </ul>
<p><b>OPPORTUNITÀ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenziamento della logistica (prossimi corridoi europei 1 e 5);</li> <li>• Polo Finanziario attrattore di capitale finanziario e umano;</li> <li>• Dialogo tra gli attori del territorio creatasi con il Piano Strategico: (es. Contratti di quartiere, PTCP);</li> <li>• Riqualificazione urbanistica delle aree dismesse (20 Pi.RU già approvati e quiescenti);</li> <li>• Risoluzione dei problemi di traffico in centro città tramite la realizzazione di un sistema di trasporto di massa (gomma/rotaia).</li> </ul>	<p><b>MINACCE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ipertraffico del traffico su gomma (con conseguente peggioramento della qualità della vita: rischi salute);</li> <li>• Collasso del sistema fieristico dovuto all'aumento del traffico per il costituendo polo finanziario (parcheggi e spazi espositivi);</li> <li>• Problema della coesione sociale e della coabitazione con l'immigrazione - forte senso di insicurezza (due quartieri ad alta densità);</li> <li>• Forte difficoltà a far nascere l'Area metropolitana (concettualizzazione, confini e concertazione problematica);</li> <li>• Saturazione del territorio: edilizia incontrollata (produttiva e residenziale).</li> </ul>

Tra i punti di forza troviamo la posizione geografica strategica che ha fatto divenire Verona un punto nodale dal punto di vista logistico già ai tempi dell'Impero Romano fino alla nostra epoca con le radiali che partono dalla zona centrale e si

immettono nelle arterie di comunicazione che provengono da Trento, Venezia, Milano, Bologna e Mantova. Inoltre, l'istituzione di importanti infrastrutture come l'aeroporto Catullo e l'interporto logistico Quadrante Europa permette alla città di instaurare scambi commerciali con paesi europei (es. Germania) o addirittura con paesi internazionali (es. Australia). Il polo fieristico che ospita manifestazioni di rilevanza nazionale (fiera cavalli) o addirittura internazionali come il Vinitaly; un'offerta turistica molto ricca grazie al paesaggio variegato (lago di Garda, zona collinare, la Lessinia e la pianura Padana) uniti da un patrimonio storico/artistico che la fa divenire la quarta città turistica d'Italia. Ancora, la presenza di alcuni centri di eccellenza nella ricerca scientifica come la GlaxoSmithKline per il settore farmaceutico che ha acquisito una rilevanza nazionale, o nel settore della medicina con il Policlinico specializzato nel settore cardiocirurgico e neurologico. Non solo, troviamo anche alcuni aspetti immateriali come la presenza di un contesto socio-culturale molto attivo, grazie alla presenza dell'Università, di numerosi centri culturali che nascono continuamente e un terzo settore caratterizzato da una proliferazione di associazioni di volontariato. Senza dimenticare il benessere economico diffuso sostenuto dalla crescita (+ 3%) che ha prodotto ricchezza e un alto tasso di occupazione (66%).

Tra i punti di debolezza, invece, si evidenziano il grande problema relativo ai flussi di mobilità che comporta dei carichi di traffico che tendono a congestionare le principali arterie stradali come avviene per la Tangenziale Est di recente costruzione, o nel centro storico dove manca un mezzo pubblico per il trasporto di massa (Tramvia/Filobus/Metrobus ecc.). Le infrastrutture viarie hanno bisogno di essere potenziate, poiché i lavori sono fermi da troppi anni (dai mondiali di calcio del 1990, mentre l'inquinamento atmosferico continua ad aumentare (è una delle città più inquinate d'Italia). Gli insediamenti produttivi, poi, tendono a localizzarsi a ridosso delle arterie stradali in maniera poco organica e negli ultimi decenni si è assistito ad una progressiva proliferazione di capannoni industriali nelle zone pianeggianti periferiche (campagna industrializzata) che difficilmente è regolata dal *policy maker*. Infine uno scarso coinvolgimento dei cittadini in alcuni progetti dell'Amministrazione, come nel caso del Piano strategico, e un forte individualismo tra gli attori privilegiati locali, come emerso dall'analisi finale svolta.

Per quanto riguarda le opportunità, invece, vengono evidenziate alcuni punti che potrebbero esprimere quelle potenzialità latenti che la città possiede ma che al momento non è ancora in grado di sfruttare. Il primo punto riguarda, il potenziamento del suo ruolo logistico con la costruzione del corridoio 1 Berlino – Palermo e l'introduzione dell'Alta velocità tramite il corridoio 5 Lisbona – Kiev che passano in maniera trasversale per la città, oltre al completamento del raddoppio della linea Verona – Bologna prevista per la fine del 2008. Altra opportunità importante è la riqualificazione di VR sud con la costruzione del Polo finanziario e con l'implementazione dei 20 Pi.RU già approvati ma quiescenti a causa del cambio di amministrazione avvenuto con le recenti elezioni. Oppure, il dialogo che il Piano ha cercato di instaurare tra i vari settori della città che, sebbene non sia andato a buon fine per il progetto a lungo termine, ha però dato vita ad una significativa partecipazione verso i contratti di quartiere o nei confronti della Conferenza dei Servizi istituita dalla Provincia per il nuovo PTCP che può rappresentare una buona pratica per il futuro.

Nell'ultimo riquadro sono rappresentate infine le minacce che sono molteplici e rappresentano le estreme conseguenze dei punti di debolezza che, se non sono affrontati tempestivamente, potrebbero causare un intasamento del traffico su gomma con il rischio di danneggiare l'economia territoriale e aggravare ulteriormente l'inquinamento territoriale. Altre minacce sono: l'eventuale "collasso" del sistema fieristico, nel caso in cui il Polo finanziario fosse costruito di fronte alla fiera, impedendone la futura espansione; la saturazione del territorio, dovuta allo sviluppo spontaneo incontrollato che riguarda sia l'edilizia residenziale che industriale, con il fenomeno della campagna urbanizzata/industrializzata. Ed infine, il problema della coesione sociale, dovuta alla percezione della cittadinanza sul problema della sicurezza che è più elevata del problema reale, creando non pochi ostacoli all'integrazione nella comunità locale degli immigrati.

### 3.3 Quale futuro per l'Area Metropolitana di Verona?

L'ultimo aspetto preso in considerazione dalla nostra ricerca riguarda, la percezione che avevano gli intervistati sull'immediato futuro della città di Verona, delineando uno scenario *thinking* di breve durata per i prossimi 5 – 6 anni.

La tendenza emersa dalle loro risposte delinea la consapevolezza, da parte della maggioranza degli operatori privilegiati intervistati che il Comune capoluogo, ma anche il rimanente territorio provinciale, stia vivendo una fase storica di vitale importanza che la sta proiettando in un futuro pieno di cambiamenti e trasformazioni.

Al di là del cambio di Amministrazione, infatti, molti di loro hanno espresso la convinzione che in questi anni si presenterà l'occasione per avviare una serie di interventi che permettono di realizzare quelle opportunità che abbiamo visto nell'analisi SWOT, per dare alla città le risposte che sta aspettando da molti anni. Fanno riferimento, soprattutto, agli strumenti urbanistici normativi come il PRUSST di VR Sud, oppure, il PAT che all'epoca delle interviste (maggio/luglio 2007) doveva ancora essere approvato dalla nuova amministrazione comunale che si era appena insediata.

Difatti, il processo di riqualificazione di Verona sud è visto come il futuro nodo centrale dell'Area/Città metropolitana, grazie al recupero delle zone dismesse, al ripensamento della viabilità interna e al contenimento dello sviluppo spontaneo che nei vari decenni ha trasformato la ZAI storica in un'area sempre più terziarizzata con il settore commerciale che ha preso il sopravvento. Oltre all'istituzione di nuove aree verdi, specialmente in centro, con il potenziamento dei parchi esistenti e la realizzazione del parco delle Mura proposto già da alcuni anni e che dovrebbe congiungere le varie aree urbane della città collegando i parchi dell'Adige Nord e Sud.

Un'altra tematica molto sentita per il futuro è la viabilità, indicando la necessità di investire sul trasporto ferroviario grazie soprattutto al futuro passaggio del Corridoio 1 e della linea dell'Alta velocità con il Corridoio 5 e il potenziamento della linea VR – BO per cercare di ridurre l'inquinamento cittadino. Per quel che riguarda il trasporto su gomma, visto come un pericolo per la salute, alcuni intervistati auspicano un ripensamento della viabilità cittadina con l'adozione di un mezzo pubblico di trasporto di massa e la sistemazione della tangenziale veronese. Quest'ultima, difatti pur essendo di recente costruzione non è stata ben inserita nella viabilità ordinaria, non sono stati pensati razionalmente i flussi di entrata e uscita perciò, rappresenta l'unico caso in cui i

veicoli all'uscita devono dare la precedenza alla viabilità ordinaria causando rallentamenti, disordini e la congestione dei Comuni limitrofi della prima cintura. Anche l'autostrada è vista come un forte fattore inquinante per la città, perciò, si dovrebbe trovare un accordo con la società che la gestisce perché si prenda carico delle externalità negative che il flusso di veicoli determina, collaborando a progetti di "trasporto pubblico pulito".

Un altro intervento che è stato ritenuto basilare per il futuro dell'Area metropolitana consiste nel potenziamento delle vie di collegamento tra strada, rete ferroviaria e aeroporto, in modo tale da creare un sistema integrato di servizi sia per il cittadino sia per le imprese.

Anche il settore turistico è visto come una "via" da sviluppare ulteriormente, benché Verona sia la quarta città turistica d'Italia, la permanenza media di un turista è troppo bassa per un territorio che ha un'offerta così differenziata. Per questo, alcuni suggeriscono l'istituzione di un sistema di relazioni coordinato dall'amministrazione comunale e provinciale, per mettere in "rete" l'aeroporto Catullo, gli albergatori, la fiera, la fondazione Arena e altri soggetti territoriali per realizzare dei pacchetti turistici competitivi con itinerari culturali – paesaggistici appositamente studiati.

A fronte di tali suggerimenti per lo sviluppo futuro della città, bisogna dire, però, che le elezioni amministrative del 27 e 28 maggio 2007 hanno già sortito dei cambiamenti che segneranno gli anni successivi. Il passaggio da un'amministrazione di centro – sinistra guidata dal sindaco Zanotto, ad un'amministrazione di centro – destra guidata dal sindaco Tosi ha rappresentato un forte cambiamento, in particolare nel modo di amministrare la città. Non a caso, il Piano strategico è stato subito accantonato con la conseguente chiusura dell'*Urban Center*, del sito internet e del *blog* che erano stati creati ad *hoc*, ritenendo tale programmazione strategica uno strumento inadeguato per definire lo sviluppo del Comune capoluogo. Anche il progetto di realizzazione della Tramvia, cui la precedente amministrazione aveva riservato la priorità ottenendo i finanziamenti necessari dal Ministero delle infrastrutture, è stato accantonato perché ritenuto troppo costoso nella fase di installazione, oltre ai problemi che avrebbe potuto creare alla viabilità ordinaria. Si è deciso, quindi, di procedere nella scelta di un sistema alternativo di mobilità veloce, costituito da mezzi su gomma che viaggiano seguendo

una rotaia segnata da dispositivi elettronici, garantendo un minor impatto sulla sede stradale.

Se, però, da una parte ci sono chiari segnali di discontinuità tra la precedente e l'attuale amministrazione, dall'altra parte vi sono anche dei segnali di continuità, basta vedere la recente approvazione del PAT che era stato varato dalla Giunta precedente. La nuova Giunta di centrodestra ha dunque preferito non stravolgere tale documento normativo, perché ciò avrebbe comportato un ulteriore allungamento dei tempi, limitandosi ad alcune modifiche e mantenendo la "struttura" e le linee programmatiche generali già presenti. Le modifiche riguardano sostanzialmente l'ampliamento del perimetro di riqualificazione di Verona Sud fino ai quartieri di Santa Lucia e Golosine e l'ampliamento di 130 attività produttive considerate "fuori zona".

Dopo più di trent'anni si è preferito, quindi, accelerare i tempi per non far perdere al Comune capoluogo l'occasione di avere quelle risposte che i cittadini stanno aspettando da tempo e, già a partire dall'inizio del 2008 con la predisposizione del Piano degli interventi, si getteranno le basi per la futura trasformazione dell'Area metropolitana di Verona.

## CONCLUSIONI

L'obiettivo iniziale della tesi era quello di verificare, in primo luogo, il ruolo della pianificazione strategica nella definizione delle basi future per la "costruzione" dell'Area metropolitana tramite l'adozione del Piano strategico (Verona 2020) da parte del Comune di Verona. In secondo luogo vedere se, realmente, tale progetto ha generato un ulteriore progresso dei processi di integrazione dei distretti produttivi in uno "spazio metropolitano" e se tale contesto possa essere considerato un modello locale di sviluppo sostenibile.

Per quanto riguarda il primo aspetto, non si può fare a meno di sottolineare come la precedente Amministrazione comunale di centro-sinistra abbia attribuito una significativa importanza al Piano strategico, dedicando l'intero mandato alla sua progettazione ed implementazione. Esso doveva essere, difatti, il biglietto da visita della città, pronta per una serie di cambiamenti e trasformazioni che l'avrebbe proiettata, nei prossimi anni, verso un ruolo centrale a livello interregionale sia dal punto di vista economico sia dal punto di vista logistico.

Il processo di pianificazione strategica, però, pur andando a buon fine nel 2004, non ha conseguito i risultati sperati, eppure, per la prima volta nel Comune capoluogo, erano state riunite le più importanti associazioni di rappresentanza degli interessi con le istituzioni pubbliche/private per decidere in maniera congiunta lo sviluppo futuro della città. Non solo, consapevoli del fatto che un simile progetto a medio/lungo termine (2020) rischiava di non suscitare l'interesse dei cittadini, sono stati istituiti i "Progetti Bandiera", una serie di interventi concreti che il Comune ha avviato già nel 2004 per conferire al Piano immediata visibilità.

Tuttavia, le elezioni comunali del 27 e 28 maggio 2007 hanno rappresentato un vero e proprio capovolgimento di fronte, con l'allora Giunta di centro-sinistra che perse con uno scarto di circa il 30% a favore del centro-destra che, a differenza del 2002, si è presentato unito con tutte le sue componenti. Naturalmente, da quel momento si è attuato un cambiamento di tendenza nel modo di governare il Comune capoluogo che, sebbene siano passati pochi mesi, ha già influito significativamente con alcune decisioni importanti nel segno di una discontinuità amministrativa.

Il risultato elettorale è stato interpretato, pertanto, come una bocciatura del Piano strategico e dell'operato in generale della Giunta guidata dal sindaco Zanotto, per opera dei cittadini.

Per il secondo aspetto che riguarda, invece, lo stato dell'arte dei processi di integrazione delle reti d'impresa e dei distretti produttivi nel contesto territoriale veronese, con una particolare attenzione al grado di sostenibilità dello sviluppo economico, non ci sono stati dei significativi passi avanti.

Difatti, la ricerca condotta sul territorio veronese ha prodotto dei risultati interessanti che mi consentono di concludere presentando alcuni elementi di riflessione utili per "fare luce" su alcuni aspetti critici.

Un forte individualismo economico, privato e istituzionale che caratterizza dunque il territorio scaligero, sia nel Comune capoluogo sia a livello provinciale, e che non consente di costituire reti di relazioni e dialogo proficuo necessari per programmare lo sviluppo futuro in senso strategico. È questa una prerogativa che riguarda tutti i settori, da quello istituzionale (con la difficoltà di relazionarsi tra gli enti pubblici e privati), per arrivare a quello economico tra cui spicca il mondo imprenditoriale. La ricerca sul campo (l'*action research*) ha evidenziato, infatti, per quest'ultimo l'insistenza nel non voler fare squadra e una forte carenza di una cultura d'impresa votata alla collaborazione, tramite la promozione di strategie di aggregazione tra aziende potenzialmente rivali.

Una programmazione strategica *top down* vissuta dalla cittadinanza come una politica astratta e "calata dall'alto", non indirizzata alla soluzione di bisogni contingenti (es. sicurezza) e concreti (es. mobilità) ma a progetti lontani dalle esigenze del territorio (es. Polo finanziario). A tale proposito, è emersa la percezione dei tavoli di programmazione come un'esperienza partecipativa rivolta solo ad una stretta cerchia di portatori d'interessi piuttosto che alla gente comune. Per questo è stata considerata una politica fuori della realtà, dimenticando che la città da molti anni è "ferma" e sta ancora aspettando le "risposte" di ieri: « *si è lavorato per la Verona del 2020 non per dare risposte alla Verona di oggi, tanto meno alla Verona di ieri* ».

Una carente comunicazione causata da una serie di politiche messe in campo dall'istituzione comunale per cercare di avvicinare il cittadino al Piano quali,



l'istituzione del sito internet e del *blog* che, però, hanno dato scarsi risultati sia in termini di consenso sia di informazione.

Un'assoluta incertezza sul concetto di Città o Area metropolitana, sulla logica di rete da applicare e sulla sua delimitazione geografica come evidenziato nel paragrafo 3.2 del terzo capitolo dove sono esplicitate le molteplici definizioni e idee a riguardo.

Sul ruolo della Provincia è emersa, invece, la percezione dell'effettiva incapacità della Provincia di Verona di adempiere il proprio ruolo di Ente coordinatore dello sviluppo provinciale conferitogli dalla l. r. 11 del 2004, la nuova legge urbanistica regionale. Essa, quindi, non è in grado di proporsi come livello di coordinamento intercomunale, causato anche da una significativa mancanza di formazione della classe politica locale che ha sempre privilegiato uno stile amministrativo non interventista, tipico della subcultura "bianca". Inoltre, nell'ottica della futura costruzione dello "spazio" metropolitano, una parte propone la sua riconversione in Città metropolitana, mentre un'altra parte ne auspica la soppressione per il rischio di una sovrapposizione di funzioni.

Per quanto riguarda poi, il ruolo della Regione il rapporto tra il territorio veronese e la Regione Veneto è sempre stato un rapporto sofferto, molti intervistati, difatti, hanno ribadito di non percepirlo come un livello di governo strategico. Anche perché la distanza geografica della città rispetto alla sede dell'Ente regionale fa percepire quest'ultimo come un'entità lontana e sbilanciata ad Est. Non è un caso, infatti, che il progetto della PA-TRE-VE, tentato qualche anno fa e poi fallito, o l'Asse VE-PA di recente promozione sono visti dalla città di Verona come una "minaccia" all'importanza acquisita nel territorio, ma che secondo gli intervistati non è ancora riconosciuta ufficialmente dalla Regione che continua a privilegiare città più vicine al suo centro amministrativo come Padova o Venezia.

Infine, la sostenibilità ambientale un altro problema complesso che riguarda più aspetti della città scaligera, da quello ambientale con il forte inquinamento atmosferico causato da notevoli flussi di mobilità su gomma e dall'investimento su rotaia che è stato pressoché inesistente. La scarsità delle strutture viarie che comportano una congestione della viabilità cittadina e provinciale. La questione molto importante relativa alla saturazione del territorio a causa di un'edilizia residenziale ed industriale sviluppatasi in maniera spontanea e diffusa non essendo stata regolata dall'attore politico in tutti questi

anni. Si assiste, perciò, al fenomeno della proliferazione incontrollata dei capannoni industriali, localizzati lungo le principali strade cittadine e provinciali (es. Tangenziale Est), oppure alla progressiva diminuzione delle distanze tra edifici residenziali vista la scarsità di terreno edificabile.

Tali spunti dunque ci fanno riflettere sulla situazione attuale che presenta delle significative criticità, determinate in parte dalla cultura politica di governo del territorio che ha caratterizzato nel tempo il governo della città, a partire dal grande fallimento del progetto di industrializzazione presentato dal sindaco Giulio Camuzzoni nel 1872. Un episodio che rappresenta una “ferita” profonda per il territorio scaligero, “costretto” a ripiegare sul “modello” di sviluppo industriale basato sulla piccola e media impresa locale. Si tratta, inoltre, di una “ferita” ancora aperta, poiché ha segnato lo stile amministrativo di tutto il secolo scorso, fino ai giorni nostri (es. le politiche urbanistiche), alimentando quel immobilismo decisionale che la classe dirigente locale non è mai stata in grado di superare, facendo perdere alla città numerose occasioni di sviluppo economico, sociale e infrastrutturale. Così come l’individualismo diffuso che costituisce un ulteriore ostacolo alla cooperazione tra i vari settori della città, necessaria per la costruzione del futuro “spazio metropolitano” che dovrebbe rilanciare il ruolo strategico di Verona come crocevia interregionale.





## **ALLEGATI**



## **ALLEGATO 1**

### **Normativa e Documenti di riferimento**

Legge regionale 23 aprile 2004 n. 11, *Norme per il governo del territorio*, in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11.

REGIONE VENETO, *Documento preliminare del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento*, 2007.

CCIAA DI VERONA - SERVIZIO STUDI E RICERCA, *I distretti produttivi di Verona*, 2006.

CCIAA DI VERONA - SERVIZIO STUDI E RICERCA, *Bollettino di statistica n. 1*, 2007.

CCIAA DI VERONA - SERVIZIO STUDI E RICERCA, *Rapporto sull'economia veronese*, 2007.

PROVINCIA DI VERONA, *Documento Preliminare del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, 2006.

PROVINCIA DI VERONA, CONFINDUSTRIA VERONA, CONFINDUSTRIA VENETA, *Indagine congiunturale sull'industria manifatturiera veneta*, 2007.

LEGAMBIENTE - ISTITUTO DI RICERCHE AMBIENTE ITALIA, *Rapporto Ecosistema urbano 2008*, (Comuni dati 2006), 2007.

COMUNE DI VERONA – I.R.S.O. (Istituto di Ricerca Intervento sui Sistemi Organizzativi, Torino), *Verona 2020 Documento Programma*, 2003.

COMUNE DI VERONA, *Programma di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST)*, 2005.

COMUNE DI VERONA, *Quadro conoscitivo del Piano Assetto Territorio (PAT)*, 2006.

**ALLEGATO 2** – La tabella degli attori privilegiati del contesto veronese intervistati durante il Laboratorio del Master (giugno/agosto 2007).

<b>Numero Intervista</b>	<b>Soggetto intervistato</b>	<b>Data</b>	<b>Luogo</b>
1	Responsabile laboratorio delle imprese Banco Popolare di Verona e Novara	18/06/2007	Direzione generale BPVN
2	Urbanista del Comune di Verona delegato per la mostra “Esperienze e visioni di Verona Sud”	18/06/2007	Ufficio – Comune di Verona
3	Capo servizio del settore cronaca del quotidiano locale l’Arena	20/06/2007	Redazione del quotidiano
4	Dirigente dell’Urban Center – Comune di Verona	26/06/2007	URP – Comune di Verona
5	Presidente di Confcooperative Verona – U.P Verona	26/06/2007	Unione Provinciale-Verona
6	Direttore Scuola di Formazione all’Impegno Sociale e Politico (Centro Toniolo) e Responsabile della Pastorale Diocesana del Lavoro - Verona	26/06/2007	Centro Toniolo-Verona
7	Responsabile Unità progettazione urbanistica e qualità urbana Comune di Verona	09/07/2007	URP – Comune di Verona
8	Sindaco di San Martino Buon Albergo (provincia di Verona)	10/07/2007	Ufficio del Comune
9	Dirigente Area programmazione e sviluppo del territorio – Provincia di Verona	12/07/2007	Provincia di Verona
10	Segretario generale della CGIL di Verona	17/07/2007	CGIL di Verona
11	Ex - Sindaco di Verona	18/07/2007	Ufficio privato (Verona)
12	Assessore Attività economiche, mobilità, viabilità ed infrastrutture del comune di Verona	06/08/2007	Comune di Verona
13	Dirigente dell’Ufficio Territorio di Confindustria - Verona	09/08/2007	Risponde al questionario via mail
14	Docente dell’Università degli Studi di Verona	11/08/2007	Polo universitario Zanotto (Verona)



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ALDEGHERI L. (2002), *L'amministrazione Sironi 1994 – 2002*, in Brugnoli P. (a cura di), *Il Consiglio comunale di Verona, dieci secoli di storia*, Verona, Amministrazione comunale di Verona pp 184-195.
- ALMAGISTI M. (2006), *Qualità della democrazia, Capitale sociale, partiti e culture politiche in Italia*, Carocci, Roma.
- BRUGNOLI P. (2002) (a cura di), *Il Consiglio comunale di Verona. Dieci secoli di storia*, Comune di Verona.
- CALÒ A. (1991), *Cronistoria di un progetto per l'industrializzazione di Verona: il canale Camuzzoni*, in M. Zangarini (a cura di), *Il canale Camuzzoni. Industria e società a Verona dall'Unità al Novecento*, Verona, Consorzio canale industriale Giulio Camuzzoni, pp 151 – 187.
- CAMUFFO A., GRANDINETTI R. (2005), *I distretti industriali come economie della conoscenza*, "Argomenti", n. 15.
- CATINO M., GARAVAGLIA L., PERULLI P. (2005) (a cura di), *Città in rete: l'Area Adige-Berico-Garda*, Comune di Verona.
- CATTERO B. (2006), *Piani strategici come "imprenditorialità collettiva"*, in A.I.S.L.O Associazione italiana incontri e studi sullo sviluppo locale, *Città e sviluppo. L'incontro di studio 2005*, Compagnia di San Paolo, Torino, pp 268.
- CORÒ G., MICELLI S. (2007), *I nuovi distretti produttivi: innovazione, internazionalizzazione e competitività dei territori*, Marsilio, Venezia.
- GANGEMI G. (1994), *La questione federalista. Zanardelli, Cattaneo e i cattolici bresciani*, Liviana, Padova.
- GIARDINI E. (2002), *L'amministrazione Sboarina 1985-1990 e L'amministrazione Sala – Erminiero 1990 – 1994* in Brugnoli P. (a cura di), *Il Consiglio comunale di Verona, dieci secoli di storia*, Verona, Amministrazione comunale di Verona, pp 168-183.
- JORI F. (2007), *Di Nordest non ce n'è uno. Chi siamo, da dove veniamo e soprattutto dove stiamo andando*, Venezia, Marsilio Editori.
- MARCHESINI D. (2002), *L'amministrazione Uberti 1951-1956*, in Brugnoli P. (a cura di), *Il Consiglio comunale di Verona, dieci secoli di storia*, Verona, Amministrazione comunale di Verona, pp 113 – 120.
- MESSINA P. (2001), *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, Torino, Utet-Libreria.
- MESSINA P. (2003) (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci editore.
- MESSINA P. (2005) (a cura di), *Una policy regionale per lo sviluppo locale. Il caso della L.r 8/2003 per i distretti produttivi del Veneto*, Quaderni dell'Associazione M.A.S.TER. Cleup, Padova, n. 1.
- MESSINA P. (2006), *Culture politiche locali e comparazione per contesti: un approccio ecologico all'analisi dei sistemi politici locali*, in C. Grasseni (a cura di), *Antropologia ed epistemologia per lo studio della contemporaneità*, "Quaderni del CE.R.CO", Guaraldi, Rimini, pp 77 – 97.

- OLIVIERI N. (1991), *Prima del canale industriale. L'economia veronese fra agricoltura e industrializzazione*, in M. Zangarini (a cura di), *Il canale Camuzzoni. Industria e società a Verona dall'Unità al Novecento*, Verona, Consorzio canale industriale Giulio Camuzzoni, pp 59 – 65.
- PERULLI P. (2004), *Piani strategici. Governare le città europee*, Milano, Franco Angeli editore.
- PIATTONI S. (2005), *La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative*, “Rivista Italiana di Scienza Politica”, 3, pp 417-440.
- ROBIGLIO R. C. (2006) (a cura di), *Verona Est. Le attività economiche e il territorio. Approcci e metodi per lo studio di territori complessi*, Verona, ABC. Studi Editore.
- ROCCA L. (2002), *L'amministrazione Gozzi 1964-1970*, in Brugnoli P. (a cura di), *Il Consiglio comunale di Verona, dieci secoli di storia*, Verona, Amministrazione comunale di Verona, pp 134-143.
- ROVERATO G. (1991), *L'industria del cotone: il canale e i Crespi. Un'occasione mancata*, in M. Zangarini (a cura di), *Il canale Camuzzoni. Industria e società a Verona dall'Unità al Novecento*, Verona, Consorzio canale industriale Giulio Camuzzoni, pp 209 – 217.
- SQUARZONI M. (2002), *L'amministrazione Zanotto 1956-1960*, in Brugnoli P. (a cura di), *Il Consiglio comunale di Verona, dieci secoli di storia*, Verona, Amministrazione comunale di Verona, pp 121-127.
- STELLA G. A. (2000), *Schei. Dal boom alla rivolta: il mitico Nordest*, Mondadori, Milano.
- TURRI E. (2004), *Verona città metropolitana*, pp 15 – 32 e *Le grandi trasformazioni del novecento*, in Carbognin M., Turri E., Varanini G. M. (a cura di), *Una rete di città. Verona e l'area metropolitana Adige – Garda*, Cierre Edizioni, Verona, pp 99 – 117.
- ZANGARINI M. (1991), *Giulio Camuzzoni. Un intellettuale borghese tra tradizione e progresso*, in M. Zangarini (a cura di), *Il canale Camuzzoni. Industria e società a Verona dall'Unità al Novecento*, Biblioteca civica di Verona, Consorzio canale industriale Giulio Camuzzoni, Verona, pp 91 – 100.

**Sitografia:**

Regione del Veneto: [www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it)

Regione del Veneto: [www.terzoveneto.it](http://www.terzoveneto.it)

Osservatorio logistico veneto: [www.osservatoriologisticoveneto.it](http://www.osservatoriologisticoveneto.it)

Provincia di Verona: [www.provincia.verona.it](http://www.provincia.verona.it)

Sito internet del PTCP della Provincia di Verona: [www.ptcp.provincia.vr.it](http://www.ptcp.provincia.vr.it)

Comune di Verona: <http://portale.comune.verona.it>

Sito della CCIAA di Verona: [www.vr.camcom.it](http://www.vr.camcom.it)

«Il Sole 24 ore»: [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)

