



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**  
**FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE**  
**DIPARTIMENTO DI STUDI STORICI E POLITICI**

**MASTER IN**  
**REGOLAZIONE POLITICA DELLO SVILUPPO LOCALE**

**IL PARTENARIATO REGIONE VENETO – ENTI LOCALI:  
L'INTESA PROGRAMMATICA D'AREA (IPA) COME NUOVO  
ISTITUTO DELLA PROGRAMMAZIONE DECENTRATA  
REGIONALE E MODELLO DI DEFINIZIONE DEI PROGRAMMI DI  
SVILUPPO LOCALE. UN CONFRONTO TRA L'IPA DELLE  
DOLOMITI VENETE E L'IPA DELL'AREA DEL  
CAMPOSAMPIERESE**

**RELATORE: CH.MO PROF. ANDREA MARELLA**

**CORSISTA: MATTEO NICOLAO**  
**MATRICOLA N° 882007**

**ANNO ACCADEMICO 2006-2007**



## SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	7
CAPITOLO 1	
GLI STRUMENTI REGIONALI DELLA PROGRAMMAZIONE DECENTRATA..	13
1.1. Aspetti generali.....	13
1.2. P.R.S. Programma Regionale di Sviluppo, Leg. Reg. n. 5, 9 marzo 2007.....	16
1.2.1. I metodi della programmazione regionale: forme e strumenti .....	18
1.2.2. La programmazione negoziata .....	21
1.3. Percorso normativo dai Patti territoriali all'IPA: dalla Leg. Reg. 1999, n. 13 alla Leg. Reg. 2001, n.35. ....	23
1.3.1. Specificità dello strumento dell'IPA .....	26
1.3.2. Finalità, soggetti, ambito territoriale .....	29
CAPITOLO 2	
CASO STUDIO: IPA DELLE DOLOMITI VENETE E IPA DELL'AREA DEL CAMPOSAMPIERESE .....	33
2.1. L'IPA delle Dolomiti Venete: aspetti generali.....	33
2.1.1. Definizione dell' area di intervento.....	35
2.1.2. La strategia di sviluppo: il contesto e il metodo.....	37

2.1.2.1. L'idea-forza di sviluppo locale .....	39
2.1.2.2. Priorità per le dolomiti venete .....	40
2.2. L'IPA dell'area del Camposampierese: aspetti generali .....	44
2.2.1. Definizione dell'area di intervento.....	45
2.2.2. La strategia di sviluppo: condizioni di elaborazione del documento programmatico.....	47
2.2.2.1. L'idea-forza di sviluppo locale .....	49
2.2.2.2. Gli obiettivi strategici dello sviluppo locale.....	50

## CAPITOLO 3

### UNA POSSIBILE COMPARAZIONE TRA LE DUE ESPERIENZE DI IPA

ANALIZZATE .....	55
3.1. Territori diversi, necessità uguali: il concetto di governance.....	55
3.2. Le problematiche specifiche delle due diverse aree .....	57
3.2.1. Specificità locali delle Dolomiti Venete.....	59
3.2.2. L'integrazione tra programmazione socio-economica e pianificazione territoriale nel Camposampierese .....	63
3.3. Coerenza con le politiche locali, regionali, nazionali e comunitarie.....	66

## CAPITOLO 4

### IL VENETO DI OGGI: IL RUOLO DELL'IPA NELL'IMPLEMENTAZIONE

DELLE POLITICHE TERRITORIALI .....	73
4.1. Le nuove esigenze del Veneto che cambia.....	73
4.2. Utilità dell'Intesa Programmatica d'Area .....	76
4.2.1. Le aspettative e gli esiti dell'IPA delle Dolomiti Venete.....	77

4.2.2. Le aspettative e gli esiti dell'IPA dell'area del Camposampierese .....	84
4.3.Valutazioni complessive.....	90
Conclusioni.....	95
Allegato 1: Interviste realizzate nell'ambito del laboratorio "Dire&Fare per lo sviluppo locale" 2007 e dello stage presso la CM Agordina (Giugno/Luglio 2007)..	99
Bibliografia.....	101



## INTRODUZIONE

Il Veneto si trova in una fase del suo sviluppo del tutto originale, durante la quale anche la sostanza e la forma del governo regionale saranno chiamate alla radicale innovazione più che al loro sviluppo rettilineo. Dopo il “Veneto dei Pionieri” e il “Veneto del benessere”, sarà il “Terzo Veneto”, tanto della società veneta quanto della Regione istituzionale, quello che dovrà realizzarsi nella storica consapevolezza di dover guardare molto avanti. Il regionalismo colma uno storico vuoto di governo locale e fa la sua parte nel sistema più policentrico d'Italia, inseguendo tuttavia con affanno il Veneto reale che, nel frattempo, chiede di essere accompagnato tempestivamente nella competizione, ormai internazionale, attraverso infrastrutture, snodi, investimenti in servizi, mappe di semplificazione e taglio dei “lacci e laccioli”.

Il benessere di ultima generazione e la Regione di ultima attuazione patiscono insieme delle stesse urgenze.

Lo sviluppo del Veneto si è basato su una grande capacità di iniziativa e di realizzazione dei singoli (uomini e donne, enti ed imprese) e, assieme, su una grande risorsa di coesione e condivisione di valori e di prospettive di sviluppo.

L'odierno scenario, un territorio che denota tutti i limiti di uno sviluppo troppo spontaneistico e lo spostamento degli elementi di competizione su diverse scale e più complesse questioni, rende necessario introdurre elementi di regolazione e di governo più strutturati. Se si chiede innovazione al mondo imprenditoriale, altrettanta innovazione deve chiedersi all'Amministrazione pubblica. Alla politica si chiede cioè iniziativa, conoscenza e capacità decisionale, in un quadro di maggior responsabilizzazione. La Regione Veneto

ha fatto propria questa esigenza inserendo nella legge regionale della programmazione (Leg. Reg. 2001, n.35) il principio della concertazione con gli enti locali e con le parti economiche e sociali, come elemento fondativo della partecipazione al processo di programmazione regionale, sia a livello di PRS, che di DPEF, che di Piani di Settore e di PAS.

Il passaggio verso un'amministrazione pubblica più efficiente e più vicina alle esigenze del cittadino è una della priorità più sentite dall'ente che, a partire da una lettura critica delle informazioni di sintesi desumibili dalle diverse fonti, intende avviare un processo continuo di programmazione, monitoraggio e valutazione delle politiche regionali. Tale passaggio si vuole che avvenga attraverso uno stimolo istituzionale, rivolto essenzialmente alle amministrazioni locali, ad adottare strumenti ed a creare aggregazioni territoriali, alleanze, ovvero ambiti ottimali per il governo strategico della cosa pubblica, attuando il superamento della concezione di mera amministrazione tradizionalmente attribuito all'ente pubblico. Questo processo pone le sue basi, da una parte, sul decentramento amministrativo, rafforzato dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, dall'altra, anche se con una diversa accelerazione, sul federalismo fiscale.

Il decentramento e la sburocrazizzazione della macchina amministrativa sono sempre più obiettivo fondamentale della Regione Veneto, proprio ai fini del miglioramento della qualità dei servizi erogati (capitolo 1).

Nel secondo capitolo si prende in esame, nello specifico, lo strumento di programmazione decentrata dell'Intesa Programmatica d'AREA (IPA), con lo studio di caso di due IPA: quella delle Dolomiti Venete nella provincia di Belluno e quella del Camposampierese nella provincia di Padova.

Verrà descritto come nelle due realtà in esame si è arrivati alla costituzione dell'intesa programmatica d'area, partendo dalla volontà dei soggetti già facenti

parte di due particolari tipologie di enti locali presenti nelle rispettive zone analizzate (disciplinate a norma del D.lgs. 267/2000 dagli artt. 30 al 35 che prevede le diverse forme associative utilizzabili dagli enti locali): Comunità Montane nel primo caso, Unione di comuni nel secondo .

Nel terzo capitolo si cercherà di comparare le due diverse esperienze delle IPA analizzate, mettendo a confronto i vari dati raccolti al fine di comprendere come vengono utilizzati i nuovi strumenti di programmazione decentrata in diverse zone del territorio regionale, aventi entrambe sia problematiche comuni (ad esempio riguardo all'utilizzo dello strumento dell'ipa), sia specifiche questioni derivanti dalla diversa conformazione territoriale, nonché dal contesto economico-sociale.

Nel quarto capitolo, anche attraverso interviste agli attori privilegiati raccolte sul campo (vedi allegato 1), si cercherà di fare un quadro generale della situazione del Veneto di oggi e del complesso, e spesso carente, rapporto che in questa regione intercorre tra gli esponenti del mondo istituzionale e quelli del settore economico-sociale, sempre nell'ottica della necessità di rinnovamento del processo di regolazione politica dello sviluppo locale, fondamentale per la crescita futura.



**IL PARTENARIATO REGIONE VENETO – ENTI LOCALI:  
L'INTESA PROGRAMMATICA D'AREA (IPA) COME NUOVO  
ISTITUTO DELLA PROGRAMMAZIONE DECENTRATA REGIONALE  
E MODELLO DI DEFINIZIONE DEI PROGRAMMI DI SVILUPPO  
LOCALE. UN CONFRONTO TRA L'IPA DELLE DOLOMITI VENETE E  
L'IPA DELL'AREA DEL CAMPOSAMPIERESE.**



# **CAPITOLO 1**

## **GLI STRUMENTI REGIONALI DELLA PROGRAMMAZIONE DECENTRATA**

### **1.1. Aspetti generali**

Lo sviluppo dell'economia diffusa del Veneto, fatta di piccole imprese, distretti industriali e catene di fornitura distribuite sul territorio, si è rivelato, associato in modo organico, con particolarità specifiche della cultura e della tradizione veneta, rendendo spendibili sul mercato competitivo attuale caratteristiche storiche profondamente radicate nella popolazione. Esso ha assunto la solidità e la compattezza di un fenomeno durevole, dotato di un respiro che va oltre l'orizzonte del breve periodo. Il sistema produttivo ha infatti valorizzato, sul terreno economico, tratti socio-culturali che sono mutati, col trascorrere del tempo, in fattori di vantaggio competitivo: il valore attribuito al lavoro e alla laboriosità, anche in condizioni faticose o stressanti; l'elevata propensione al risparmio; la forte valenza dei legami familiari e locali; la tendenza al "fai da te", senza ricorrere all'aiuto dello Stato o di strutture già organizzate; l'articolazione del territorio in una fitta trama di circuiti locali, densi di relazioni e di iniziative diverse.

La piccola impresa e il legame sociale che la caratterizza sin dall'inizio (legame verso la famiglia, verso gli interlocutori locali, verso i fornitori e clienti) hanno costituito un modello riconoscibile, destinato a diventare prevalente nel breve volgere di una o due generazioni. Questo modello ha caratterizzato, tra alti e bassi, l'economia e la società regionale durante tutta la seconda metà del secolo scorso, anche se si è imposto all'attenzione generale a partire dagli anni Settanta.

Negli ultimi tempi la crescita economica della Regione, alla pari di quanto è accaduto al resto dell'economia nazionale, ha incontrato problemi e difficoltà di tipo nuovo, che rendono improponibile pensare al futuro in termini di pura e semplice continuità con il passato.

Per un verso, la continuità è ostacolata dal cambiamento intervenuto nell'economia internazionale, che propone oggi nuovi terreni di concorrenza, come la globalizzazione e la smaterializzazione della produzione, esercitando una pressione sull'economia veneta in direzione di un profondo cambiamento dei prodotti, dei processi e delle forme organizzative. Per un altro verso, lo sviluppo economico degli ultimi decenni, ha fatto emergere fenomeni di individualismo e di localismo esasperati che cominciano a rappresentare un limite rilevante per la continuazione della crescita nelle forme che si sono manifestate fino ad ora.

Il Veneto soffre di un eccesso di frammentazione: individualismo e localismo sono nati dalla dispersione degli insediamenti, ma anche a volte dall'insufficiente spirito cooperativo tra persone, tra enti ed aziende che si percepiscono più come potenziali concorrenti che come parti complementari di un sistema unitario. La difficoltà a sommare gli sforzi e a coordinare i comportamenti è freno per tutte le iniziative che richiedono una massa critica di una certa entità, o che devono nascere dalla condivisione di un progetto comune.

La politica regionale deve dunque incentivare le differenti categorie e i differenti sistemi locali ad unirsi, coordinandosi in un disegno condiviso di sviluppo. Non si tratta soltanto di favorire questo o quel contenuto della politica regionale; si tratta anche di favorire un metodo, un modo di porsi rispetto ai problemi e nella ricerca delle soluzioni. La condivisione, in un sistema eccessivamente frammentato e localistico, è una metodologia che è un valore in sé, che fa riconoscere come validi e utili anche interessi di cui non si è direttamente portatori. Forme di convergenza tra pubblico e privato possono

utilmente aggregare le forze e creare convergenze verso le esigenze prioritarie del territorio. Un maggior coordinamento tra gli enti pubblici che operano nella Regione e una regia del pubblico che coinvolge anche interessi privati può essere un fattore propulsivo per il buon esito di progetti di interesse comune: la Regione si propone di dare priorità, nelle proprie valutazioni, ai progetti che nascono da questi processi di convergenza, a partire dai problemi che sono più importanti per il territorio. In questa logica, la programmazione negoziata può essere considerata una metodologia valida per creare convergenze, coordinare forze altrimenti disperse, favorire lo sviluppo di servizi e di attività poste al servizio del territorio o comunque di una larga fascia di fruitori.

Per quel che riguarda il decentramento amministrativo, la Regione deve garantire l'attuazione e il completamento dell'articolato processo di trasferimento in entrata e in uscita di funzioni amministrative, nonché delle risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative, accompagnandolo ad un'attività di monitoraggio sia del decentramento istituzionale che del trasferimento di risorse. La Regione si impegna, inoltre, a favorire l'associazionismo tra gli Enti locali, attraverso la definizione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni e la ricerca del consenso, per esempio con l'istituzione, nel nuovo statuto del Consiglio delle Autonomie locali, previsto dalla Leg. Cost. 2001, n.3. Inoltre, come riportato sul P.R.S. (programma regionale di sviluppo), Legge Regionale n. 5 del 9 marzo 2007, la Regione proseguirà il proprio impegno sulla strada dell'attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza dando avvio ad un nuovo rilevante processo di conferimento di funzioni amministrative agli Enti locali, secondo quanto previsto dall'art. 118 della Costituzione e dall'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (cosiddetta legge la Loggia).

## **1.2. P.R.S. Programma Regionale di Sviluppo, Legge Regionale n. 5, 9 marzo 2007.**

La formulazione di un Programma Regionale di Sviluppo è un'operazione culturale dal grande significato politico. Quando la si promuove significa che non si è più contenti degli strumenti dei quali si dispone e che si è maturata la consapevolezza sugli obiettivi da conseguire, sulle strategie da attuare, sugli strumenti da adoperare per dare nuovo impulso ed efficacia all'azione del governo regionale.

In tale processo di rinnovamento e riqualificazione dell'attività, il PRS costituisce il fulcro dell'azione, avendo a monte la definizione delle nuove regole sulla programmazione, Leg. Reg. 2001, n.35 e a valle il processo di attuazione.

Quest'ultimo, formalmente, è costituito da una serie di strumenti e procedure (DPEF, PAS, monitoraggio e valutazione), ma politicamente si sostanzia in una capillare diffusione dei principi e delle strategie capaci di informare e condizionare l'azione politica dell'insieme dei soggetti pubblici e privati della Regione. Dunque, un processo continuo che coinvolge e rende corresponsabili quanti sono titolari di “poteri” e “doveri” di governo, siano essi grandi o piccoli.

Proprio perché dura nel tempo e in una situazione di continui cambiamenti, esso deve essere caratterizzato da una forte capacità di autoaggiornamento, ottenuta tramite una continua attività di analisi e verifica, che si realizza attraverso il monitoraggio interno o “politico”. A questo tipo di monitoraggio il PRS aggiunge un monitoraggio di tipo esterno o “economico”, costituito dal benchmarking, con nove aree europee di riferimento e mirato su alcune voci dinamiche della vita economica e sociale delle comunità.

A supporto di queste attività di controllo, ne segue una di suggerimento e di proposta da parte di tutti i soggetti, siano essi istituzionali, economici o sociali: la

Concertazione.

Il maggior sforzo, in questo quadro, non è dunque formulare il PRS, ma perseguire con costanza ed impegno la fase della sua attuazione a partire dai nuovi Piani di settore da predisporre o riqualificare, dalla predisposizione del PAS, strumento pluriennale da aggiornare annualmente, dall'attività di monitoraggio e valutazione.

Il PRS va quindi inteso come uno strumento flessibile, dove vengono riversate le migliori conoscenze e capacità e nel quale però si maturano le più efficaci strategie e politiche.

Nel prendere in considerazione i suoi contenuti, inevitabilmente ampi poiché tali sono i settori di cui si occupa la Regione, è opportuno focalizzare l'attenzione sulle questioni davvero strategiche.

Ma è anche opportuno prestare attenzione fin da subito ai nuovi modi di attuazione della programmazione: PAS e attività di monitoraggio e valutazione, perché da essi ne discende, oltre al livello dell'efficacia dell'azione regionale, anche una diversa ripartizione dei ruoli e dei compiti della Giunta e del Consiglio.

Compito del PRS è dunque, innanzitutto, quello di delineare una possibile convergenza del sistema regionale verso obiettivi che possono diventare comuni alle diverse categorie, rappresentanze e sistemi locali, proponendo soluzioni capaci di integrare e portare a sintesi istanze di un sistema, oggi troppo frammentato e disperso, per avere un'identità forte e riconoscibile.

A questi obiettivi si aggiunge ora quello di una rinascita istituzionale dell'Ente Regione e dell'intero sistema delle autonomie locali del Veneto.

Le Istituzioni venete sono dunque chiamate ad un surplus di responsabilità e di lungimiranza, che esalti ogni potenzialità del territorio veneto, che è ancora reti di centri (il vecchio "policentrismo"), senza un centro preponderante definito

(oltre al riferimento storico ineludibile e sentito alla città serenissima), senza periferie che non abbiano propri valori e potenzialità, rete che aspira ad essere al centro di reti più vaste, un patrimonio dunque da utilizzare al massimo proprio nel momento in cui i sistemi rovesciano la gerarchia di governo: dall'unità della diversità, alla diversità nell'unità, dove è la diversità a farsi prima pietra della costruzione istituzionale (di un Veneto uno e multiplo).

### ***1.2.1. I metodi della programmazione regionale: forme e strumenti***

Le strategie della Regione per il prossimo futuro sono orientate a:

- migliorare ulteriormente l'organizzazione interna, perfezionando il progetto di evoluzione già avviato (attraverso un adeguato presidio e la corretta applicazione delle innovazioni gestionali introdotte);
- ridefinire le relazioni con le autonomie locali, alla luce dei nuovi profili di complessità che emergeranno a seguito del decentramento delle funzioni.

Gli strumenti che la Regione intende adottare per perseguire queste politiche sono molteplici:

- Gli strumenti per l'attuazione delle politiche di coesione comunitaria, che hanno in potenza la capacità di apportare un valore aggiunto rispetto alle singole politiche nazionali e regionali, non solo perché realizzano un processo di solidarietà tra Regioni di Paesi diversi, ma anche perché possono consentire un coordinamento fra diverse strategie nazionali, una contaminazione e diffusione di metodi e una cogenza maggiore alle politiche di ogni singolo Paese. La politica regionale di coesione comunitaria, dunque, dovrà essere mirata ad accrescere la competitività dei territori, a migliorare l'accessibilità e la qualità della vita e a ridurre la sottoutilizzazione delle risorse;
- Una programmazione finanziaria volta a favorire la partecipazione attiva al

processo di rinnovamento, in modo da assicurare un effettivo federalismo fiscale e la conservazione degli equilibri di bilancio;

- È necessario individuare inoltre interventi ad hoc per le aree a sostegno mirato. I territori a sud e a nord della Regione, infatti, pur non presentando più quei caratteri di criticità che hanno richiesto massicci interventi di sostegno, necessitano ancora di politiche mirate da parte della programmazione Regionale. L'elemento che unifica queste due realtà è la conformazione del territorio che pone, anche se per motivi diversi, problemi di fruibilità e complesse questioni di gestione ambientale: si tratta del Delta del Po e della Montagna Veneta. Per entrambi è necessario costruire politiche integrate di intervento, in modo che, il complesso delle attività e dei progetti messi in atto dai singoli settori, abbiano la capacità di completare il disegno di sviluppo da molto tempo perseguito dalla Regione, tenendo sempre in primo piano la peculiarità e le caratteristiche di queste zone.

Il processo di programmazione regionale (come descritto dalla Legge Regionale 35/2001 “nuove norme di programmazione”) è supportato da più strumenti, differenti sia dal punto di vista del contenuto, sia dell'orizzonte temporale preso in considerazione. Questi sono:

- il Programma Regionale di Sviluppo (PRS);
- i Piani di settore;
- il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF);
- i Piani di attuazione e di Spesa (PAS);
- i bilanci pluriennali e annuali.

Il **PRS** prospetta scenari di medio - lungo periodo, effettuando una ricognizione sul possibile sviluppo degli andamenti strategici della società e dell'economia e individua le linee fondamentali dell'attività della Regione nel

campo economico, sociale e territoriale, fornendo il quadro di riferimento e le strategie per lo sviluppo della comunità regionale mediante il concorso dei soggetti pubblici e privati. Stabilisce inoltre, indirizzi, direttive, priorità e prescrizioni per l'azione della Giunta regionale nella promozione dell'attività legislativa e nell'esercizio di quella amministrativa.

**I Piani di Attuazione e di Spesa (PAS)**, invece, sono piani costruiti con modalità programmatiche, ma aventi anche rilevanti aspetti di natura finanziaria – procedurale, che si pongono come elemento di raccordo con il bilancio.

Con tali piani, si ripartiscono le risorse disponibili tra tipologie omogenee d'intervento, secondo le priorità che derivano dalla pianificazione e dalla legislazione di settore, determinando le modalità della spesa.

Il PAS, pertanto, con la sua entrata a regime, porterà un'inversione di tendenza rispetto alla formulazione del bilancio, soprattutto del bilancio pluriennale. Saranno infatti gli strumenti attuativi della programmazione regionale a dettare le poste del bilancio, nell'orizzonte temporale di due o tre anni di vigenza del PAS.

Altri importanti aspetti del PAS consistono:

- nella possibilità di assumere obbligazioni pluriennali nel caso in cui l'intervento in questione abbia uno sviluppo temporale oltre l'esercizio;
- nel suo aggiornamento annuale secondo la valutazione e l'indicazione del DPEF;
- nel disimpegno amministrativo “d'ufficio”, qualora i tempi di attuazione risultino superati.

Tutto questo consentirà un costante aggiornamento dello strumento contabile pluriennale. Il PAS, in definitiva, offre l'opportunità di aggiustare costantemente la destinazione della spesa. Il tutto per raggiungere l'obiettivo finale di consentire di bilanciare l'esigenza di una migliore allocazione delle

risorse, da una parte, e le esigenze di intervento, dall'altra.

Annuale è, invece, il **Documento di Programmazione Economico e Finanziaria** (DPEF), che è un atto di informazione, valutazione e indirizzo per l'attività di governo della Regione, degli Enti, delle aziende e delle agenzie regionali. Infatti, secondo l'art.16 della legge di programmazione, i contenuti del DPEF sono:

- l'analisi sintetica della congiuntura in atto;
- la valutazione dell'avanzamento dei risultati dei Piani di settore e dei PAS, sulla base dell'attività di monitoraggio e valutazione;
- le proposte di variazione dei PAS in corso o le indicazioni per la formulazione di quello di nuova predisposizione.

### ***1.2.2. La programmazione negoziata***

La cooperazione tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali e la concertazione con le parti sociali assumono particolare rilevanza per la realizzazione di azioni ed interventi di notevole complessità, che coinvolgano diverse competenze istituzionali e molteplici interessi facenti capo a più soggetti, pubblici e privati, nessuno dei quali sia di per sé autosufficiente rispetto al raggiungimento degli scopi perseguiti.

Gli istituti della “programmazione negoziata” sono stati introdotti, in maniera organica, nel nostro ordinamento con la legge 23 dicembre 1996, n. 662, che ha demandato al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) la definizione delle norme attuative.

Con essa è stata estesa l'applicabilità degli istituti negoziali a tutto il territorio nazionale, ferma restando la riserva a favore delle cosiddette «aree depresse», ora denominate “aree sottoutilizzate”, delle risorse finanziarie stanziare dal CIPE per l'attuazione dei diversi strumenti, trattandosi di risorse

prelevate da fondi specificatamente destinati a tale aree nell'ambito della politica di sviluppo regionale.

Si tratta di strumenti che costituiscono la modalità privilegiata ed, anzi, “ordinaria” di cooperazione e di concertazione per l'attuazione e la gestione di programmi di sviluppo “territoriale e settoriale” a livello nazionale, regionale e locale attraverso i quali dovrebbero essere impiegati anche i finanziamenti statali con finalità diverse da quelle dello sviluppo regionale e, quindi, destinati all'intero territorio nazionale, quali, ad esempio, le risorse relative alle politiche industriali, ambientali, energetiche e dei trasporti.

La programmazione negoziata è concepita come un sistema unitario che concorre al primario obiettivo di creare condizioni favorevoli per la crescita economica ed occupazionale in una determinata area più o meno ampia.

Tale sistema è il luogo di incontro di due distinti approcci alle problematiche dello sviluppo.

Un approccio discendente (cosiddetto *top-down*), che parte dall'alto verso il basso, e che riguarda essenzialmente la definizione e l'attuazione di obiettivi della programmazione economica di portata nazionale e soprattutto regionale: rientrano in questo approccio più tradizionale gli strumenti delle “Intese Istituzionali di Programma”, gli “Accordi di Programma Quadro” e, per taluni aspetti, i “Contratti di Programma”, tutti caratterizzati da una forte predominanza nel processo di definizione e di negoziazione delle amministrazioni centrali dello Stato.

Un secondo approccio ascendente, (cosiddetto *bottom-up*), che parte dal basso verso l'alto, e che riguarda la definizione e l'attuazione degli obiettivi di sviluppo locale: rientrano in questo secondo tipo di approccio i “Patti Territoriali” ed i “Contratti d'Area”, istituti caratterizzati dal fatto di essere promossi ed attuati da soggetti pubblici e privati operanti a livello locale.

Il sistema della programmazione negoziata si presenta quindi come l'incrocio di queste due spinte.

Al vertice del sistema, quale momento di raccordo tra le due diverse tipologie negoziali poste in essere in ambito regionale, c'è l'“Intesa Istituzionale di Programma”, un accordo tra il Governo, le Giunte delle Regioni e delle Province autonome, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune o collegati funzionalmente tra loro nel territorio della singola Regione o Provincia autonoma.

Le Intese Istituzionali di Programma sono attuate mediante “Accordi di Programma Quadro”, promossi da Governo e Regioni o Province autonome, partecipanti all'intesa, con Enti locali e altri soggetti pubblici e privati, per la definizione di un programma esecutivo di interventi da realizzarsi nel territorio regionale.

Nell'ambito di tali due istituti dovranno gradualmente trovare collocazione ed attuazione anche i “Patti Territoriali” ed i “Contratti d'Area”, ai quali è assegnato uno specifico ruolo trainante per l'occupazione e mediante i quali vengono realizzate politiche d'intervento decise autonomamente a livello locale da soggetti pubblici e privati, secondo il menzionato approccio bottom-up.

### **1.3. Percorso normativo dai Patti territoriali all'IPA: dalla Leg. Reg. 1999, n. 13 alla Leg. Reg. 2001, n.35.**

Il Patto territoriale è l'accordo, promosso da Enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale. Questo accordo è il risultato della concertazione e tocca in maniera trasversale diversi segmenti socio-economici, con un'attenzione costante ai bisogni ed alle esigenze delle parti interessate.

Il trasferimento dallo Stato alle Regioni della competenza in materia di patti territoriali è avvenuto sulla base degli articoli 18 e 19 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Al fine di favorire la regionalizzazione degli strumenti della programmazione negoziata, il punto 6 della delibera CIPE 15 febbraio 2000, n. 14 aveva, innanzitutto, disposto che il riordino delle relative procedure di attuazione avvenisse entro il 31 dicembre 2000.

A tal fine, la delibera CIPE del 17 marzo 2000, n. 31 sospendeva le richieste di istruttoria di nuovi patti territoriali (ad eccezione dei patti specializzati nei settori dell'agricoltura e della pesca, rimasti nell'ambito delle competenze statali) e un atto di indirizzo del CIPE del 4 aprile 2001 dettava gli orientamenti del processo di regionalizzazione, prevedendo, in particolare, che i patti territoriali divenissero parte integrante della programmazione regionale e che la prassi della concertazione sociale e del partenariato istituzionale sviluppatasi a livello locale si estendesse e si consolidasse.

Le modalità di assunzione da parte delle Regioni delle funzioni di coordinamento, programmazione e gestione dei patti territoriali sono state, tuttavia, disciplinate solo qualche anno più tardi dalla delibera CIPE del 25 luglio 2003, n. 26 intitolata "Regionalizzazione dei patti territoriali e coordinamento Governo, Regioni e Province autonome per i contratti di programma".

La regione Veneto è stata la prima e, sino ad oggi, unica Regione italiana ad aver esercitato per tempo le competenze conferite in materia di patti territoriali, approvando un'organica legge, quella del 6 aprile 1999 n. 13, denominata "Interventi regionali per i patti territoriali", con la quale ha definito il ruolo della Regione stessa in tale ambito, ha disciplinato il raccordo tra i patti territoriali e la programmazione regionale e, infine, ha promosso e cofinanziato interventi specifici a loro favore.

Il disegno regionale di progressivo coordinamento dei patti territoriali con la programmazione, anche finanziaria, regionale, è stato portato a compimento nel 2003: in particolare l'articolo 29 della Legge Regionale 14 gennaio 2003, n. 3 ha introdotto alcune rilevanti modifiche alla Legge Regionale 13/1999, volte a favorire l'adeguamento delle forme di organizzazione dei patti territoriali, già costituiti o da costituire, alle modalità della programmazione decentrata regionale, attraverso l'attuazione in tali aree (qualora ve ne siano le condizioni) di "Intese programmatiche d'area", previste dall' articolo 25, comma 5 della Legge Regionale 29 novembre 2001, n. 35 "Nuove norme sulla programmazione".

L'Intesa programmatica d'area (IPA) costituisce, quindi, un nuovo istituto della programmazione regionale e, nel contempo, un nuovo modello di definizione dei programmi di sviluppo locale, caratterizzati da un approccio "bottom-up" e fondati sui partenariati locali, da sviluppare nelle aree interessate da patti territoriali a cura dei Soggetti promotori dei patti stessi e in partenariato con la Regione.

Al fine di favorire tale evoluzione, la medesima legge regionale del 2003, n. 3 ha ampliato gli interventi specifici a favore dei patti territoriali, prevedendo il concorso finanziario regionale anche per l'attuazione di programmi volti alla "formazione di piani o programmi di azioni settoriali o plurisetoriali di sviluppo locale" e, infine, l'articolo 48 della Legge Regionale 30 gennaio 2004, n. 1 ha inserito, sempre tra le tipologie di intervento finanziabili dalla Legge Regionale n. 13/1999, anche interventi di carattere strutturale.

L'IPA si colloca nello scenario strategico delineato dal nuovo Programma Regionale di Sviluppo (PRS), il quale, come si legge nel "Documento di lavoro n. 1" del PRS medesimo, "informerà la costruzione del Piano di Attuazione e Spesa (PAS), nell'ambito del quale, proprio attraverso le Intese programmatiche

d'area, i patti territoriali potranno trovare un opportuno quadro di riferimento (programmatico, temporale, finanziario), e diventare strumenti dello sviluppo locale in attuazione delle politiche e strategie condivise con la Regione Veneto”.

### ***1.3.1. Specificità dello strumento dell'IPA***

Le IPA, per considerarsi istituite, devono essere dotate di un'organizzazione di base, seppur "leggera", che preveda la predisposizione di un Protocollo d'intesa tra le parti, la costituzione di un Tavolo di concertazione, sottoposto a regole di funzionamento che garantiscano trasparenza e certezza delle scelte e l'adozione di un Regolamento interno che, nel perseguimento dei principi di trasparenza ed imparzialità, preveda le modalità di convocazione del Tavolo, le regole dello svolgimento delle riunioni e le forme delle decisioni.

Il Tavolo di concertazione deve quindi individuare, tra i soggetti pubblici partecipanti all'IPA, un capofila in qualità di Soggetto Responsabile dell'IPA con compiti di presidenza del Tavolo, di svolgimento delle funzioni amministrative connesse all'attività di segreteria tecnica e di supporto logistico (funzioni finanziate con i contributi dei partecipanti).

Con le IPA, la Regione offre la possibilità agli Enti pubblici locali (Province, Comuni, Comunità montane) e alle Parti economiche e sociali di partecipare alla programmazione regionale, attraverso la definizione di accordi e la formulazione di proposte finalizzate allo sviluppo economico–sociale di aree territoriali sub–regionali.

Le IPA pertanto non sono e non devono essere nuove istituzioni che si aggiungono e sovrappongono a quelle esistenti, ma *momenti di concertazione*, a cui partecipano i rappresentanti dei soggetti pubblici delle parti economiche e sociali, con funzione di analisi del territorio e di proposta in ordine alle azioni di sviluppo che si rilevano come prioritarie per l'area territoriale.

Finora la Regione ha lasciato che le iniziative locali si sviluppassero spontaneamente, anche perché il percorso di formazione del PAS era appena iniziato.

Ora però che i soggetti che si sono attivati sono abbastanza numerosi e che in più occasioni hanno chiesto di poter disporre di punti di riferimento, si rende opportuno esplicitare quanto previsto dal quinto comma dell'art. 25 della citata legge 35/2001 che prevede che la Giunta Regionale stabilisca per la formazione e la gestione delle IPA modalità condivise di concertazione, specificate anche per singola area.

Il medesimo articolo 25, prescrive, inoltre, che l'articolazione del PAS richiede il consenso delle amministrazioni provinciali, delle comunità montane, ove presenti sul territorio interessato, e della maggioranza dei comuni interessati e che gli enti locali adeguano i propri strumenti di pianificazione e di intervento a quanto previsto dalla programmazione decentrata del PAS, partecipandovi anche significativamente con proprie risorse.

L'istituto delle IPA è uno strumento di programmazione concertata "dal basso" che, mettendo in valore le esperienze politico amministrative maturate con i Patti territoriali e con i Gruppi di azione locale Leader, intende avviare una nuova modalità di programmazione che si incentra fortemente sul principio di sussidiarietà. In questo caso sussidiarietà cosiddetta verticale, in quanto quella orizzontale è garantita dai tavoli regionali di concertazione che ormai da molti anni vengono tenuti sui documenti generali di programmazione: PRS, PAS, DPEF.

La legge 35/2001 nella sua assoluta modernità e innovatività, ha previsto oltre al PAS, (documento che deve coniugare per la spesa di investimento la logica della programmazione con quella del bilancio, configurandosi come una sorta di bilancio pluriennale definito su base politica e non contabile), il nuovo

strumento delle IPA, come una modalità di raccordo con le realtà locali economiche e sociali.

Di particolare interesse è la partecipazione dei Comuni che, pur sofferenti di una dimensione territoriale largamente insufficiente per le esigenze di gestione dei servizi, sono le uniche espressioni di comunità che si autoriconoscono in un diffuso senso di appartenenza.

In prospettiva l'inadeguatezza dimensionale, rispetto alle esigenze di gestione, produrrà naturalmente degli effetti di tipo aggregativo, ma è necessario che ciò avvenga gradualmente per il maturarsi (deteriorarsi) delle situazioni in modo da non far venir meno il principio identificativo, di appartenenza e di rappresentanza. Quindi per il momento solo aggregazioni spontanee o volontarie di Comuni vanno favorite e sollecitate.

Gli altri enti esistenti, ATO, Comunità Montane, Consorzi, Aziende ecc. pur costituendo fondamentali strumenti di governo, hanno sostanzialmente natura strumentale o sono di secondo livello.

Ritornando alla natura delle IPA, giova ricordare che esse sono un modo dell'articolazione su base territorialmente decentrata del PAS e che questo a sua volta è lo strumento della specificazione e attuazione delle politiche regionali del PRS, su una base temporale di breve periodo: 2 – 3 anni.

Tale orizzonte temporale, che a prima vista può sembrare anche consistente, per la spesa di investimento è il tempo minimo necessario per passare dall'individuazione degli interventi, alla fase del finanziamento della progettazione e, nei casi più fortunati, all'aggiudicazione dei lavori.

Il contenuto del PAS deve avere dunque carattere operativo con definizione delle risorse necessarie e reperibili e "prenotazione" delle stesse nel bilancio pluriennale e conseguente vincolo per quello annuale.

Le IPA, che si ripete sono sostanzialmente una "costola" del PAS, a ciò

devono rivolgersi, manifestando dunque proposte su tutto il dominio della programmazione regionale di investimento con la sola eccezione delle materie di esclusivo livello regionale.

### ***1.3.2. Finalità, soggetti, ambito territoriale***

L'IPA, ai sensi dell'art. 25 della Leg. Reg. 35/2001, ha la finalità di promuovere, attraverso il metodo della concertazione e nel quadro della programmazione comunitaria, nazionale e regionale, lo sviluppo sostenibile dell'area cui fa riferimento, con il consenso delle Amministrazioni provinciali, delle Comunità montane (ove presenti sul territorio interessato) e della maggioranza dei Comuni interessati.

Non sono quindi strumenti per ottenere finanziamenti, ma sono un metodo di co-decisione, in quanto formulano proposte politiche con l'obiettivo di incidere sulla programmazione regionale e su quella degli stessi Comuni coinvolti. Si tratta dunque di un *soggetto politico* e non amministrativo.

Una delle funzioni principali delle IPA è infatti di "vincolare" su base volontaria le politiche e gli strumenti di programmazione dei soggetti coinvolti agli obiettivi e alle strategie comuni, impegnandosi altresì a destinare proprie risorse al cofinanziamento di azioni e progetti eventualmente tramite Accordi di programma in modo che anche i privati possano partecipare.

Partecipano alle IPA i soggetti pubblici e privati (in forma associata) che intendano contribuire allo sviluppo del proprio territorio.

I soggetti delle aree che abbiano l'esigenza di perseguire finalità e obiettivi comuni, si costituiscono in IPA, d'intesa con le Amministrazioni provinciali e Comunità montane interessate per territorio, mediante sottoscrizione di un Protocollo d'intesa e approvato dalla Giunta Regionale.

Nel protocollo d'intesa sono definiti: i criteri per l'individuazione

dell'ambito territoriale, le finalità e gli obiettivi generali e settoriali che l'IPA intende perseguire, la composizione del Tavolo di concertazione e le regole del suo funzionamento.

I Soggetti Responsabili di Patti Territoriali già presenti sul territorio del Veneto, possono costituirsi in IPA con l'adeguamento, concordato con la Regione, dei propri atti costitutivi.

Le IPA sono attivate, nel rispetto dell'autonomia associativa degli enti locali e delle parti sociali, in aree sub-provinciali, provinciali o sovraprovinciali, che presentino un elevato grado di omogeneità dal punto di vista socio-economico e necessità di intervento, anche tenendo conto delle altre delimitazioni territoriali, individuate dalla programmazione regionale.

Caratteristiche e dimensioni geografiche standard sono di difficile definizione, dipendendo esse dalle caratteristiche morfologiche del territorio, dalle condizioni economiche e sociali, dalle evoluzioni storico-culturali, nonché politiche, dell'area.

Deve, però, essere congrua, nella sua estensione, alle possibilità di esercizio di una attività di programmazione strategica, economica e territoriale di medio-lungo periodo e non invece funzionale alle più ridotte esigenze di gestione associata di servizi alla popolazione o di pianificazione a scala urbana.

Ciò porta a dire che l'area dovrebbe essere caratterizzata da una dimensione "vasta" anche al fine di poter essere, le IPA, soggetti sufficientemente autorevoli e di peso rispetto al processo di programmazione regionale.

In sede di prima costituzione le IPA potranno essere attivate anche con una dimensione ridotta, ma ciò si giustifica solo se tali nuclei iniziali sono gli elementi di avvio e di propulsione di un processo aggregativo in evoluzione. Quindi la costituzione di nuove IPA, contermini a quelle già esistenti, deve rispondere a comprovate esigenze di diversificazione territoriale, da giustificare

con seri motivi di ordine culturale, sociale ed economico. Si può immaginare che a regime le IPA ammontino ad un numero complessivamente pari a 3 – 4 volte il numero delle attuali Province.

L'ambito territoriale delle IPA (e le sue variazioni) sono oggetto di decisione del Tavolo di concertazione e di approvazione da parte della Giunta Regionale.

L'espressione dell'azione politica di ogni IPA deve sostanziarsi in documenti di programmazione complessiva, prodotti dai Tavoli di concertazione e denominati “Documenti Programmatici d'Area”.

In tali documenti dovranno essere presenti i seguenti contenuti minimi:

- la definizione dell'area di riferimento, individuata secondo criteri di omogeneità, attinenti alle caratteristiche geomorfologiche, storiche e socio-economiche;

- la diagnosi territoriale, con particolare riferimento ai punti di debolezza ed ai punti di forza e con l'evidenziazione dei principali problemi di sviluppo del territorio;

- la descrizione dell'idea-forza alla base dell'IPA e l'individuazione degli obiettivi strategici di sviluppo locale;

- l'elenco delle attività e degli interventi da realizzare, con i relativi tempi e modalità di attuazione;

- l'individuazione delle risorse (finanziarie ed organizzative) necessarie per l'attuazione e la gestione a livello locale del piano – programma;

- la definizione degli impegni e delle modalità di cooperazione tra i soggetti coinvolti nel programma;

- le modalità e gli strumenti che saranno attivati per il monitoraggio degli interventi;

- i tempi, le modalità e gli esiti dell'attività di concertazione locale svolta

per la produzione dei documenti.

## CAPITOLO 2

### CASO STUDIO: IPA DELLE DOLOMITI VENETE E IPA DELL'AREA DEL CAMPOSAMPIERESE

#### 2.1. L'IPA delle Dolomiti Venete: aspetti generali

L'IPA delle Dolomiti Venete affonda le sue origini nel Patto territoriale Dolomiti Venete sottoscritto il 5 giugno 2001 da un ampio partenariato locale, istituzionale ed economico-sociale costituitosi sin dal 19 novembre 1999. La Giunta Regionale del Veneto ha aderito alla proposta di patto con deliberazione n. 2757 dell'8 settembre 2000.

Il Tavolo di Concertazione del Patto è diventato anche Tavolo di Concertazione dell'IPA ed il Direttivo del Tavolo è anche direttivo dell'IPA, della quale è Soggetto Responsabile la Comunità Montana Agordina.

L'area interessata dalla proposta di patto comprendeva, inizialmente, gli interi territori della Comunità montana Agordina e della Comunità montana della Valle del Boite, oltre a tre dei sette comuni facenti parte della Comunità montana Cadore Longaronese Zoldo. Complessivamente, quindi, 24 comuni con una superficie di 1.219 kmq e 36.722 residenti, al 31 dicembre 1999.

Gli obiettivi fondamentali del Patto vanno ricercati “nella comune volontà dei soggetti partecipanti di favorire uno sviluppo economico del settore turistico dell'intero territorio nel rispetto e valorizzazione delle sue peculiari qualità ambientali e paesaggistiche, in sintonia con le sue ricchezze culturali e le inesprese potenzialità”<sup>1</sup>.

Seguendo l'iter normativo descritto nel precedente capitolo, nel mese di giugno 2003, il Tavolo di concertazione del patto territoriale Dolomiti Venete ha

---

<sup>1</sup> Documento di Proposta Patto territoriale delle Dolomiti.

deciso di partecipare al bando indetto con delibera della Giunta regionale del Veneto n. 1070 dell'11 aprile 2003, in attuazione delle nuove disposizioni della Legge Regionale n. 13/1999, proponendo un programma di animazione istituzionale volto ad adeguare l'organizzazione del patto territoriale alle forme della programmazione decentrata regionale e l'elaborazione di un documento complessivo di programmazione d'area, secondo le indicazioni dell'articolo 25 della Legge Regionale n. 35/2001.

Il Tavolo di concertazione del patto ha così avuto un nuovo percorso, organizzativo e programmatico, finalizzato a creare le condizioni necessarie per l'attuazione della "Intesa Programmatica d'Area Dolomiti Venete", da proporre nell'ambito del primo Piano di Attuazione e Spesa, di cui all'art. 18 della Legge Regionale n. 35/2001.

Su queste basi è nata una più avanzata e approfondita fase di concertazione fra le Parti sociali e di collaborazione tra gli Enti Locali e la Regione, attraverso la quale è stato elaborato un nuovo programma di sviluppo locale, caratterizzato dai seguenti elementi:

- il consolidamento e l'ampliamento del partenariato istituzionale ed economico-sociale locale e la formale regolamentazione dei rapporti tra i Partner, al fine di adeguare il partenariato locale alle forme organizzative della programmazione decentrata regionale;
- l'ampliamento dell'area geografica, originariamente prevista per il Patto territoriale, ai quattro comuni (Castellavazzo, Longarone, Ospitale di Cadore e Soverzene) della Comunità Montana Cadore Longaronese Zoldo, inizialmente non inclusi, rafforzando così l'omogeneità geomorfologica, storica e socio economica del territorio oggetto di intervento;
- la nuova definizione degli obiettivi e della strategia di sviluppo e

- l'orientamento verso un programma di sviluppo a carattere plurisettoriale;
- la definizione di un programma di sviluppo locale di durata biennale (2005-2006), pari a quella presumibile del primo PAS, da sottoporre alla valutazione del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, istituito ai sensi dell'art. 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

### ***2.1.1. Definizione dell' area di intervento***

La proposta di intesa programmatica dell'area delle Dolomiti Venete riguarda 28 comuni interamente montani della provincia di Belluno, coincidenti con l'ambito amministrativo delle tre Comunità Montane "Agordina", "della Valle del Boite" e "Cadore Longaronese Zoldo"<sup>2</sup>, istituite dall'articolo 2 della legge regionale 3 luglio 1992, n. 19 e s.m.i., in base a criteri di omogeneità territoriale, economica e sociale (figura 1, pag. 34).

Dei 28 comuni complessivi, 25 sono interamente classificati dalla decisione della Commissione delle Comunità europee 2000/530/CE del 27 luglio 2000, come "zone rurali in declino", ammissibili all'obiettivo 2 dei Fondi strutturali comunitari per il periodo 2000-2006, ai sensi dell'art. 4, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 1260/1999.

Inoltre, tutti i 28 comuni sono totalmente delimitati dal Piano di sviluppo rurale 2000-2006 della regione del Veneto come "zone agricole svantaggiate di montagna", in base all'art. 55, comma 4 del regolamento (CE) n. 1257/1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEAOG.

---

<sup>2</sup> Comuni appartenenti alla CM Agordina: *Agordo, Alleghe, Canale d'Agordo, Cencenighe Agordino, Colle Santa Lucia, Falcade, Gosaldo, La Valle Agordina, Livinallogo del Col di Lana, Rivamonte Agordino, Rocca Pietore, San Tomaso Agordino, Selva di Cadore, Taibon Agordino, Vallada Agordina, Voltago Agordino*. Comuni appartenenti alla CM della Valle del Boite: *Borca di Cadore, Cibiana di Cadore, Cortina d'Ampezzo, San Vito di Cadore, Vodo di Cadore*. Comuni appartenenti alla CM Cadore Longaronese Zoldo: *Castellavazzo, Forno di Zoldo, Longarone, Ospitale di Cadore, Soverzene, Zoldo Alto, Zoppè di Cadore*. (fonte: sito internet CM Agordina [www.agordino.bl.it/](http://www.agordino.bl.it/))

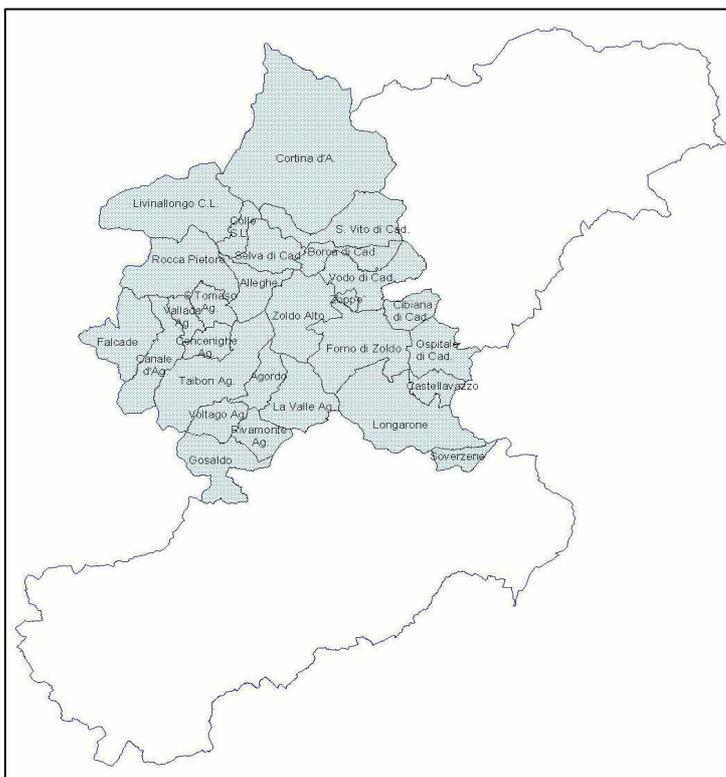
L'area delle Dolomiti Venete è situata nel Veneto nord-orientale, nella parte settentrionale della provincia di Belluno e confina, a ovest e a nord, con le province di Trento e di Bolzano, a est con la provincia di Udine della Regione Friuli Venezia Giulia e a sud con la Valbelluna.

Essa copre una superficie complessiva di 1.395 kmq pari al 38% della superficie provinciale e a circa l'8% di quella regionale.

Caratteristica fondamentale dell'area è costituita dalla sua morfologia montana, caratterizzata dalla presenza della catena montuosa dolomitica: si tratta della porzione dolomitica centrale, con cime di rinomanza internazionale quali la

Marmolada, il Pelmo, il Civetta, le Tofane, l'Antelao, il Cristallo, il Sorapis, oltre a valli e ambiti di eccezionale valore ambientale e paesaggistico.

Il pregio naturalistico dell'area è opportunamente riconosciuto anche dalla pianificazione nazionale, regionale e locale, che prevede la tutela di vaste parti del territorio mediante



**Figura 1- L'Area dell'IPA Dolomiti Venete nella provincia di Belluno**

l'istituzione di aree naturali protette in base alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 "Legge quadro sulle aree protette".

Sull'area interessata si trovano due parchi naturali: il Parco Nazionale Dolomiti Bellunesi e il Parco Naturale regionale delle Dolomiti d'Ampezzo.

### ***2.1.2. La strategia di sviluppo: il contesto e il metodo***

La strategia di sviluppo locale nasce dal contesto del partenariato economico-sociale e istituzionale che ha già promosso il Patto territoriale Dolomiti Venete.

In particolare, la strategia di sviluppo si basa sui seguenti elementi:

- gli obiettivi stabiliti nel protocollo di intesa del Patto territoriale, intitolato “Documento di proposta del Patto”, sottoscritto nel 2001 e i risultati conseguiti sino ad oggi;
- la diagnosi territoriale locale, che comprende anche l’analisi della situazione ambientale, e l’esame dei punti di forza e di debolezza dell’area;
- le linee generali della pianificazione territoriale e della programmazione socio-economica locale, regionale, nazionale, comunitaria, nonché i programmi triennali delle opere pubbliche degli Enti locali;
- le norme regionali, nazionali e comunitarie in materia ambientale e le principali convenzioni internazionali sull’ambiente;
- la strategia europea per l’occupazione (SEO), attuata mediante gli orientamenti e le raccomandazioni annuali del Consiglio dell’Unione europea agli Stati membri;
- le proposte avanzate dai singoli partner in occasione dei numerosi incontri del Tavolo di concertazione.

Sul piano del metodo, il programma assume a riferimento i principi indicati dalla legge regionale 29 novembre 2001, n. 35, in particolare:

- la concertazione, quale metodo per la individuazione delle strategie e la condivisione delle forme di intervento, nel rispetto delle competenze di ciascun Partner;

- la concentrazione, cioè l'articolazione del programma in poche linee di intervento finalizzate al conseguimento di un numero limitato di obiettivi;
- l'integrazione, che mira a favorire i progetti integrati, a livello territoriale o di filiera, in grado di mettere in relazione le diverse risorse dell'area e di ottimizzarne l'utilizzo;
- la sussidiarietà e la chiara individuazione delle responsabilità di attuazione: la responsabilità dell'attuazione dei singoli interventi è attribuita all'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina agli interessi del cittadino, nel rispetto dei principi di adeguatezza e congruità, e ogni progetto ha un responsabile unico;
- il monitoraggio continuo e la verificabilità dei risultati: il ciclo della programmazione locale, dopo aver individuato strategie e obiettivi, determina le forme e i modi dell'intervento, anche regionale, e prosegue con il monitoraggio continuo dell'attuazione e si conclude con la valutazione del loro impatto sulla società, sull'economia, sul territorio;
- la determinazione di puntuali scadenze e di termini di adempimento, che costituisce garanzia dell'efficacia dell'azione locale e dell'efficienza dell'impiego delle risorse finanziarie.

Il programma ha un'articolazione a cascata, sul modello dei documenti di programmazione adottati nel quadro dei Fondi strutturali comunitari, ed è strutturato, quindi, in un obiettivo finale (l'idea di forza di sviluppo locale), in tre priorità (assi prioritari) che rispecchiano i problemi fondamentali dell'area, articolate a loro volta in obiettivi strategici (misure), all'interno delle quali sono individuati gli obiettivi specifici, che determinano la scelta delle azioni e degli interventi da realizzare. Questo metodo di programmazione consente di individuare e quantificare gli indicatori da utilizzare per la costruzione del sistema di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale del programma.

### ***2.1.2.1. L'idea-forza di sviluppo locale***

Le rilevanti differenze geo – fisiche dei diversi territori, che fanno riferimento alle tre comunità montane in questione e la diversità spaziale nei livelli di sviluppo, richiedono innanzitutto un approccio territoriale che sappia integrare e, al tempo stesso, valorizzare i differenti spazi geografici ed economici, riducendo le fratture interne in termini di accessibilità, dotazione di infrastrutture, disponibilità di servizi sociali e produttivi, favorendo così il riequilibrio delle opportunità di sviluppo tra aree forti e aree deboli.

Nel contempo, risulta necessario valorizzare le differenti vocazioni dei sistemi socio – economici locali, integrando i diversi interventi settoriali in una logica di compatibilità con i vincoli territoriali e ambientali.

Integrazione spaziale e valorizzazione delle specificità locali sono pertanto elementi di un'unica strategia territoriale che si identifica con le più generali finalità del progetto di sviluppo locale: sviluppo sostenibile, pari opportunità territoriali e sociali, efficacia dell'azione pubblica.

Da una visione complessiva dei problemi e delle potenzialità delle Dolomiti Venete, quale emerge dalle analisi della situazione attuale e dalle proposte avanzate delle Istituzioni locali e dalle Parti economiche e sociali nel corso del processo concertativo che ha segnato il percorso di formazione del nuovo programma di sviluppo locale (IPA), deriva l'identificazione dell'idea forza di sviluppo locale, vale a dire: promuovere una nuova fase di sviluppo sostenibile dell'area delle Dolomiti Venete, valorizzando e mobilitando, in maniera integrata, tutte le risorse e le opportunità del territorio, attorno alla funzione trainante svolta dall'attività turistica.

La strategia alla base del programma di sviluppo locale assume, quindi, i caratteri di strategia fortemente integrata, ma articolata in una molteplicità di

obiettivi, in grado di valorizzare in maniera permanente il potenziale endogeno di sviluppo presente nell'area, in particolare le cosiddette "risorse immobili" (il patrimonio naturale e culturale, le tradizioni, le risorse legate alla posizione geografica, quelle istituzionali e amministrative, il capitale umano che vive e lavora nell'area), le quali possono consentire di mantenere e attirare le risorse mobili attualmente carenti (capitale, lavoro, imprenditorialità), in un quadro di forte responsabilizzazione dei governi locali, in una logica di rete aperta anche con lo scambio con altri territori, di incentivo all'impegno e al cambiamento.

#### ***2.1.2.2. Priorità per le dolomiti venete***

L'idea – forza di sviluppo locale definisce la prospettiva all'interno della quale dovranno essere realizzati i singoli interventi: un programma di sviluppo territoriale e integrato, che interessa tutta l'area e fa leva su tutte le sue risorse e potenzialità.

Il raggiungimento dell'obiettivo finale individuato, comporta la definizione di una strategia generale di intervento, cioè di un certo numero di priorità strategiche che permettono di precisare natura e caratteristiche degli interventi da realizzare.

Alla luce di quanto detto, sono individuabili tre priorità strategiche:

1. rafforzare il contesto strutturale, economico e sociale delle Dolomiti Venete, attraverso la promozione dell'integrazione spaziale, economica e funzionale delle aree più marginali con i territori caratterizzati da maggiore dinamica di sviluppo, preservando o ripristinando le condizioni di sostenibilità dello sviluppo
2. ampliare e innovare la base produttiva in un quadro di sostenibilità ambientale, attraverso la diversificazione settoriale, l'integrazione fra settori, l'integrazione di imprese, la valorizzazione delle risorse umane

3. valorizzare le diverse vocazioni del territorio, attraverso interventi integrati, in primo luogo di natura ambientale.

Il primo Asse assume quale finalità il miglioramento della competitività del sistema locale, attraverso azioni tese a rafforzare il contesto strutturale, economico e sociale delle Dolomiti Venete, promuovendone l'integrazione spaziale, economica e funzionale con i territori caratterizzati da maggiore dinamica di sviluppo, situati sia all'interno, che all'esterno dell'area stessa.

L'Asse intende, innanzitutto, favorire lo sviluppo delle aree interne più marginali, migliorandone l'accessibilità e i collegamenti con le aree più sviluppate e mira a ridurre i fenomeni di congestione da traffico di queste ultime. Il sistema dei collegamenti esistente, infatti, risulta oggi sufficiente ad assicurare una discreta accessibilità, sebbene non sufficientemente integrato e interconnesso, oltre che carente sul piano della sicurezza e della qualità dei servizi.

In secondo luogo, l'Asse mira a predisporre condizioni idonee per il rafforzamento, la diversificazione e il consolidamento del tessuto produttivo esistente, nonché a favorire l'attrattività del territorio nei riguardi di nuove iniziative produttive compatibili con l'ambiente, offrendo alle imprese dei diversi settori produttivi la possibilità di ridurre gli svantaggi localizzativi, in modo da permettere lo sviluppo della produttività del sistema economico e conseguire una maggiore competitività delle produzioni locali, sia sui mercati nazionali che all'estero.

Gli interventi dell'Asse I sono, dunque, rivolti a migliorare in termini quantitativi e ad ampliare in termini qualitativi il livello di dotazione infrastrutturale dell'area delle Dolomiti Venete, con particolare riferimento a quelle infrastrutture il cui ammodernamento o riassetto promuova il riequilibrio territoriale, aumenti l'accessibilità delle aree più marginali, condizioni la

creazione o lo sviluppo di attività generatrici di posti di lavoro, ivi compresi i collegamenti materiali e immateriali.

Il secondo Asse intende accrescere la occupabilità della popolazione attiva, la qualificazione delle risorse umane e la qualità dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro, nonché promuovere le pari opportunità e l'integrazione dei soggetti svantaggiati nel mondo del lavoro, anche al fine della piena integrazione delle Dolomiti Venete nella strategia dell'Unione europea decisa al Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, intesa a creare, entro il 2010, "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo".

Si tratta di creare nell'area opportunità di orientamento e formazione, da un lato, a supporto delle attività economiche (turistiche, artigianali e industriali, agricole, ambientali, ecc.), dall'altro, a favore della popolazione locale in genere, sia per accrescere le possibilità di utilizzazione delle opportunità di sviluppo offerte dalle risorse dell'area, sia per contrastare l'emarginazione e l'esclusione sociale e culturale.

Nel promuovere tali azioni, va naturalmente favorito il più stretto collegamento e la più efficiente integrazione con quanto previsto nell'ambito dell'Asse I per l'ampliamento e il miglioramento del livello di dotazione infrastrutturale: la strategia di base consiste, infatti, nel considerare il territorio come un "luogo di accumulazione", valorizzando i fattori immobili dello sviluppo e la loro capacità di attrazione delle risorse mobili: capitale, lavoro specializzato, conoscenza.

L'obiettivo del terzo Asse, infine, è centrato sulla valorizzazione delle vocazioni dei singoli territori attraverso interventi integrati, in primo luogo di natura ambientale, al fine di creare le condizioni per l'avvio di un nuovo processo di sviluppo economico e sociale che faccia leva sulle risorse naturali e ambientali delle Dolomiti Venete, preservando le possibilità di sviluppo nel lungo periodo e

accrescendo la qualità della vita delle popolazioni residenti.

La valorizzazione delle risorse naturali e ambientali, intese in senso ampio e nelle diverse identità locali, è la grande opzione strategica di medio e lungo periodo per assicurare un futuro sostenibile nell'area delle Dolomiti Venete, oltre che una necessità indotta dalla recente evoluzione nell'uso del territorio, che ha prodotto una crescente pressione sulle risorse ambientali, in particolare nelle zone maggiormente interessate da una forte concentrazione di attività economiche e turistiche e dai principali assi di trasporto.

Si tratta, in sintesi, di garantire, attraverso le variabili 'tecnologia' e 'ambiente', un grado di integrazione maggiore di quanto sia stato fatto finora tra l'agricoltura e gli altri due settori chiave dello sviluppo locale (l'artigianato e la piccola industria, da un lato, e il turismo, dall'altro), che vada a sovrapporsi alla tradizionale organizzazione orizzontale, ampiamente presente nei diversi comparti produttivi. Un'integrazione che consenta di realizzare un sistema produttivo competitivo, che sappia sviluppare anche nuove nicchie di mercato e nuovi servizi di presidio e ricostituzione dell'ambiente naturale e generare così nuove imprese e nuove occasioni di lavoro.

Tali priorità si riferiscono a una prospettiva di sviluppo a medio – lungo termine, ma sono assunte dal programma anche come riferimento nel definire le scelte di investimento da attuare nel breve e medio periodo di programmazione dell'Intesa Programmatica d'Area, la quale è qui considerata come uno strumento permanente di integrazione e coordinamento della programmazione dello sviluppo locale nell'ambito delle politiche regionali e, attraverso queste, delle politiche nazionali e comunitarie.

## 2.2. L'IPA dell'area del Camposampierese: aspetti generali

La proposta di intesa programmatica d'area (IPA) del Camposampierese riguarda undici comuni della provincia di Padova, otto dei quali appartenenti all'Unione dei Comuni del Camposampierese, altri tre all'Unione dei Comuni dell'Alta Padovana<sup>3</sup>.

In questi territori sono in atto da diversi anni iniziative istituzionali comuni, sfociate oltre che nella costituzione delle suddette unioni di comuni, anche in numerose iniziative di sviluppo locale sostenibile, cui partecipano anche la Provincia di Padova e la Regione del Veneto, nonché le Parti economiche e sociali, quali il protocollo di intesa per il Piano strategico dei servizi, nonché, da ultimo, il Protocollo di intesa relativo alla redazione del Piano di assetto del territorio intercomunale (PATI) dell'ambito territoriale del Camposampierese.

I predetti Comuni, assieme alle relative Unioni, alla Provincia di Padova, alle Parti economiche e sociali e ad altri enti pubblici operanti nel territorio del Camposampierese, a seguito di numerosi incontri di approfondimento tecnico, hanno deciso, nella riunione del 19 aprile 2005, tenutasi presso il Comune di Piombino Dese, di attivare tutte le procedure e gli strumenti necessari per richiedere alla Giunta Regionale del Veneto l'attivazione dell'Intesa Programmatica dell'Area (IPA) del Camposampierese, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 25 della citata Legge Regionale del Veneto 29 novembre 2001, n. 35, attorno ad un progetto di sviluppo sostenibile condiviso, espressione dell'identità, delle risorse e del know-how specifico del territorio.

I predetti soggetti hanno voluto assumere la concertazione quale metodo di programmazione dello sviluppo socio-economico locale, mediante la costituzione di un partenariato istituzionale ed economico-sociale locale che intende essere

---

<sup>3</sup> Comuni appartenenti all'Unione del Camposampierese: *Borgoricco, Camposampiero, Loreggia, S. Giorgio delle Pertiche, S. Giustina in Colle, Villa del Conte, Villanova di Camposampiero, Campodarsego*. Comuni appartenenti all'Unione dell'Alta Padovana: *Massanzago, Piombino Dese, Trebaseleghe*. (fonte: sito internet [www.unionecamposampierese.it/](http://www.unionecamposampierese.it/))

espressione equilibrata e rappresentativa dei partner dei vari ambienti socioeconomici del territorio.

Con queste premesse si è individuato nella collaborazione tra enti pubblici e nella concertazione con le Parti economiche e sociali, la modalità di elaborazione, di gestione e di attuazione dell'IPA del Camposampierese, istituendo a tal fine una apposita sede di concertazione permanente, denominata "Tavolo di concertazione", espressione del partenariato istituzionale ed economico-sociale locale, al quale far partecipare i rappresentanti legali, o loro delegati, dei singoli Comuni e delle relative Unioni, della Provincia di Padova, delle Parti economiche e sociali, nonché di altri enti pubblici e altre associazioni rappresentative di interessi collettivi, insediati nel territorio del Camposampierese.

Si è infine individuato nell'Unione dei Comuni del Camposampierese, con sede in Camposampiero (PD), Piazza Castello n. 35, il soggetto responsabile dell'Intesa Programmatica d'Area con i compiti di assicurare, tra l'altro: il corretto ed efficiente funzionamento del partenariato istituzionale ed economico-sociale locale; la rappresentanza unitaria del Tavolo di concertazione e gli interessi dei Soggetti sottoscrittori dell'Intesa Programmatica d'Area, anche nelle sedi concertative istituite a livello regionale e nazionale; il coordinamento delle attività di elaborazione e di attuazione dell'IPA del Camposampierese.

### ***2.2.1. Definizione dell' area di intervento***

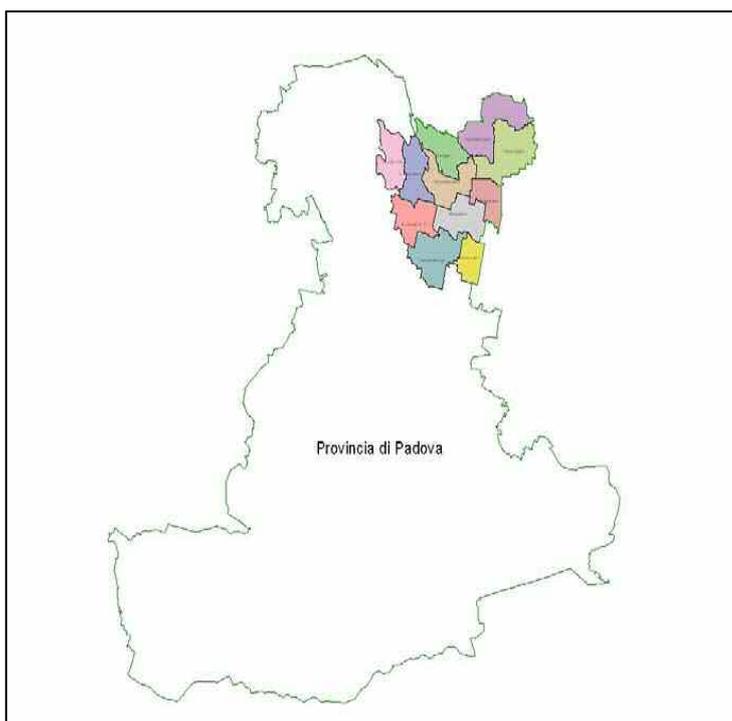
L'area dell'IPA del Camposampierese è situata nell'estrema zona nord-est della provincia di Padova, al confine con la provincia di Treviso a nord e con la provincia di Venezia ad est (figura 2, pag. 44).

Si tratta di un'area interamente pianeggiante, con dislivelli quasi insignificanti la cui superficie complessiva è di 225,87 kmq, pari a oltre il 10%

della superficie provinciale e a circa l'1% di quella regionale.

Dal punto di vista ambientale, il territorio è in piccola parte interessato dalla presenza del Parco Naturale Regionale del Fiume Sile, istituito con Leg. Reg. n. 8 del 1991, sulla base di quanto programmato nel Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC), che aveva individuato tra gli “ambiti per l’istituzione di parchi e riserve naturali regionali soggette all’articolo 33 delle norme di attuazione”, l’area del Fiume Sile per una superficie complessiva di 3.097,62 ettari.

L’area del Parco è stata riconosciuta anche quale Sito di Importanza Comunitaria (SIC) con il nome di “Fiume Sile dalle sorgenti a Treviso Ovest”, ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio delle Comunità europee, del 21



**Figura 2 - Ubicazione geografica dei comuni aderenti all'IPA del Camposampierese**

maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (cd. Direttiva “Habitat”).

La concentrazione di insediamenti produttivi industriali è molto elevata, superiore sia alla media provinciale e, soprattutto, alla media regionale: come nel resto del Veneto, anche

nel Camposampierese, lo sviluppo degli insediamenti produttivi è avvenuto in modo spontaneo e poco guidato secondo un modello diffuso, creando un forte aumento delle pressioni esercitate sul territorio.

### ***2.2.2. La strategia di sviluppo: condizioni di elaborazione del documento programmatico***

Il documento programmatico dell'IPA del Camposampierese é il risultato di un approfondito processo di concertazione locale e si fonda sui seguenti elementi:

- gli obiettivi stabiliti nel protocollo di intesa sottoscritto a Camposampiero il 19 maggio 2005 tra i soggetti promotori dell'IPA;
- la programmazione, anche finanziaria, locale, regionale, nazionale e comunitaria;
- le indicazioni strategiche e operative emerse dal workshop sulle prospettive di sviluppo dell'area del Camposampierese tenutosi a Borgoricco (PD) il 12 novembre 2005 e al quale hanno partecipato, oltre ai soggetti promotori dell'IPA, la Regione Veneto e rappresentanti di enti e associazioni che operano nel territorio;
- le proposte e i progetti elaborati e approvati dai Partner economico-sociali e istituzionali partecipanti al Tavolo di concertazione dell'IPA.

La strategia di sviluppo locale dell'IPA del Camposampierese intende rappresentare non il punto di arrivo, ma il punto di partenza di un vero e proprio “processo” di concertazione locale volto a individuare un progetto di crescita sostenibile a lungo termine, ampiamente condiviso, che sia autentica espressione delle volontà, delle capacità e dello spirito di iniziativa degli operatori locali, sia istituzionali che economico-locali.

L'IPA è infatti intesa da tutti i Partner come uno strumento “permanente” di cooperazione tra enti pubblici e di concertazione con le Parti sociali, nonché di raccordo tra la programmazione locale e la programmazione regionale.

In questa prospettiva, il programma di sviluppo locale dell'IPA del Camposampierese si fonda sui seguenti principi di fondo:

- un ampio partenariato istituzionale ed economico-sociale, di cui è espressione il Tavolo di concertazione dell'IPA, che comprende ed è aperto a tutti gli operatori che svolgono una funzione significativa per lo sviluppo del Camposampierese e che integra tra loro le azioni del settore pubblico, del settore privato, delle parti sociali e del settore associativo e cooperativo;
- l'autonomia e l'autosostenibilità del progetto di sviluppo locale, imperniato sulla volontà e sulle capacità degli operatori locali, pubblici e privati, e in grado di mobilitare a fini di sviluppo lo specifico potenziale endogeno presente nell'area, valorizzandone, in una logica di filiera aperta e di rete, tutte le risorse: umane, naturali, culturali, sociali, imprenditoriali, istituzionali;
- l'integrazione territoriale nell'ambito del "reticolo urbano pedemontano" delineato dai documenti di lavoro del nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC), che si sviluppa nella fascia pedemontana a nord dell'asse Vicenza – Padova - Venezia - Treviso e che è incentrato su Bassano del Grappa, Cittadella, Castelfranco Veneto e Montebelluna;
- la coerenza programmatica: al fine di determinare le condizioni di successo degli interventi strutturali e di sistema programmati, è assicurata una forte compatibilità tra il documento programmatico dell'IPA e gli strumenti di programmazione degli enti locali (in particolare, il redigendo Piano di Assetto del Territorio Intercomunale), nonché con il quadro programmatorio sovraordinato, regionale, nazionale e comunitario.

I principi su cui si fonda l'IPA del Camposampierese sono, come per l'IPA Dolomiti Venete, coerenti con quelli posti a base della nuova fase della programmazione regionale dalla Legge Regionale 29 novembre 2001, n. 35 recante "Nuove norme sulla programmazione".

### ***2.2.2.1. L'idea-forza di sviluppo locale***

Il Camposampierese è un'area economicamente forte e socialmente molto dinamica, parte integrante di quell'area centrale veneta che è il motore dell'intera economia regionale.

Essa è, quindi, la più tipica espressione di quel “modello veneto” di sviluppo il quale, sfruttando la propensione al lavoro e le reti informali di contatti tra parenti e vicini, ha dato vita in tempi brevi a un sistema policentrico di piccole imprese, organizzate in distretti industriali e in catene di fornitura, nei quali ogni impresa svolge una parte del processo produttivo in stretta relazione/concorrenza con gli altri.

Tuttavia, quelli che sono stati fino a ieri i punti di forza dell'area, oggi, in un'economia sempre più aperta e globalizzata e fondata sulla conoscenza, rischiano di divenire i punti di debolezza e di trasformare un'area produttiva dinamica e competitiva in una zona in declino industriale o in fase di riconversione.

Il sistema produttivo è fortemente sbilanciato in attività tradizionali a scarso contenuto di innovazione, con una modesta capacità di interagire con il sistema della ricerca e dell'innovazione tecnologica: la maggior parte della produzione locale si colloca nel medesimo segmento di mercato in cui si collocano i prodotti dei Paesi emergenti del sud-est asiatico, con i quali, quindi, la competizione avviene soprattutto sul versante del prezzo e non delle caratteristiche qualitative e tecnologiche.

La prima priorità del sistema produttivo del Camposampierese è, dunque, quella di passare da una concorrenza basata sul costo ad una concorrenza basata sulla qualità, ossia sulla differenziazione del prodotto o servizio offerto, soprattutto nell'ambito di una logica di distretto e/o di filiera, incentivando, nelle

imprese che dimostrano buone prospettive di mercato, l'aumento della produttività e del valore aggiunto di prodotti e servizi.

Anche per il Camposampierese è valido ciò che si afferma con riferimento all'intero continente europeo: l'area non può competere basandosi sulle risorse naturali, o su una manodopera a buon mercato, o a danno dell'ambiente. La chiave di volta per assicurare il futuro del Camposampierese è la realizzazione di una società fondata sulla conoscenza, che faccia leva sul capitale umano, l'istruzione, la ricerca e l'innovazione: si tratta di riscrivere un patto tra economia e società, tra imprese e territorio.

L'idea forza dell'IPA del Camposampierese, quale emerge dall'esame della situazione attuale, dei nodi, delle potenzialità, dei rischi e delle opportunità che caratterizzano il sistema socio-economico dell'area, ma anche dal confronto a livello locale e dalle proposte emerse a livello istituzionale ed economico-sociale, nel corso del processo concertativo che ha segnato il percorso di formazione del programma di sviluppo locale, è così riassumibile: accrescere il benessere e la prosperità delle generazioni attuali e future del Camposampierese, attraverso uno sviluppo sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale e il riorientamento strutturale dell'economia locale verso attività basate sulla conoscenza.

#### ***2.2.2.2. Gli obiettivi strategici dello sviluppo locale***

Tramite l'IPA si intende quindi elaborare un programma di sviluppo locale che abbia l'obiettivo di prevenire e promuovere i grandi cambiamenti economici e sociali in atto, rendendo il Camposampierese più competitivo e più attraente, attraverso investimenti nell'economia della conoscenza, nell'imprenditoria, nella ricerca, nella cooperazione fra università e imprese e nell'innovazione, migliorando l'accesso alle infrastrutture di trasporto e di telecomunicazione,

l'energia, la sanità, la tutela dell'ambiente e la prevenzione dei rischi, promuovendo l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, incentivando la partecipazione al mercato del lavoro e promuovendo l'inclusione sociale e una comunità sostenibile.

Sono i medesimi obiettivi stabiliti dall'Unione europea per il futuro delle aree più sviluppate e più ricche dell'Europa, con le quali il programma dell'IPA del Camposampierese intende confrontarsi e coordinarsi.

In tale contesto, due sono gli obiettivi strategici perseguiti dal programma di sviluppo locale, attorno ai quali sono state costruite le linee di intervento dell'IPA:

1. la competitività del Camposampierese, intervenendo sui fattori che, nell'era della globalizzazione e dell'economia della conoscenza, risultano decisivi: la ricerca e l'innovazione, il miglioramento del capitale umano, l'accessibilità e l'interconnettività alle reti e ai servizi (*assi tematici*: Innovazione ed economia della scienza, Capitale umano, Accessibilità);
2. l'attrattività del Camposampierese, agendo sulle precondizioni che possono rendere attraente vivere e lavorare in un territorio: la qualità della vita e dell'ambiente naturale, la coesione e la dinamicità sociale (*assi tematici*: Qualità della vita, Qualità dell'ambiente, Dinamismo e coesione sociale).

In coerenza con ciascuno di tali obiettivi strategici sono stati individuati alcuni assi tematici, lungo i quali sono stati selezionati e programmati le azioni e gli interventi da realizzare, i quali convergono tutti verso l'obiettivo finale, l'idea forza di sviluppo locale, consistente nel promuovere una nuova fase di sviluppo sostenibile del Camposampierese, trainata non solo da un'economia tradizionale più competitiva, ma soprattutto da nuove attività fondate sulla capacità di coloro che vivono e lavorano nell'area, di creare nuove conoscenze e di trasformarle in nuovi prodotti, processi e servizi.

Obiettivo del primo Asse è creare nel Camposampierese una dotazione infrastrutturale, di attrezzature e di servizi per lo sviluppo di attività di ricerca scientifica e innovazione tecnologica nei settori produttivi più strategici per l'area, al fine di accrescere la propensione all'innovazione di prodotto, di processo e organizzativa delle imprese e promuovere lo sviluppo delle relazioni e dei partenariati fra il sistema della ricerca, dell'istruzione e della formazione e il sistema imprenditoriale, attraverso la creazione di centri di eccellenza e di competenza tecnologica, anche con la finalità di incoraggiare il trasferimento tecnologico, la nascita di imprese sulla "frontiera" e l'attrazione di insediamenti high-tech e, inoltre, promuovere e soddisfare la domanda di innovazione dei soggetti collettivi, in particolare degli enti locali.

Il secondo Asse tematico intende promuovere un patto formativo locale tra le Parti sociali e le Istituzioni locali per rafforzare e creare strutture e servizi formativi capaci di promuovere una forza lavoro competente, qualificata e adattabile, e di far fronte alle sfide dell'innovazione e dell'adattabilità nell'organizzazione del lavoro.

Tale patto dovrebbe anche avere gli obiettivi di sviluppare lo spirito imprenditoriale, di creare e sviluppare i collegamenti tra sistema dell'istruzione e della formazione e sistema imprenditoriale, di creare condizioni che agevolino la qualificazione e il rafforzamento del potenziale umano nei settori della scienza e della tecnologia a servizio di una nuova fase di sviluppo socio-economico sostenibile. Infine, il patto dovrebbe riguardare gli strumenti di politica attiva del lavoro, l'ammodernamento dei servizi all'occupazione e alle imprese.

Nel terzo Asse si intende promuovere la realizzazione di infrastrutture per la mobilità sostenibile delle merci e delle persone che sfruttino e valorizzino la peculiare collocazione geografica del Camposampierese, baricentrica rispetto alle nuove grandi infrastrutture in corso di realizzazione o programmate a livello

regionale, nazionale ed europeo. La prima priorità è, quindi, di ottimizzare le connessioni tra il Camposampierese e le principali infrastrutture di trasporto di livello europeo e nazionale (corridoi transeuropei, autostrade, ecc.), sia puntuali che di rete (porti, aeroporti, nodi logistici, ferrovie, autostrade), compresi i collegamenti alla portualità e alla mobilità lagunare dell'area veneziana, destinata a divenire, nel disegno strategico territoriale nazionale, una "piattaforma logistica transfrontaliera di eccellenza".

Il quarto Asse mira ad una migliore articolazione del ruolo e delle funzioni dei centri urbani minori, finalizzata ad accrescere la qualità della vita dei cittadini e il benessere sociale, che può consentire di aumentare l'attrattività del Camposampierese, migliorandone il "profilo" e l'immagine in un contesto regionale.

In particolare, la strategia dell'asse mira, innanzitutto, a rafforzare il ruolo di sostegno ai processi di sviluppo locale dei centri urbani minori, riconoscendo l'importanza dei legami con l'hinterland e con le zone circostanti al fine di migliorare lo sviluppo equilibrato del territorio.

Scopo del quinto Asse è il miglioramento del contesto ambientale, la valorizzazione delle risorse naturali, compresa l'attività agricola, e la promozione di uno sviluppo che coniughi gli aspetti economici, sociali e ambientali, tutti elementi che caratterizzano la strategia dell'IPA del Camposampierese. Anche l'attività agricola viene inserita in un contesto economico e territoriale più ampio, in rapporto alla capacità di generare reddito attraverso la valorizzazione delle risorse naturali, paesaggistiche e culturali, mediante l'apporto di altri settori (turismo, artigianato).

Infine il sesto Asse è orientato al miglioramento del contesto socio-economico e l'azione contro l'area di degrado sociale che si accompagna alla marginalità, aspetti che appaiono essere le pre-condizioni per raggiungere

l'obiettivo di uno sviluppo equilibrato. Nell'ambito delle politiche di inclusione, un'importanza particolare va riconosciuta all'allargamento del partenariato a livello locale. A questo fine, appare essenziale riuscire realizzare azioni avvalendosi delle ONG, imprese sociali e cooperative di solidarietà sociale operanti sul territorio.

Anche in questo caso, come per le Dolomiti Venete, le priorità individuate si riferiscono a una prospettiva di sviluppo a medio-lungo termine, ma sono assunte dal programma anche come riferimento nel definire le scelte di investimento da attuare nel breve e medio periodo di programmazione dell'IPA, la quale è qui considerata come uno strumento permanente di integrazione e coordinamento della programmazione dello sviluppo locale nell'ambito delle politiche regionali e, attraverso queste, delle politiche nazionali e comunitarie.

## **CAPITOLO 3**

### **UNA POSSIBILE COMPARAZIONE TRA LE DUE ESPERIENZE DI IPA ANALIZZATE**

#### **3.1. Territori diversi, necessità uguali: il concetto di governance**

Alla luce di quanto detto finora si può constatare come nelle due realtà analizzate lo strumento dell'IPA è stato accolto in modo favorevole dalle amministrazioni locali e dagli altri Partner operanti sui diversi territori.

Ovviamente si tratta di aree le cui caratteristiche sono profondamente differenti, essendo l'IPA Dolomiti Venete un territorio montano con un patrimonio naturalistico e ambientale di grandissimo rilievo, ma con assenza di integrazioni di filiera e di rete tra i settori produttivi e di un'offerta congiunta dei beni del territorio; mentre l'IPA del Camposampierese una realtà inserita in quella parte del cosiddetto "Veneto centrale" caratterizzato da una limitata presenza di valenze ambientali e paesaggistiche del territorio ma con un forte sviluppo imprenditoriale e artigianale soprattutto nel settore industriale che fa del Camposampierese una delle regioni con i più alti livelli occupazionali d'Europa.

Territori che, pur caratterizzati da diverse situazioni socio-economiche e ambientali, sono accumulati dalla comune problematica di approccio ai temi della governance.

Le necessità uguali, cui il titolo del paragrafo rimanda, vogliono essere qui intese come bisogno di "strumenti" utili al governo del territorio, nuove forme di regolazione propriamente politica in cui le istituzioni intervengono, come soggetto regolatore, non tanto in forma gerarchica, quanto come attore propulsivo di processi appunto di governance (modelli e procedure decisionali), che vanno assumendo, in questo senso, una rilevanza fondamentale soprattutto

nella dimensione locale.

Questo per dire che nella sfera dello sviluppo locale appare fondamentale il concetto di governance inteso come una nuova modalità di regolazione, alternativa sia alla regolazione politica di tipo top – down, ossia al controllo gerarchico dello Stato, sia alla regolazione del mercato strettamente inteso, basata sul principio dello scambio di utilità, sia infine, alla regolazione comunitaria basata sul principio della reciprocità. La governance rimanda piuttosto al concetto di rete di relazioni, generate da un processo di negoziazione, che garantisce una forma di coordinamento sociale, e quindi di regolazione, volta al raggiungimento di obiettivi definiti, a cui partecipa anche l'attore politico ma, con modalità che variano da contesto a contesto.

Con l'IPA può realizzarsi la volontà di sviluppare quei programmi di sviluppo locale di cui entrambi i territori in esame hanno bisogno per uno sviluppo più organico ed efficiente delle potenzialità presenti, anche se diverse a seconda del contesto.

La concertazione viene utilizzata quale metodo di programmazione dello sviluppo socio-economico locale, mediante la costituzione di un partenariato istituzionale ed economico-sociale locale, che sotto la spinta di questo nuovo strumento, getta le basi per una nuova stagione dello sviluppo locale che nasce dal basso e si fa portavoce dei reali bisogni del territorio. L'odierno scenario veneto, un territorio che denota tutti i limiti di uno sviluppo troppo spontaneistico e lo spostamento degli elementi di competizione su diverse scale e su diverse e più complesse questioni, rende necessario introdurre elementi di regolazione e di governo più strutturati. Proprio in quest'ottica si inserisce nella Legge Regionale 35/2001 lo strumento dell'IPA e trova spazio il principio della concertazione con gli Enti locali e con le parti economiche e sociali, come elemento fondativo della partecipazione al processo di programmazione regionale, sia a livello di PRS, che

di DPEF, che di Piani di settore e di PAS.

### **3.2. Le problematiche specifiche delle due diverse aree**

Oltre a questa necessità di governance che vale per entrambe le aree analizzate, sono poi presenti problematiche differenti sul territorio dei due diversi casi presi in esame.

Per quanto riguarda l'area delle Dolomiti Venete, esse possono essere sintetizzate nel fatto che la popolazione residente è ancora in forte e costante diminuzione: negli ultimi venti anni ad un ritmo più che doppio rispetto alla media provinciale; negli ultimi dieci anni, ad una velocità cinque volte superiore, rispetto alla media provinciale.

Negli ultimi dieci anni, inoltre, il processo di sviluppo dell'area delle Dolomiti Venete è stata sostenuta da una struttura territoriale articolata attorno a tre poli urbani locali, Agordo, Cortina d'Ampezzo e Longarone, nei quali si sono concentrate le principali funzioni e che hanno, quindi, esercitato un'attrazione di rilievo nei confronti della popolazione residente nei comuni circostanti, per gruppi predeterminati di servizi (privati, sanitari, scolastici, pubblica amministrazione, ecc.).

Tuttavia, mentre nella Comunità montana Agordina l'articolazione dei servizi fondamentali risulta ancora oggi sufficientemente distribuita nel territorio, nelle Comunità montane della Valle del Boite e del Cadore Longaronese Zoldo il sistema di sviluppo territoriale, da un lato, ha svuotato di funzioni e di servizi i centri abitati minori, dall'altro, ha prodotto nei centri maggiori forme di congestione e di degrado ambientale tipiche delle aree metropolitane: forse questo contribuisce a spiegare la maggior accentuazione del fenomeno dello spopolamento che interessa la Valle del Boite e il Cadore Longaronese Zoldo, rispetto all'Agordino.

È anche da rilevare che i tre poli locali appena indicati non riescono ad organizzarsi secondo una logica di specializzazione, in modo da generare, anche nell'assenza di grandi concentrazioni urbane, un effetto metropolitano, cioè quella accumulazione di risorse umane, servizi, funzioni, infrastrutture di rango superiore, necessaria per farli divenire strutture propulsive dello sviluppo, attraverso il loro irradiazione sul territorio: pertanto questi poli urbani locali hanno continuato, negli anni, a vivere di una sorta di "rendita di posizione", la quale non solo non ha prodotto sviluppo diffuso, ma non è nemmeno riuscita a conservarsi intatta. Un esempio di quanto affermato è rappresentato da Cortina d'Ampezzo, che nell'ultimo decennio, a fronte del persistere di un notevole livello di sviluppo turistico, ha perso sia popolazione residente (-14,4%), che unità locali in tutti i settori produttivi e posti di lavoro, in una proporzione oltre cinque volte superiore rispetto agli altri due poli urbani di Agordo e Longarone.

Nel Camposampierese c'è invece da sottolineare che il sistema produttivo è fortemente sbilanciato in attività tradizionali a scarso contenuto di innovazione, con una limitatissima capacità di interagire con il sistema della ricerca e dell'innovazione tecnologica.

L'esigenza odierna è, invece, quella di produzioni ad alto valore aggiunto e a forte contenuto tecnologico. Solo modificando il modo di fare impresa, introducendo un reale legame con le strutture di ricerca, si può passare da una produzione basata sulla quantità a una produzione basata sulla qualità e quindi completare il percorso di transizione economica dell'area del Camposampierese da un'economia imperniata sull'industria tradizionale, a un'economia fondata su produzioni di punta e su servizi avanzati.

Il Camposampierese soffre di una situazione di particolare debolezza nel settore della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione, soprattutto per quanto riguarda gli investimenti delle imprese, la capacità di migliorare il

contenuto innovativo delle produzioni/processi e la presenza di personale altamente qualificato.

Tale debolezza dipende non solo dalla predominanza di attività tradizionali, ma anche dalla totale assenza di infrastrutture e strutture di ricerca, di istituti di alta formazione, di servizi avanzati alle imprese, di rapporti tra il sistema scientifico e il sistema delle imprese.

Un degli obiettivi è, quindi, quello di creare nell'area la disponibilità di infrastrutture, strutture e servizi in grado di stimolare gli orientamenti innovativi delle imprese, capaci di attrarre nuovi talenti e operatori della ricerca, al fine di realizzare un ambiente favorevole all'introduzione dell'innovazione e al cambiamento.

Poiché quella del Camposampierese è un'economia di filiera in cui in genere non sono le singole imprese a produrre, sperimentare e innovare, ma la filiera nel suo complesso, si tratta di mobilitare attori e risorse attorno a progetti comuni per contribuire a realizzare le potenzialità innovative delle imprese e del territorio in cui sono insediate.

Questo "approccio partenariale" ai progetti, rappresenta anche la maggiore garanzia della coerenza delle iniziative proposte con i fabbisogni e le effettive esigenze del territorio.

### ***3.2.1. Specificità locali delle Dolomiti Venete***

Dal punto di vista ambientale, l'area delle Dolomiti Venete si caratterizza per un patrimonio naturalistico e ambientale di grandissimo rilievo, in grado di assicurare qualità della vita e attrattività turistica. Inoltre, l'istituzione di vaste aree protette garantisce la preservazione e la valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio. Infine, sono pressoché assenti criticità ambientali e fenomeni irreversibili di inquinamento e di degrado ambientale.

A fronte di tali punti di forza, l'area sconta tuttavia le limitazioni naturali e le difficoltà strutturali tipiche di tutte le zone di montagna, con le esigenze di una continua manutenzione del territorio volta a prevenire i fenomeni di dissesto idrogeologico e le calamità naturali e ad assicurare le necessarie condizioni di sicurezza dei centri abitati e degli assi vari, la carenza di spazi per l'insediamento civile e industriale, le difficoltà dei collegamenti interni ed esterni ed i conseguenti maggiori costi per i cittadini e le imprese.

Si registrano, inoltre, ritardi nell'attuazione delle normative di settore in materia di tutela ambientale, soprattutto nel campo del ciclo integrato delle acque, della raccolta differenziata dei rifiuti, del risparmio energetico e della difesa del suolo e una sovrapposizione di competenze tra diversi Enti locali, provinciali e regionali che spesso produce immobilità amministrativa. Infine, forti pressioni ambientali sono esercitate dai crescenti volumi di traffico e dall'impatto delle infrastrutture turistiche sulle aree più sensibili.

Nel suo complesso l'area presenta un buon grado di differenziazione produttiva e un elevato tasso di occupazione, anche se Agordo vede la presenza di una grande impresa multinazionale dell'occhialeria, che tende ad assorbire la maggior parte della forza lavoro disponibile in loco e a mortificare lo "spirito imprenditoriale", tradizionalmente presente nella popolazione, con il conseguente abbandono di altre attività economiche, così come Longarone che è parte del distretto dell'occhialeria bellunese e vive quindi i rischi collegati alla crisi del settore.

Tuttavia, notevoli risultano ancora oggi, soprattutto nei Comuni al momento più marginali, le potenzialità di diversificazione e segmentazione delle vocazioni turistiche dell'area e di nuove attività economiche collegate all'offerta integrata di beni ambientali, culturali, prodotti tipici, attrazioni turistiche: infatti, se è vero, come si è accennato, che lo sviluppo dell'area si concentra principalmente

attorno ai tre poli urbani locali di Agordo, Cortina d'Ampezzo e Longarone, è altrettanto evidente che la maggior parte dei comuni minori dispone di una potenziale offerta di beni culturali e ambientali ancora non adeguatamente valorizzata.

A queste potenzialità presenti vanno però aggiunti gli elementi di debolezza del sistema produttivo locale: la polverizzazione, ovvero il fatto che il tessuto di piccole imprese, in gran parte operanti in settori merceologici tradizionali e a basso contenuto tecnologico, risulta fortemente parcellizzato; la sottocapitalizzazione delle piccole e medie imprese e la separatezza del sistema creditizio dal sistema produttivo; la scarsa internazionalizzazione; in alcuni comuni, il ridimensionamento occupazionale del comparto dell'occhialeria.

Inoltre, le PMI non trovano “nell'ambiente produttivo” locale, quei fattori che ne possano favorire l'acquisizione della competitività necessaria per fronteggiare il mercato internazionale, riconvertendo la propria strategia, da quella basata sui vantaggi relativi (produzioni a basso costo ed a basso contenuto tecnologico), verso una più complessa, basata sull'innovazione produttiva ed organizzativa.

Nonostante gli sforzi profusi anche dalla politica regionale in questo senso, l'ambiente competitivo locale è ancora carente del sostegno sia di un terziario qualificato per l'innovazione, sia degli altri componenti del sistema, ed in particolare del sistema bancario, dei servizi finanziari e del sistema della formazione professionale.

Infine, la totale assenza di integrazioni di filiera e di rete tra settori produttivi e di offerta congiunta dei beni dell'area, nonché, l'assenza di politiche in grado di valorizzare in maniera integrata le vocazioni dei diversi territori, sono altri ostacoli ad una crescita equilibrata che miri ad un benessere “diffuso”, soprattutto in funzione del mantenimento della popolazione e delle imprese in

loco.

Per quanto riguarda l'agricoltura, l'area delle Dolomiti Venete costituisce un terreno fertile e vocazionalmente predisposto all'applicazione del nuovo paradigma ambiente-natura, elemento di riferimento nello sviluppo dei concetti di produzioni agricole tipiche e di qualità, che costituisce lo sfondo per nuovo modello di agricoltura basato sulla salvaguardia degli equilibri idrogeologici e della qualità estensiva dell'ambiente naturale, sul recupero naturalistico delle aree interne e marginali, sul riassorbimento degli attuali squilibri ambientali.

Nonostante gli sforzi degli ultimi anni, il perseguimento di questo modello, tuttavia, trova attualmente difficoltà in problemi legati a vari nodi strutturali del sistema agricolo locale, dall'invecchiamento degli addetti all'abbandono dell'attività agricola, dalla necessità di innovazione continua nei processi produttivi e nelle tecniche di commercializzazione e di ricerca di nicchie di qualità e tipicità, imposta dalle pressioni competitive analoghe a quelle dell'industria, da sostenere attraverso un adeguato sistema di servizi e di ricerca e sviluppo, alla carenza di imprenditorialità e professionalità adeguate, ai problemi strutturali del riordino fondiario.

Il turismo rappresenta il fattore-chiave dello sviluppo economico dell'area delle Dolomiti Venete, dove si concentrano emergenze naturalistiche tra le più rilevanti in Europa, per dimensione e qualità.

Oltre alle tradizionali e rinomate località, in grado di esercitare un'attrazione turistica che si estende all'intero mercato mondiale, l'area è anche dotata di un sistema di parchi ed aree protette e di beni culturali che, pur rappresentando attualmente un segmento ancora residuale dell'offerta, è il vero elemento distintivo dell'area. Espressione di un mercato nazionale e internazionale in forte crescita, tale segmento si caratterizza per una forte trasversalità che racchiude diversi segmenti turistici (turismo pluriuso), si

identifica con il paradigma ambientale e culturale che oggi pervade in modo esplicito o implicito tutti i comportamenti turistici, e si propone come elemento caratterizzante l'immagine locale e come grande risorsa per lo sviluppo futuro dell'area, all'interno di un nuovo modello di sviluppo ecosostenibile.

### ***3.2.2. L'integrazione tra programmazione socio-economica e pianificazione territoriale nel Camposampierese***

L'area in cui sono inseriti gli 11 Comuni del Camposampierese è un territorio omogeneo, per quanto riguarda le caratteristiche geografiche, situato nella parte nord-est della provincia di Padova che si estende per una superficie complessiva di quasi 225 Km<sup>2</sup>, con 95000 abitanti e 12084 imprese attive iscritte alla Camera di Commercio.

La particolarità di questo territorio è senza dubbio l'urbanizzazione diffusa. Con questa espressione si indica il fenomeno per cui la distribuzione della popolazione e delle attività produttive sul territorio non è raccolta solo nei centri abitati ma è distribuita sull'intera area senza soluzione di continuità.

Se si guarda al sistema produttivo si nota un territorio caratterizzato da una elevatissima imprenditorialità distribuita tra tutti i comuni della zona. Si tratta di un'area economicamente forte e socialmente molto dinamica, parte integrante di quell'area centrale veneta che è il motore dell'intera economia regionale.

Accanto all'esigenza di continuare a valorizzare le specificità del sistema produttivo del Camposampierese, è altresì prioritario e urgente iniziare a promuovere politiche e azioni capaci di innescare un riorientamento strutturale dell'economia locale verso attività basate sulla conoscenza, al fine di anticipare i cambiamenti in atto e di prevenire le possibili situazioni di crisi dovute alle conseguenze della globalizzazione.

Occorre mettere a disposizione della competitività, della qualità della vita e

dell'ambiente tutte le risorse disponibili, per giungere a diventare una “metacittà” capace di mettere in rete le eccellenze di ciascuno. Si tratta di un disegno ambizioso e di ampio respiro il cui obiettivo è quello di accrescere la competitività e l'attrattività del territorio di fronte alle sfide della globalizzazione.

In questo contesto, imprese, istituzioni, ambiente, reti di infrastrutture, competenze e tessuto sociale costituiscono il sistema che fa da motore allo sviluppo del Camposampierese e rappresenta un punto di riferimento obbligato per il tavolo della pianificazione strategica territoriale in cui si sta costruendo l'Intesa Programmatica d'Area ed il Piano di Assetto del Territorio Intercomunale, nella consapevolezza che la qualità della crescita ha bisogno di azioni politiche strategiche, interventi sulle risorse e politiche di valorizzazione e di promozione del sistema territoriale.

La nuova programmazione comunitaria 2007-2013 pone alla base delle strategie di sviluppo territoriale l'esigenza di integrare la pianificazione urbanistica con la programmazione socioeconomica e di orientare la prima verso finalità di sviluppo economico.

Al fine di “territorializzare” le prospettive di sviluppo economico e sociale del Camposampierese, l'IPA del Camposampierese intende integrarsi e coordinarsi con il redigendo Piano di Assetto del Territorio Intercomunale (PATI), il quale, ai sensi dell'articolo 16 della Legge Regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante “Norme per il governo del territorio”, «è lo strumento di pianificazione finalizzato al coordinamento fra più comuni e può disciplinare in tutto o in parte il territorio dei comuni interessati o affrontare singoli tematismi».

I due strumenti riguardano il medesimo territorio e coinvolgono i medesimi soggetti istituzionali: l'iniziativa del PATI è stata avviata il 10 marzo 2005 mediante la stipula un apposito “Protocollo di intesa” sottoscritto tra i Comuni

dell'ambito territoriale omogeneo del Camposampierese, la Regione Veneto e la Provincia di Padova.

L'integrazione tra IPA e PATI avviene, innanzitutto, a livello di obiettivi strategici e programmatici: entrambi, infatti, si raccordano e sono coerenti con gli obiettivi del Piano Regionale di Sviluppo (PRS), che contiene gli indirizzi e gli obiettivi del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC), nonché con il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP).

Tale integrazione si sviluppa anche a livello operativo, soprattutto nella fase di "collocazione territoriale" delle azioni e degli interventi programmati dell'IPA.

In proposito, il PATI del Camposampierese individua sei "tematismi" che interessano l'intero territorio:

1. la tutela delle risorse naturalistiche e ambientali e l'integrità del paesaggio naturale;
2. la difesa del suolo attraverso la prevenzione dai rischi e dalle calamità naturali;
3. l'individuazione dei principali servizi a scala territoriale, ovvero delle parti del territorio ad elevata specializzazione funzionale, nelle quali sono concentrate una o più funzioni strategiche, o servizi ad alta specificazione economica, scientifica, culturale, sportiva, ricreativa e della mobilità (ambiti definiti "poli funzionali");
4. la promozione dell'evoluzione delle attività turistiche, nell'ambito di uno sviluppo sostenibile e durevole di area vasta, che concili le esigenze di crescita (soprattutto in termini qualitativi) con quelle di preservazione dell'equilibrio ambientale, socio-culturale, agroproduttivo, storico-culturale;
5. lo sviluppo del sistema relazionale, infrastrutturale e della mobilità di interesse sovracomunale, in coerenza con la pianificazione di settore

sovraordinata (Piano Regionale dei Trasporti, Piano Provinciale della Viabilità, Piani della R.F.I., S.F.M.R., Soc. Autostrade, ecc.);

6. lo sviluppo e la promozione delle fonti di energia rinnovabile e diffusione e applicazione dei principi di bioedilizia, bioarchitettura e biocompatibilità.

Questi tematismi si incrociano con gli “assi tematici” attorno ai quali è articolata la strategia di sviluppo locale dell’IPA del Camposampierese.

I tematismi del PATI e gli assi tematici dell’IPA concorrono entrambi alla definizione dei criteri di individuazione e di selezione delle azioni e degli interventi da realizzare, permettendo di precisarne la natura, le caratteristiche e la collocazione geografica.

L’integrazione e la coerenza tra i due strumenti di programmazione e di pianificazione é, in definitiva, garanzia, da un lato, della fattibilità urbanistica delle iniziative di sviluppo socioeconomico programmate dall’IPA, dall’altro lato, della positiva ricaduta della pianificazione urbanistica del PATI sullo sviluppo sostenibile dell’area.

### **3.3. Coerenza con le politiche locali, regionali, nazionali e comunitarie**

Come si può vedere fino a questo punto, tramite i modelli di IPA analizzati, si sono costituiti dei programmi di sviluppo locale imperniati sulla stessa struttura normativa, prevista dall’art. 25 della più volte citata Legge Regionale 35/2001, e aventi un simile modello di articolazione che si esplica nell’individuazione delle priorità fondamentali che rappresentano le grandi aree di intervento e degli assi prioritari che concorrono a definire la strategia di sviluppo in vista degli obiettivi strategici e delle linee di intervento.

Anche per quanto riguarda la coerenza con le politiche locali, regionali, nazionali e comunitarie in entrambi i casi si ritrova la volontà di accogliere suddette politiche ed inserirsi in modo organico all’interno delle stesse.

In questo modo, per quanto riguarda il programma di sviluppo delle Dolomiti Venete si è voluto innanzitutto valorizzare la progettualità espressa nell'ambito degli strumenti di programmazione adottati dagli Enti locali. In particolare, esso è coerente con i Piani pluriennali di sviluppo socio – economico delle tre Comunità montane, riprendendo le tematiche fissate dai piani stessi e individuate nelle seguenti voci: difesa del territorio, sviluppo sostenibile, sostegno dell'associazionismo, tutela del patrimonio culturale. Inoltre il programma di sviluppo considera anche gli obiettivi e le linee di intervento degli strumenti di pianificazione adottati e approvati dal Parco Nazionale Dolomiti Bellunesi e dal Parco Naturale regionale delle Dolomiti d'Ampezzo.

Allo stesso modo nel Camposampierese la coerenza dell'IPA è stata ricercata con gli obiettivi individuati nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) della provincia di Padova, adottato con delibera del Consiglio provinciale n. 25 del 5 aprile 2004, tra i quali: salvaguardia dell'ambiente naturale, sviluppo in modo equilibrato delle opportunità insediative, accesso alle dotazioni territoriali, qualità dell'insediamento urbano, crescita della mobilità di persone, cose e informazioni, tutela del territorio agricolo. Infine, sono stati considerati i piani triennali delle opere pubbliche degli enti locali, Unioni di Comuni e Comuni, rispetto ai quali il documento programmatico ha svolto un'opera di integrazione e di coordinamento dei singoli progetti comunali nell'ambito di più ampi progetti integrati di area.

Per quanto riguarda la coerenza con le politiche regionali, come ampiamente illustrato nel cap. I al quale si rimanda, è nella stessa natura dell'IPA essere inquadrata nel nuovo scenario politico e programmatico delineato dal Programma Regionale di Sviluppo (PRS) attuato mediante i Piani di Attuazione e Spesa (PAS). L'unica differenza fra le due aree esaminate è che le Dolomiti Venete rientrano nelle aree a sostegno mirato poiché aree montane e per le quali

si ritengono necessarie, da parte della programmazione regionale, politiche integrate di intervento che tengano sempre in primo piano le peculiarità e le caratteristiche di queste zone.

L'esame della compatibilità con la programmazione nazionale, nel caso delle Dolomiti Venete, è condotto con riferimento allo strumento fondamentale della programmazione economica nazionale, il DPEF, i cui aspetti rilevanti sono, da un lato le politiche di sviluppo, dall'altro il quadro delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale e regionale di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cosiddetta legge obiettivo) e, in particolare, all'Accordo Quadro stipulato il 9 agosto 2001 dalla Giunta regionale del Veneto con il governo italiano.

Sul piano della programmazione più generale, invece, il DPEF 2004 – 2007, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 16 luglio 2003, prevede alcune linee di intervento principali come la riforma delle politiche sociali, il rilancio delle PMI, una politica per le aree sottoutilizzate più legata alle potenzialità dei singoli territori, migliori infrastrutture materiali ed immateriali, più capacità ed efficienza delle amministrazioni pubbliche, più certezza negli aiuti di Stato ai progetti di sviluppo locale. Come si legge nel DPEF, tutto ciò fa parte di una politica dove, al centro nazionale ed europeo, compete di assumersi la responsabilità degli indirizzi strategici, ai governi regionali competono gran parte delle decisioni programmatiche e di allocazione territoriale delle risorse, ai governi locali compete il disegno dei progetti e la ricerca delle relative alleanze territoriali. Il più recente DPEF 2005 – 2009 del luglio 2004, conferma i contenuti del precedente. Infine, altro riferimento del programma di sviluppo locale nella scelta delle priorità di intervento è costituito dall'Intesa Istituzionale di Programma Governo – Regione Veneto, stipulata nel maggio 2001, la quale stanziava annualmente risorse aggiuntive per le aree sottoutilizzate di cui fa parte l'area delle Dolomiti Venete.

Per l'IPA del Camposampierese sono invece due i principali documenti programmatici statali che possono fornire utili orientamenti: il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) per gli anni 2006-2009, adottato dal Consiglio dei Ministri il 16 luglio 2005, e il Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO), cioè il Piano italiano di attuazione della Strategia europea di Lisbona, approvato il 30 ottobre 2005.

Il DPEF 2006-2009 sostiene che «a problemi di crescita si risponde con politiche per la crescita» e che le criticità dell'economia italiana devono essere affrontate con un programma di rilancio nazionale, in coerenza con l'Agenda di Lisbona. Le cinque linee di intervento di politica economica del Governo sono: maggiori investimenti nelle infrastrutture materiali e immateriali e nelle aree strategiche del Paese, liberalizzazione dei mercati dei prodotti e dei servizi, semplificazione e riduzione degli oneri burocratici, alleggerimento del carico tributario, tutela del potere d'acquisto delle famiglie, aggiustamento strutturale e dei conti pubblici.

Per quanto riguarda il Piano PICO, viene indicato che cosa lo Stato intende fare per migliorare le condizioni di ambiente economico e sociale al fine di propiziare crescita e occupazione, ma soprattutto si prefigge di ampliare le libertà di scelta dei cittadini affinché essi possano fare ciò che sanno e vogliono fare. Il Piano comprende due categorie di interventi: provvedimenti aventi validità generale per il sistema economico e progetti specifici con ricadute positive sulla produttività e competitività dell'economia italiana.

In termini di politiche comunitarie, il programma di sviluppo delle Dolomiti Venete prende adeguatamente in considerazione le priorità dell'Unione europea dettate nella comunicazione della Commissione del 15 luglio 1997 "Agenda 2000: per un'Unione più forte e più ampia", come integrate dalla cosiddetta strategia di Lisbona adottata dal Consiglio europeo di Lisbona nel marzo 2000, il

quale ha fissato un nuovo obiettivo strategico per l'UE consistente nel diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

Poiché l'area era classificata, fino al 31 dicembre 2006, nell'obiettivo n. 2 dei fondi strutturali comunitari, il programma ha considerato anche le priorità della Commissione indicate nelle linee direttrici dell'1 luglio 1999, come rivedute il 25 agosto 2003, per i programmi del periodo 2000-2006: tali priorità sono parte costitutiva dei documenti di programmazione elaborati dalla Regione del Veneto.

Infine, per gli scenari di sviluppo a medio e lungo periodo, un ulteriore punto di riferimento del programma è la recente comunicazione della Commissione del 10 febbraio 2004 "Costruire il nostro avvenire comune – Sfide e mezzi finanziari dell'Unione europea allargata 2007-2013", imperniata attorno a tre priorità: lo sviluppo sostenibile, la cittadinanza europea, le relazioni esterne dell'UE. In particolare, il programma di sviluppo locale è interessato dalla prima priorità, il cui obiettivo generale è lo sviluppo sostenibile, e fa propri gli obiettivi strategici della competitività e della coesione, finalizzate alla crescita e all'occupazione, della gestione sostenibile e nella protezione delle risorse naturali.

Anche l' IPA del Camposampierese si colloca verso le politiche comunitarie nello stesso scenario, nascendo in concomitanza con l'avvio della nuova programmazione comunitaria per il periodo 2007-2013, riferendosi anch'essa alla suddetta comunicazione della Commissione del febbraio 2004. Nei prossimi anni il Camposampierese sarà interessato dalle politiche, dai programmi e dalle risorse comunitari relativi alla competitività, alla coesione economica, sociale e territoriale e alla gestione sostenibile delle risorse naturali.

Nel periodo 2007-2013 la generazione dei nuovi programmi di sviluppo regionale sarà aggregata attorno a tre nuovi obiettivi e a tre fondi strutturali, due obiettivi interesseranno anche il Camposampierese:

- l'obiettivo "competitività regionale e occupazione", che riguarderà tutte le regioni dell'UE non rientranti nell'obiettivo della "convergenza", senza più l'attuale micro-zonizzazione, e prevederà il finanziamento di interventi nel settore dell'economia della conoscenza, dell'ambiente e della prevenzione dei rischi, dell'accesso ai servizi di trasporto e telecomunicazioni, della formazione e dell'occupazione, e potrà sostenere, se previste nella programmazione regionale, strategie partecipative e integrate di rinnovamento urbano;
- l'obiettivo "cooperazione territoriale europea", incentrato sulla cooperazione transfrontaliera tra autorità locali e partner situati lungo le frontiere terrestri e marittime a corto raggio dell'UE, e sulla cooperazione transnazionale a livello comunitario più ampio. Nell'ambito della cooperazione transnazionale, che interesserà anche il Camposampierese, potranno essere finanziati interventi relativi alla gestione delle risorse idriche, all'accessibilità, all'ambiente e alla creazione di reti scientifiche e tecnologiche.

Infine, il Camposampierese sarà interessato dagli interventi comunitari attuati nel quadro dei due pilastri della politica agricola comune (PAC), cioè il sostegno ai mercati e ai redditi degli agricoltori e lo sviluppo rurale.



**CAPITOLO 4**  
**IL VENETO DI OGGI: IL RUOLO DELL' IPA NELLA**  
**IMPLEMENTAZIONE**  
**DELLE POLITICHE TERRITORIALI**

**4.1. Le nuove esigenze del Veneto che cambia**

L'attuale fase di sviluppo socioeconomico della regione Veneto presenta dei caratteri di originalità, che rende l'attuale momento storico per certi versi differente dai precedenti punti di svolta della storia veneta. Il "Primo Veneto", (dagli anni Quaranta agli anni Settanta) che ha trasformato, in modo pionieristico e spontaneo, un territorio con un'economia caratterizzata dall'agricoltura di sussistenza e votata ad una massiccia emigrazione in un territorio di vivace sviluppo artigianale ed industriale. Il "Secondo Veneto", che ha portato alla luce, dagli anni Settanta in avanti, il "miracolo del Nord-Est", caratterizzato da una serie di risultati da primato dal punto di vista della crescita economica, delle esportazioni e della "socializzazione" del benessere, e che ha aumentato in modo evidente il reddito pro capite. Oggi siamo alle soglie della nascita del "Terzo Veneto", che dovrà dare risposte adeguate alla richiesta di competitività e di modernizzazione delle istituzioni proveniente dalle forze economiche, già proiettate nell'economia globalizzata, e concretizzare una nuova capacità di guida politico - amministrativa dello sviluppo.

Una delle caratteristiche peculiari della realtà regionale è quella di operare attraverso numerosi enti di programmazione e controllo, nei quali la Regione interviene definendo le rispettive norme di riferimento e gli ambiti di competenza; del tutto marginali sono la produzione e l'erogazione diretta di servizi.

L'attività regionale è sempre più orientata a funzioni di programmazione, coordinamento, indirizzo e controllo.

L'obiettivo di tale distribuzione di competenze è una efficiente azione di governo basata sulla sussidiarietà tra livelli differenti, realizzata in modo tale da far operare ogni livello sul piano di azione più adeguato, in piena ed armonica cooperazione interistituzionale con gli altri livelli di governo. In applicazione di questo principio, l'ente di livello superiore interviene soltanto, se e, nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati a livello inferiore, e che, quindi, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, possono essere realizzati meglio a livello superiore.

È ormai evidente, infatti, che risultati profondi e durevoli sul territorio si possono raggiungere solamente mettendo a sistema funzioni e risorse di tutte le varie tipologie di autonomie locali e funzionali, al fine di raggiungere risultati comunemente concordati.

Assolutamente rilevante è, quindi, la capacità dell'ente regionale di disegnare validi modelli per i processi di governance (vedi cap. 3 paragrafo 1) nel percorso verso l'ammodernamento delle strutture operative a diretto contatto con il cittadino/utente. La Leg. Reg. 11/2001, in particolare, ha compiutamente definito questo quadro, attribuendo le funzioni gestionali e amministrative agli enti locali, alle autonomie funzionali e agli enti strumentali della Regione.

Se guardiamo indietro infatti, nel caso del Veneto, l'intervento politico di programmazione, nonostante l'iniziale interesse mostrato dalla classe politica e riscontrabile nello Statuto regionale, è stato ridotto al minimo e spesso ha svolto una funzione più simbolica che sostanziale poiché il compito di regolare lo sviluppo è stato affidato alla capacità di autoregolazione spontanea della comunità locale (prepolitica).

Oggi, la regolazione da parte delle istituzioni gioca un ruolo fondamentale che deve concretizzarsi in un cambiamento rispetto a quanto le imprese e i sistemi locali della Regione hanno ricevuto in eredità dal passato. Un cambiamento di metodi, di mentalità e soprattutto di investimenti. Le tendenze spontanee già stanno realizzandolo, ma con tempi e in direzioni che non sono sufficienti rispetto alla sfida da affrontare e soprattutto ai suoi tempi stretti, imminenti. Bisogna che l'azione pubblica faccia la sua parte, intervenendo per accelerare l'evoluzione in corso e per sostenere le tendenze che, in essa, vanno nelle direzioni maggiormente promettenti.

È proprio in quest'ottica che si inseriscono i nuovi strumenti di programmazione decentrata regionale finalizzati ed orientati al più generale obiettivo di sostenere lo sviluppo locale, in particolar modo nelle "aree sottoutilizzate" della regione, attraverso l'attivazione di sinergie tra l'amministrazione regionale e l'amministrazione statale, da un lato, gli enti e attori locali dall'altro.

L'avvio di progetti di programmazione negoziata come quello dell'IPA, si inserisce in questo contesto quale strumento di attivazione delle reti sociali preesistenti, e come stimolo alla creazione di opportunità di investimento e innovazione fra soggetti economici che appartengono allo stesso contesto territoriale.

Le conoscenze su questo strumento sono, tuttavia, ancora in via di acquisizione ed i primi risultati delle indagini comparative sulle IPA evidenziano come l'intervallo temporale di attivazione delle stesse sia ancora troppo limitato per esprimere un giudizio complessivo. Le valutazioni che seguiranno in questo capitolo, riguardano in prevalenza la capacità dell'IPA di dare vita a coalizioni di soggetti pubblici e privati utili al territorio, mentre minore attenzione è stata rivolta alla capacità di produzione di beni collettivi e di risorse territoriali.

## **4.2. Utilità dell'Intesa Programmatica d'Area**

Come accennato nell'introduzione, l'indagine sull'IPA Dolomiti Venete e del Camposampierese, oltre ad una valutazione sull'iter e sul programma di sviluppo dichiarato, ha inteso approfondire le aspettative sugli esiti dello stesso da parte dei soggetti coinvolti. In particolar modo, era di interesse, rispetto alle ipotesi interpretative delineate nella letteratura, analizzare l'influenza dello strumento dell'IPA sul sistema istituzionale ed economico locale. L'avvio di un processo di programmazione a carattere negoziale, infatti, già nelle intenzioni dei legislatori dovrebbe stimolare gli attori significativi allo scambio informativo e spingere verso il confronto e la creazione di relazioni cooperative e di contenuto innovativo.

Lo svolgimento di una serie di interviste ai rappresentanti degli enti locali, delle associazioni di categoria, dei sindacati e degli imprenditori aderenti all'iniziativa, oltre al soggetto responsabile delle rispettive IPA ha, quindi, dato l'opportunità di iniziare ad esplorare le dinamiche messe in atto nel tavolo di concertazione, di individuare il modello di implementazione attuato dall'amministrazione e di chiarire il ruolo del sistema politico nella governance del territorio.

È stato possibile, inoltre, dare spessore alle osservazioni contenute nei resoconti amministrativi relativamente ai programmi di innovazione avviati, nonché di raccogliere opinioni ed atteggiamenti nei confronti del processo negoziale e dei risultati collettivi (infrastrutture, servizi, capitale sociale) fino ad ora conseguiti.

Nei paragrafi che seguono verranno presentate le osservazioni principali riguardanti le modalità di costruzione e di implementazione delle IPA analizzate e, soprattutto, saranno messe in luce le maggiori criticità riscontrate nelle diverse aree esaminate.

#### ***4.2.1. Le aspettative e gli esiti dell'IPA delle Dolomiti Venete***

Innanzitutto è da sottolineare che l'IPA Dolomiti Venete affonda le sue origini nel Patto Territoriale Dolomiti Venete del 2001 e di questo è la naturale prosecuzione. Il Tavolo di Concertazione del Patto è così diventato anche Tavolo di Concertazione dell'IPA ed il Direttivo del Tavolo è anche direttivo dell'IPA. L'attività recente dell'IPA, della quale è Soggetto Responsabile la Comunità Montana Agordina, è consistita quindi nel procedere alla valutazione degli interventi strategici da proporre alla Regione Veneto e nello stabilire un ordine di priorità tra di essi.

Nell'attività di coordinamento e propulsione, che la Comunità Montana Agordina ha attuato per l'attivazione del Patto e dell'IPA, si è garantita la partecipazione di tutti gli Enti al processo programmatico e di emersione delle esigenze. L'analisi approfondita dei documenti programmatici dei singoli enti ha delineato il quadro delle esigenze territoriali descritte nel documento IPA e ha portato all'individuazione di una griglia di priorità d'area, sulla quale far convergere l'impegno delle Amministrazioni.

Come hanno evidenziato le interviste, il Patto territoriale Dolomiti Venete si basava sul turismo. Tramite poi la normativa descritta nel cap. 1, al quale si rimanda, il Patto territoriale, non potendo più essere definito per scadenza dei termini, è passato direttamente al nuovo strumento dell'IPA che ha fatto lavorare insieme i comuni anche con progetti sovracomunali. Il problema, o meglio la prima difficoltà incontrata nella pratica, è che la visuale del singolo amministratore pubblico è ancora molto concentrata su quelle che sono le esigenze del proprio territorio e ciò porta ad un insieme di esigenze di per se diverse. Questo non è lo scopo della Regione che auspicava invece la nascita di progetti che potessero essere fondamentali per lo sviluppo socio-economico del territorio.

La Regione cercava progettualità più avanzate, difficili da attuare in un territorio come quello Agordino, nel quale è nata l'IPA, poiché questa è una realtà ancora debole, frammentata in un gran numero di comuni e di bisogni "basilari" (ad esempio la viabilità). Ulteriore elemento discorsivo, a detta di alcuni operatori pubblici, è che una volta eliminati i patti territoriali, al subentrare delle IPA, i finanziamenti non ci sono più stati o sono diventati più scarsi e la possibilità di accesso a questi è divenuta più difficile.

Quello che di positivo era stato creato, ovvero fare in modo di abituare gli attori presenti a ragionare insieme sul territorio, è stato svilito infine proprio per questo motivo, perché pur avendo lavorato tanto insieme, non rimaneva grande spazio finanziario.

Attualmente, si è arrivati ad una fase in cui tutta questa progettualità ha portato comunque dei vantaggi e cioè ha abituato gli amministratori pubblici (sindaci in particolar modo) a dialogare fra loro. Facendo ciò si sta arrivando alla nuova fase di programmazione europea 2007-2013, forse più preparati rispetto a prima (creazione di progetti anche transfrontalieri).

Per quanto riguarda gli amministratori pubblici, la criticità maggiore che riguarda l'intero territorio della montagna veneta è innanzitutto lo spopolamento ed il calo demografico. Avendo meno numeri sul territorio in termini prettamente economici, sia che si tratti di pubblico che di privato, questo rimane un grosso problema. Per quanto riguarda l'ente pubblico, il calo demografico, fa sì che tutte le strutture presenti oggi sul territorio (sportelli periferici, ospedali, scuole) diventano insostenibili perché si è in sotto numero (ad esempio le aule di scuola) rispetto agli obblighi di legge. Questo giustifica sotto il profilo economico l'eliminazione di alcuni servizi e quindi la concentrazione di scuole e la mancanza di servizi sul territorio, la concentrazione dei servizi ospedalieri, la chiusura degli sportelli postali d'estate e la mancanza del servizio sul territorio,

nonché la chiusura degli sportelli delle grandi aziende (come l'ENEL) e così via.

Nel privato il problema è lo stesso: se non ci sono i numeri, che diventano non utenti, non si riesce a tener in piedi un'azienda e c'è un depauperamento del territorio sotto il profilo aziendale (viene meno la volontà di investimento).

Nello specifico, nel territorio (Val Boite, Cadore, Comelico, Agordino) c'è stato uno sviluppo particolare dovuto alla presenza di una multinazionale come Luxottica, leader nel settore dell'occhialeria, che per 40 anni ha dominato le scelte politiche territoriali. Questa presenza ha scongiurato il pericolo dell'emigrazione, ma ha portato alla diminuzione della capacità di autoimprenditorialità che avevano le generazioni precedenti, con la conseguenza che tutte le attività che avrebbero ancora spazio in montagna vengono abbandonate, anche perché non sorrette con la stessa garanzia, da parte dello Stato, che la persona trova nel colosso privato Luxottica, da parte della stessa.

Come si può quindi invertire la tendenza del calo demografico? Lo si può fare con i residenti? Dalle interviste prevale un'opinione negativa, i numeri danno torto. Con questo calo, nei prossimi 20 anni, la provincia di Belluno da 211 mila abitanti si assesterà verso i 180-190 mila. La risposta può essere l'immigrazione, ma anche questa via non è facile. Innanzitutto i residenti non sono ancora pronti culturalmente ad affrontarla e in secondo luogo non si può contare su un'immigrazione di tipo solo manifatturiero, che resterebbe sempre ancorata alla Luxottica. Dovrebbe essere un'immigrazione che riprende in mano le attività che non vengono più svolte. Immigrazione quindi fatta di famiglie che portino con loro già un nucleo, ma soprattutto che possano integrarsi col nostro territorio e che ridiano vivibilità a questo.

La seconda grande forza della zona, sulla quale si fonda anche l'IPA, è il turismo, per le bellezze naturali presenti nell'area. La svolta deve essere quella di puntare sulla qualità che però risulta avere una fascia di acquirenti più limitata.

Mancanza di qualità significa approccio sbagliato con il cliente che viene in questo territorio. Fino adesso il turismo per come lo si è attuato è stato più che altro subìto. Il turismo va affrontato dalla gente, da tutti: ci deve essere una disponibilità comune ad accettare l'ospite (cultura dell'accoglienza). I soggetti che si muovono devono essere organizzati con delle strutture che vanno a vendere il prodotto nel mondo che è l'insieme di tutte le strutture presenti, come alberghi, impianti di risalita, ristoranti ecc.. Il turista, quando soggiorna, vuole avere un pacchetto completo (viaggio, trasporto, albergo, strutture per l'inverno e per l'estate). Serve l'implementazione di ulteriori strutture che allunghino le stagioni, come ad esempio il turismo culturale. Tutto ciò richiede professionalità, da sviluppare e mantenere sul territorio.

Nel campo politico, il problema grosso che sarà il tema caldo dei prossimi anni, è quello della posizione geografica del bellunese inserito tra due Regioni a statuto speciale (Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia) e due Provincie autonome (Trento e Bolzano) che sempre più fanno emergere, in tutte le attività imprenditoriali e anche all'interno degli enti locali, la diversità di condizione e possibilità e la questione delle "zone di confine".

Allo stadio attuale, la valutazione dei tavoli di concertazione non è molto rassicurante, poiché, intorno ad essi, non si fa altro che rilevare tutti questi aspetti rimanendo ancora fermi alla diagnosi. C'è il grosso rischio della strumentalizzazione politica. Ci vuole coerenza, da parte degli amministratori regionali, di trattare tutta la Provincia nella stessa maniera e non ci sono ancora politiche all'altezza per affrontare il caso della provincia di Belluno. L'IPA, al momento, non riesce a sviluppare il suo scopo: il tavolo di concertazione assomiglia più ad un tavolo dove ognuno lamenta le proprie difficoltà (come valvola di sfogo). Se non c'è un cambiamento di rotta politica le cose non cambieranno. All'interno degli enti bisogna chiarire chi fa cosa, eliminando le

situazioni in cui 10 enti si occupano della stessa cosa (razionalizzazione dei compiti).

Dal lato dei rappresentanti delle associazioni sindacali i dubbi esistenti sullo strumento dell'IPA sono non tanto sulle sue modalità, quanto sull'estensione geografica di applicazione della stessa nel Bellunese. La loro idea iniziale sarebbe stata quella di un patto unico per tutto il Bellunese, che sembrava la soluzione più ovvia per soggetti facenti tutti parte della provincia montana, pur con caratteristiche leggermente differenziate, ed era anche un modo per unificare il territorio rispetto alla scommessa che si andava a fare. Aver spezzettato il territorio bellunese in più patti territoriali e poi IPA ha forse creato, col tempo, delle difficoltà e delle piccole rivalità fra i piccoli territori presenti.

Al di là di questo, sul fatto dei finanziamenti è venuta meno la “filosofia” con la quale le IPA erano nate, ovvero quella di avere delle risorse nuove o diverse, non normate, comunque alternative a quelle precedenti, da utilizzare per le necessità che il territorio andava ad individuare e che alla fine si sono rivelate essere le stesse del passato, in continuità, anche normativa, con i Patti Territoriali (“continuità del vecchio”). L'unica novità consiste nell'aver avuto un asse privilegiato, nell'utilizzo di queste risorse, laddove c'era un precedente Patto Territoriale e un accordo di programmi e di interventi.

Alcune cose positive sono state comunque realizzate in tutta la provincia e anche all'interno dell'IPA Dolomiti Venete, riuscendo ad individuare una serie di interventi concordati che stanno avendo seguito anche pratico: il polo scolastico di Agordo che si sta concretizzando (anche se non proprio con l'ipa ma cmq con altri finanziamenti) e la pista ciclabile che dovrebbe partire dal comune di Sedico per arrivare fino a quello di Falcade (parte è stata finanziata e dovrebbe partire, questione di mesi, la realizzazione).

Come strumento di programmazione, l'IPA, è giudicata positivamente ed è

visto come uno dei pochi che, nei prossimi anni, potrà dare qualche possibilità di investimento, ma questo implica la necessità di conoscerlo, praticarlo e sforzarsi di trovare e indicare degli obiettivi, concordarli con i comuni e insistere su questo piano (cosa che, all'inizio, è maturata molto lentamente). I giudizi sulla gestione da parte della Comunità Montana Agordina sono positivi ma bisogna insistere di più sul grado di partecipazione e coinvolgimento dei vari attori. Ci vogliono infine le risorse, che siano europee, nazionali o regionali, senza però tutti i paletti che vengono posti da queste stesse legislazioni che così facendo creano una selezione a monte, permettendo di sviluppare pochi progetti, cassando o mettendo da parte quelli restanti. In questo viene visto il grosso limite dell'IPA, e del Patto Territoriale prima, che in ogni caso è stato un tentativo buono, proficuo che ha consentito di fare investimenti in maniera indolore dal punto di vista dell'impatto sociale ed economico dei territori.

In conclusione, l'impianto è condiviso ed è buono, ma bisogna attivare anche quelle risorse che dovrebbero scaturire dalle priorità indicate attraverso i PAS, cosa che ancora non si è verificata. Questa è una mancanza, poiché farlo significava mettere risorse proprie della Regione indirizzate su ben precisi territori per quegli interventi.

Per quanto riguarda le associazioni di categoria, alcuni punti di cui sopra, vengono condivisi. Innanzitutto viene sottolineato che si è lavorato sodo, ma che l'IPA delle Dolomiti Venete, come molte altre, resta incompiuta, proprio per quella mancanza nella modificazione della struttura del bilancio che avrebbe dovuto prevedere degli strumenti specifici attraverso i quali, proprio le IPA, avrebbero potuto in qualche modo vincolare, attraverso scelte ben precise sulle infrastrutture e quant'altro, il bilancio regionale. Ci si riferisce anche qui ai PAS che sono rimasta un'incompiuta, "non più nella penna del legislatore, ma nella mente dell'amministratore". Anche questo ha limitato l'operatività delle IPA che

comunque hanno funzionato come equilibratori delle domande provenienti dagli enti pubblici locali e relative a determinati bandi già previsti dalla Leg. Reg. 13/99, che andava a finanziare determinati interventi. Da questo punto di vista c'è stato un salto di qualità, perché non c'è più stata la rincorsa del comune singolo, ma si è cercato di fare una programmazione più o meno coordinata sul territorio e quindi un miglioramento dal punto di vista della strategia politica. Ciò che viene sottolineato è che rimane ancora incompiuta tutta quella parte di interventi che potrebbero essere orientati e dedicati alle imprese private perché, di fatto, operando sulla vecchia Leg. Reg. 13/99 si operava soprattutto su fondi destinati a enti pubblici. Che dopo questi avessero comunque ripercussioni favorevoli anche sul privato non è in discussione, ma risulta azzerata la possibilità di fare una strategia diretta rivolta alle aziende che operano sul territorio. La volontà politica del territorio di darsi una propria programmazione esiste, la volontà di delegare una fetta del bilancio al territorio anche, ma in maniera molto minore. La difficoltà della Regione è sostanzialmente politica. Non è stato un buon esercizio di federalismo, essendo ancora molto concreto il centralismo veneziano. Le IPA, in queste zone, possono essere strumenti utili nel momento in cui si tiene anche conto delle possibilità finanziarie che hanno le aree di montagna, che non sono le stesse della pianura, perché comunque si è chiamati ad un cofinanziamento, ma il recepimento di capitali prodotti dal territorio in una provincia con 200 mila abitanti è molto limitato e quindi ci vuole anche la buona volontà oltre ai buoni contenuti di legge. Il problema rimane quello delle risorse: le forze locali non sono in grado di creare un'intera politica come le IPA si prefiggono di creare (politiche turistiche, infrastrutturali ecc.), che necessitano un grande impegno di capitale, difficile da reperire con le risorse attuali. I soggetti, pubblici e privati, hanno accolto molto bene l'IPA, ma alla lunga, se continuerà ad esserci latitanza da parte delle istituzioni sia nazionali che

regionali, saranno gli imprenditori stessi a non crederci più e ciò risulta un fattore di rischio.

#### ***4.2.2. Le aspettative e gli esiti dell'IPA dell'area del Camposampierese***

Attraverso le considerazioni raccolte tramite le interviste è stato possibile individuare gli assi intorno ai quali ruota l'IPA dell'area del Camposampierese che, come risulta anche dai documenti programmatici, sono quelli dello sviluppo del territorio e della crescita. I sindaci dei comuni facenti parte dell'IPA, ma ancor prima di essa, dell'Unione dei Comuni del Camposampierese e dell'Unione dei Comuni dell'Alta Padovana, si stanno sempre più rendendo conto che, da una parte, i confini amministrativi rischiano di essere una zavorra per la crescita e, dall'altra, il mondo economico ma non solo, si muove su dimensioni globali. Quando queste due dimensioni, confini e globalizzazione, vengono a contatto fra loro ci si accorge che le cose non funzionano come dovrebbero e questo rischia di diventare un grande limite sia per le questioni più facili di quotidiana amministrazione, come il rilascio di una autorizzazione o concessione, fino ad arrivare a tematiche più sensibili come la pianificazione strategica, necessaria per il futuro sviluppo del territorio in questione.

In questo contesto si inserisce l'IPA, che è parsa agli amministratori pubblici uno strumento interessante per quanto riguarda la pianificazione strategica progettuale e un mezzo che riuscisse ad unire sussidiarietà verticale ed orizzontale, con l'obiettivo di arrivare dal confronto alla concertazione e quindi alla decisione.

Per quanto riguarda le resistenze incontrate nella pianificazione dell'IPA, non si riscontrano grandi problematiche per quello che riguarda il mondo istituzionale né tanto meno quello economico. Il mondo imprenditoriale ha anzi reagito in maniera estremamente positiva e propositiva, autorganizzandosi per

incontrare le giuste sintonie. Più problematici sono stati i rapporti con il sistema dei rappresentanti del mondo del lavoro, i sindacati, che essendo molto strutturati su base provinciale, risultano essere più centralizzati e faticano ad esprimere delle politiche territoriali. Anche da parte del mondo del terzo settore, volontariato e welfare, sono intercorse delle difficoltà a causa della scarsa organizzazione e strutturazione, non esistendo un luogo e un tavolo in cui potessero tra loro confrontarsi e creando in questo modo alcune problematiche, perché i loro interessi faticavano ad esprimersi, a concettualizzarsi, per poi acquisire delle forme. Proprio per questo motivo, sarebbe nell'idea degli amministratori, aprire "un altro cantiere", con l'intenzione di costituire e promuovere un tavolo di concertazione con il volontariato ed il terzo settore locale.

A detta degli operatori pubblici, in questa prima fase di implementazione dei nuovi strumenti di programmazione decentrata, anche la Regione sta facendo un passo dopo l'altro per cercare di capire come può evolvere questo meccanismo, avendo altresì presente che sono l'evoluzione dei vecchi patti territoriali. Si ritiene, ovviamente sono interpretazioni e valutazioni personali, che la Regione non abbia ancora deciso quanto peso dare all'IPA, trovandosi ancora in una fase in cui non sia ben chiaro se rendere le intese obbligatorie, dando un impulso enorme al fatto che il territorio *debba* organizzarsi, strutturarsi e concertarsi oppure lasciarlo come una dato volontario, non creando dei percorsi di incentivazione forte; probabilmente la Regione in questa fase sta al bivio tra queste due scelte. Il timore è che se scegliesse la prima fase, il rischio vero sarebbe andare verso un nuovo dirigismo regionale. Il parere è che, altrimenti, lo strumento dell'IPA così come potrebbe configurarsi ed evolversi, potrebbe essere un ottimo strumento tramite il quale le indicazioni della Regione da una parte e le esigenze del territorio dall'altra, realmente, potrebbero incontrarsi.

I problemi e le difficoltà che si mostrano maggiormente nell'attuazione di politiche concertate e condivise di solito sono legati al fatto che c'è un problema di suddivisione del potere gerarchico delle decisioni nei vari livelli istituzionali in relazione ai vari ruoli e competenze. Questo pone in rilievo la necessità di una maggiore cultura condivisa nell'attuazione di politiche concertate. Il Camposampierese è un esempio fondamentale di cultura ormai assodata nella formazione di politiche pubbliche condivise e concertate. E' un modello che funziona benissimo ed è un terreno più fertile rispetto alle altre realtà locali. Già negli anni Novanta, i sindaci dei vari comuni appartenenti all'Unione, si riunivano per confrontarsi, e questo denota che nel Camposampierese c'è già una cultura predisposta a ragionare in termini di PATI e concertazione per lo sviluppo territoriale da circa un ventennio. Questi Comuni erano già abituati a lavorare in un certo modo. Quindi la soluzione sta nella diffusione di una cultura condivisa alla cooperazione tra le varie realtà locali, istituzioni, attori, e centri di potere.

Un altro problema fondamentale riguarda il fatto che, troppo spesso, l'economia decide sulla politica quando dovrebbe essere il contrario.

Per quanto riguarda i finanziamenti, se con i patti territoriali, durante la programmazione dei fondi strutturali Europei 2000-2006, si poteva operare solo nelle zone obiettivo 2 indicate dall'Ue, con la nuova programmazione dei fondi europei per il periodo 2007-2013 e i nuovi obiettivi strategici, sarà possibile ottenere finanziamenti per qualunque area, purché questa venga riconosciuta come "centralità del Veneto". Attualmente ci si sta quindi muovendo per ottenere un supporto concreto dalla Regione, e tramite questa ottenere i finanziamenti della Comunità Europea.

Nel settore delle associazioni sindacali, l'interesse di sedersi attorno ai tavoli di concertazione è stato principalmente quello di far sì che si puntasse ad

una attenzione al sociale, ai bisogni, per promuovere un campo in cui si valorizzasse il miglioramento della qualità dei saperi del luogo, delle produzioni e del benessere sociale della vita in quel territorio. La preoccupazione è stata quella di far in modo di non avere solo una deriva di natura economicistica e quindi di vedere intorno a questa intesa programmatica d'area solo un sistema per ricevere fondi dalla Regione o Europei, ma per mettere in campo anche una serie di idee che migliorassero quel tessuto cognitivo.

La sensazione è che c'è stato rispetto e attenzione verso le tesi proposte dal sindacato, in un contesto che non fosse solo quello della viabilità o verso le zone industriali.

Le perplessità sono state più che altro verso il grado di partecipazione nei confronti della cittadinanza. Gli incontri intorno al tavolo sono stati numerosi, ma forse è mancata una partecipazione vera e propria che coinvolgesse il cittadino, al massimo si può parlare di consultazioni. La partecipazione costa tanta fatica, perché vuol dire non solo agire con un'idea calata dall'alto, ma costruire dal basso le condizioni in cui la popolazione discute e partecipa, intorno ai grandi temi della socialità del territorio.

Altre questioni che emergono sono quelle intorno alla presenza del lavoro manifatturiero, molto significativo in questo territorio. Questa grande presenza manifatturiera pone delle riflessioni riguardo al futuro del Camposampierese e di tutta la zona ricompresa dall'IPA, in termini di replicabilità di questo modello, che ha fatto la ricchezza della zona, negli anni a venire. Se ciò non fosse possibile, il problema che ci si pone è su quali possano essere le formule di successo per fare in modo che la trasformazione cui andrà incontro il territorio non sia pagata in termini sociali.

Bisognerà evitare di avere un uso ed un abuso del territorio sapendo che il territorio non è infinito, che i beni primari non sono facilmente riciclabili, che

quando si inquina una falda o un corso d'acqua quell'inquinamento lo pagano le generazioni future, che forse il risparmio energetico insieme alle fonti rinnovabili è una grande scommessa e che la logica dei trasporti non si basa solo sul produrre buone merci, di qualità e a prezzi convenienti. È necessario creare il contesto territoriale in cui quelle merci possano essere trasportate, con leggerezza dal punto di vista della sostenibilità territoriale, sviluppando anche un *aplomb* che aiuti la coesistenza tra settori, per far sì che il territorio si arricchisca ulteriormente in termini di qualità della vita.

L'immigrazione è un altro punto caldo che bisogna tenere ben a mente per il futuro della zona, visto e considerato che, nell'Alta padovana, un 30 % di popolazione attiva è fatta da immigrati. Bisogna essere in grado di offrire le risorse, le scuole e dare pari opportunità ai cittadini del domani, che per una parte importante sono ragazzi nati in Italia, ma che vengono da tradizioni e cultura di altri luoghi della terra. Tutti questi, insieme alla riqualificazione territoriale ed urbana, sono seri elementi da considerare ed includere per un completo processo di sviluppo in un patto d'area, o come in questo caso un'IPA, strumenti aventi l'obiettivo appunto dello sviluppo locale.

Per quanto riguarda la realtà imprenditoriale, il ricorso a strumenti politici di regolazione programmata, è stato ben accolto, in quanto le risorse territoriali si stanno esaurendo e necessitano sempre più di politiche di riconversione e ottimizzazione del territorio.

Anche in questo settore, si sottolinea una scarsa conoscenza e informazione del cittadino su tutte queste tematiche, condizione che si sta cercando di migliorare tramite interessanti progetti di marketing territoriale per la comunicazione, divulgazione e maggior rafforzamento di una cultura di base condivisa in merito a queste questioni.

I settori nei quali si è cominciato ad operare, anche grazie all'IPA, sono

quelli relativi alla sicurezza nelle aree industriali del territorio (videosorveglianza nelle aree industriali), la riconversione delle aree industriali, la valorizzazione, la preservazione del territorio, l'aumento della qualità dei servizi e così via.

Le principali resistenze e problematiche derivano dalla difficoltà di mettere insieme e accordare i vari attori relativamente ai diversi ambiti e alle diverse tematiche. Spesso questi attori si trovano immischiati in giochi di potere e conflitti gerarchici e questo provoca non poche difficoltà nel processo di concertazione, anche perché in molte occasioni questo avviene laddove il cambiamento culturale non sempre è percepito ed assodato da tutti.

È necessario quindi che questo cambiamento culturale a favore della collaborazione e cooperazione dei vari attori coinvolti, nei vari livelli di potere, venga percepito e interiorizzato da tutti, al fine di facilitare maggiormente le politiche concertate per lo sviluppo territoriale.

Per quanto riguarda il ruolo della Regione, anche in questo caso, è presente il desiderio che questa non dovrebbe acquistare un ruolo centrale, ma bensì intervenire solo a livello di verifica e controllo, di sostegno e finanziamento e non a livello di coordinamento e gestione di questo progetto che si vuol far rimanere compito esclusivo dell'intesa d'area. La paura è che si rischi di avere troppi livelli di potere e quindi un'eccessiva burocratizzazione, con la conseguenza di una maggiore difficoltà nella fase di concertazione e accordo, di definizione delle competenze, e nello svolgimento delle applicazioni e decisioni.

Per il futuro della zona, ci si auspica in primis, che le azioni che seguiranno, siano orientate alla ricostruzione, ottimizzazione, e preservazione dei beni paesaggistici e territoriali, e avvenga una concreta riconversione del territorio per correggere gli errori fatti in passato.

Il concetto che il territorio sia saturo a livello costruttivo è ai giorni nostri assodato, quindi si sta cominciando a riconvertire le aree e rivitalizzare il

territorio secondo tre concetti cardine che sono quelli di migliorare, convertire e preservare (sviluppo sostenibile).

### **4.3.Valutazioni complessive**

In queste note finali di sintesi si propone una valutazione *in progress* dell'IPA Dolomiti Venete e dell'IPA dell'area del Camposampierese.

Come accennato in apertura di questo capitolo, le conoscenze su questo strumento sono ancora in via di acquisizione ed i primi risultati delle indagini comparative sulle IPA evidenziano come l'intervallo temporale di attivazione delle stesse sia ancora troppo limitato per esprimere un giudizio complessivo.

Alla luce di quanto detto finora, però, è possibile fare alcune riflessioni sulla capacità dell'IPA di dare vita a coalizioni di soggetti pubblici e privati utili al territorio, che è poi lo scopo principale che sta all'origine di questo strumento.

In entrambi i casi analizzati, sembra che la sfida posta dall'IPA, quella di avviare una logica di programmazione decentrata in un contesto culturale ed istituzionale ostile al modello dello scambio politico, ed in generale alle opzioni interventiste, sia stata colta positivamente e stia generando utili ed interessanti sinergie fra gli attori presenti nei diversi territori.

Gli amministratori pubblici, in entrambi i casi hanno ben accolto questa opportunità, facendosi promotori dello sviluppo locale e ampliando progressivamente i tavoli di concertazione verso gli altri interlocutori rilevanti del contesto economico, sociale e di rappresentanza degli interessi.

L'azione dell'IPA si sta progressivamente ampliando sul sistema economico locale (trasporti, urbanistica, sviluppo turistico) fino ad intervenire sul governo complessivo del territorio.

Anche durante le interviste svolte, l'aspetto che viene giudicato più positivamente dai vari attori è che, sedendosi intorno ai tavoli di concertazione, si

sta cominciando ad uscire da quella logica del “campanilismo” così viva in Veneto per la presenza di una miriade di piccoli comuni. Fino a ieri la paura per questo tipo di progetti è sempre stata vista con sospetto o timore, poiché l’aggregazione di comuni, anche solo per la gestione di alcuni servizi, poteva far diminuire l’importanza dei comuni più piccoli e la loro visibilità. Non si è, certo, arrivati al punto del superamento completo di questa visione, ma alcuni passi in avanti si stanno facendo e soprattutto gli amministratori pubblici si stanno rendendo conto che la necessità del “far rete” è oggi più viva che mai, per costruire e portare a termine progetti altrimenti non realizzabili restando isolati.

Un altro aspetto da rilevare è che il grado di implementazione dei nuovi strumenti risulta essere diverso a seconda del contesto nel quale si cerca di adottarli. Questo è dovuto sostanzialmente alle caratteristiche proprie della due realtà prese in esame in questo lavoro, che volutamente sono state scelte così diversificate fra loro in quanto a fattori socio-economici, nonché per morfologia del territorio, ma che coesistono all’interno di una singola regione, il Veneto appunto.

Da un lato, con l’IPA Dolomiti Venete, si è voluto analizzare un territorio, quello montano della Regione Veneto, perché è un “caso limite” caratterizzato da vincoli molto più marcati rispetto alle aree di pianura. L’utilità e l’analisi dei “casi limite” sta nel fatto che possono stimolare approcci e far intravedere soluzioni che lo studio delle situazioni “normali” non consente facilmente di vedere.

È questo un territorio considerato oggettivamente svantaggiato, in quanto area marginale rispetto ad altre più centrali, a causa della posizione geografica, della presenza di barriere naturali o di fenomeni climatici, della carenza di risorse naturali, per il quale si richiede l’intervento dello Stato per colmare lo svantaggio.

L'utilità di uno strumento come l'IPA, calato in questo territorio è, a mio avviso, quello di evitare che proprio l'intervento dello Stato induca una dipendenza assistenziale mortificando l'iniziativa locale e lo sviluppo endogeno. Se debitamente utilizzata, l'IPA proprio perché caratterizzata da un approccio bottom-up, per la definizione dei programmi di sviluppo locale, può incentivare lo sviluppo e l'evoluzione delle vocazioni naturali e le tradizioni culturali del luogo, intese come potenzialità che gli attori possono e devono imparare ad interpretare, attualizzare, valorizzare, per rendere quel territorio qualcosa di unico.

Dall'altro lato, invece, con l'IPA dell'area del Camposampierese, l'analisi si è spostata su un territorio prevalentemente pianeggiante, un'area economicamente forte e socialmente molto dinamica, parte integrante di quell'area centrale veneta che è il motore dell'intera economia regionale. Il Camposampierese è dotato di una buona posizione strategica all'incrocio tra le principali direttrici stradali tra Padova, Treviso e Venezia che rendono l'area integrata con i bacini attrattivi di Castelfranco, Cittadella-Bassano e Scorzè-Noale.

Le criticità maggiori, come si è visto, sono quelle di un sistema produttivo che è fortemente sbilanciato in attività tradizionali a scarso contenuto di innovazione, con una modesta capacità di interagire con il sistema della ricerca e dell'innovazione tecnologica con la necessità di passare da una concorrenza basata sul costo ad una concorrenza basata sulla qualità, ossia sulla differenziazione del prodotto o servizio offerto, soprattutto nell'ambito di una logica di distretto e/o di filiera, incentivando, nelle imprese che dimostrano buone prospettive di mercato, l'aumento della produttività e del valore aggiunto di prodotti e servizi.

Anche qui, l'utilità intravista nell'IPA è quella di confidare in uno

strumento politico, che trova la sua peculiarità nel metodo di costruzione delle decisioni bottom-up e di programmazione decentrata, ed il desiderio espresso da più attori che tale rimanga, è la conferma che le cose imposte dall'alto, anche se ben strutturate, spesso non funzionano, mentre quando la programmazione parte dal basso, le cose vengono realizzate prima e meglio.

Certamente le difficoltà non mancano, anzi come emerso dai precedenti paragrafi, sono molte le cose da sistemare, rivedere, correggere.

Innanzitutto c'è la questione dei fondi disponibili, che anche a causa della nuova programmazione dei fondi strutturali Europei per il periodo 2007-2013, hanno rivoluzionato le cose. Da un lato, eliminando le zone obiettivo 2 della precedente programmazione, nel quale rientrava il territorio della montagna Veneta, si è causato una sorta di disorientamento, in queste zone, riguardo le strade da percorrere per i prossimi anni.

Dall'altro, nella zona del Camposampierese, si è offerta una nuova possibilità, introducendo il criterio per il quale sarà possibile ricevere fondi in quelle aree considerate "centralità del Veneto".

Risulta prematuro avventurarsi in ulteriori valutazioni, aspettando di vedere come si svilupperanno nel tempo i programmi elaborati fin ad ora, concludendo che comunque l'introduzione e l'utilizzo dell'IPA sta, al momento, incidendo sul piano culturale, andando a modificare quegli atteggiamenti anti-statalisti della classe imprenditoriale, nonché aumentando le opportunità di collaborazione con soggetti economici, ma non solo, guidati da logiche differenti come gli enti locali.



## CONCLUSIONI

I processi di trasformazione in atto del sistema istituzionale ed amministrativo e le crescenti responsabilità assunte, in primo luogo dalle Regioni, ma anche dagli altri livelli di governo, nella programmazione, gestione e controllo di ingenti risorse finanziarie, stanno determinando una sempre più elevata consapevolezza, da parte delle stesse amministrazioni, della necessità di dotarsi di strumenti per migliorare l'efficienza del sistema e per controllare e gestire l'efficacia delle azioni.

L'associazionismo fra Enti locali è un fenomeno che dal 1999 ad oggi ha conosciuto un notevole sviluppo, soprattutto come risposta al problema dimensionale dei piccoli comuni alla ricerca di economie di scala nello svolgimento delle funzioni e servizi pubblici di loro competenza.

Lo sviluppo dell'associazionismo comunale è senz'altro destinato ad assumere ancora più importanza e centralità nell'attuale fase di riassetto istituzionale dei vari livelli di governance e di riallocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Il PRS della Regione Veneto, proposto all'approvazione del Consiglio regionale, sottolinea l'impegno programmatico della Regione nel favorire i processi di associazionismo degli Enti locali, in continuità con una politica di incentivazione e sostegno alle forme di aggregazione tra Enti locali che persegue da oltre un decennio.

La promozione all'associazionismo è stata, in questi ultimi anni, anche il tentativo di dare una risposta alla frammentazione territoriale e alle difficoltà dei

piccoli comuni, a salvaguardia del patrimonio di culture, tradizioni, economie delle piccole comunità e per evitare fenomeni di spopolamento.

Nel contesto globalizzato attuale, con i processi di federalismo amministrativo e fiscale in corso di attuazione, la presenza e la creazione di livelli intermedi e differenziati di governance basati sull'aggregazione volontaria e sulla cooperazione interistituzionale, assume un rilievo particolare.

Il ricorso regionale agli strumenti di programmazione negoziata è da tempo finalizzato ed orientato al più generale obiettivo di sostenere lo sviluppo locale, in particolar modo nelle “aree sottoutilizzate” della regione, attraverso l’attivazione di sinergie tra l’amministrazione regionale e l’amministrazione statale, da un lato, gli enti e attori locali dall’altro.

La Programmazione Negoziata si trova, da qualche anno, in uno stadio di ridefinizione della sua funzione e dei ruoli dei diversi attori, conseguente alla riforma costituzionale ed al decentramento delle funzioni amministrative e dei poteri, da un lato, ed agli effetti del Patto di stabilità, dall’altro.

Si registrano, così, situazioni di:

- incertezza nei rapporti tra i diversi attori: Stato, Regioni e Autonomie locali;
- contrazione delle risorse e accentuazione delle procedure e dei meccanismi di controllo dell’allocazione e dell’utilizzo delle risorse.

Lo sviluppo locale, tende a rientrare sempre di più all’interno della programmazione regionale, gravando sulla finanza propria o derivata della Regione medesima, mentre si mantengono alte le esigenze e le aspettative dei diversi sistemi locali, sempre più attivi nel ruolo di programmatori dello sviluppo territoriale.

La risposta, in questo caso, rischia di essere episodica, insufficiente, e non legata a valutazione delle reali priorità e delle alternative migliori.

Tali criticità vanno affrontate sicuramente a livello sia organizzativo che di qualità della strategia, puntando su:

- un sistema di priorità degli obiettivi e degli interventi di sviluppo locale;
- migliori strategie d’investimento e di azione, migliorando la capacità di valutazione delle politiche e degli interventi;
- un coordinamento e un accompagnamento dei tavoli di concertazione locale;
- un miglioramento delle capacità di programmazione degli interventi al fine di dimostrare l’attendibilità dei piani e dei programmi presentati, conseguire i risultati previsti dai sistemi premiali ed evitare le sanzioni collegate alle assegnazioni delle risorse;
- un potenziamento delle capacità di risposta agli adempimenti previsti per il monitoraggio e sulla riduzione dei tempi di esecuzione degli stessi previsti dal CIPE.

Si rende, infine, necessaria un’attenta azione di controllo volta ad assicurare l’effettivo trasferimento delle risorse umane e finanziarie necessarie per l’esercizio delle funzioni decentrate, con riferimento sia alle risorse trasferite dallo Stato alla Regione del Veneto, sia alle risorse trasferite dalla Regione Veneto agli Enti locali.

Il progetto che si vuole realizzare mira ad incentivare un continuo confronto tra la Regione e gli Enti locali del Veneto in materia di decentramento e di federalismo amministrativo.

Con questo lavoro, si è voluto ricavare per così dire “un’istantanea” della situazione attuale, in una Regione in fase di rinnovamento sotto molti punti di vista, che in qualche modo mira a cambiare gli assetti culturali e mentali che sono stati gli artefici dello sviluppo fino ad ora.

Tutto il dispositivo, sociale e culturale, che fino ad oggi ha sorretto lo

sviluppo sta adeguandosi con una certa fatica alle sfide competitive dei nostri giorni. C'è da prendere consapevolezza di una svolta strategica che si profila all'orizzonte del sistema Veneto: la crescita quantitativa, che ha segnato la storia fin qui, trova sempre maggiori ostacoli a proseguire ed è diventata, per tutta una serie di ragioni, sempre meno desiderabile. Nel Veneto di oggi c'è piuttosto un gran bisogno di crescita qualitativa: del lavoro, della produzione, della vita sociale.

Tutto questo deve avvenire, soprattutto, tramite un rinnovato modello di pluralismo istituzionale, che consenta di realizzare una consapevole direzione nei processi di innovazione istituzionale e di adeguamento alle nuove esigenze dell'economia e della società. Stato, Regione ed Autonomie Locali devono valorizzare il principio della collaborazione tra gli enti, finalizzata alla ricerca della più ampia convergenza, per raggiungere soluzioni condivise in ordine alla necessità di modernizzazione del sistema, per affrontare le sfide del prossimo futuro.

**ALLEGATO 1: Interviste realizzate nell'ambito del laboratorio "Dire&Fare per lo sviluppo locale" 2007 e dello stage presso la CM Agordina (Giugno/Luglio 2007).**

IPA DELL' AREA DEL CAMPOSAMPIERSE			
Intervista n.	Soggetto Intervistato	Luogo	Data
1	Sindaco Comune di Loreggia	Municipio Loreggia (PD)	08/06/07
2	Ex assessore all'urbanistica, provincia di PD	Sede UDC Padova	18/06/07
3	Assessore all'urbanistica, provincia di PD	Padova	19/06/07
4	Responsabile delle politiche territoriali di Unindustria Padova	sede Unindustria di Padova	25/06/07
5	Presidente della cooperativa centropolifunzionale Paolo VI di Camposampiero	sede cooperativa Comune di Camposampiero (PD)	25/06/07
6	Segretario generale provinciale CGIL Padova	Sede CGIL Padova	13/07/07
7	Sindaco Comune di Massanzago	Municipio di Massanzago (PD)	25/07/07
8	Direttore del Centro servizio disabili dell'Azienda U.L.S.S. N° 15	Comune di Villa del Conte (PD)	30/07/07
9	Direttore Unione dei Comuni del Camposampierese e dell'Alta Padovana	Sede Unione dei Comuni del Camposampierese, Camposampiero (PD)	08/08/2007

IPA DELLE DOLOMITI VENETE			
Intervista n.	Soggetto Intervistato	Luogo	Data
1	rappresentante CGIL CISL UIL di Belluno all'interno dell'IPA	Caserma del Corpo Forestale di Agordo (BL)	17/07/07
2	Presidente Comunità Montana Agordina, vicepresidente GAL AltoBellunese (ex membro del direttivo nazionale patti territoriali)	Comunità Montana Agordina, Agordo (BL)	24/07/07
3	Funzionario ASCOM di Belluno	Sede ASCOM di Belluno	20/11/07

## BIBLIOGRAFIA

- Almagisti, M. e G. Riccamboni  
Forme di regolazione e capitale sociale in Veneto, in «Venetica. Annuario di storia delle Venezie»(2001), 3, pp. 9-62.
- Becattini, G. (a cura di)  
Modelli locali di sviluppo, Bologna, Il Mulino (1989).
- EURIS srl (PD)  
Intesa Programmatica d'Area delle Dolomiti Venete, Copyright: Comunità Montana Agordina, Agordo (BL), 2004.
- EURIS srl (PD)  
Intesa Programmatica d'Area dell'area del Camposampierese, Copyright: Unione Comuni del Camposampierese, Unione Comuni dell'Alta Padovana, Comune di Campodarsego (PD), 2006.
- Giaccone, M.  
Un modello di concertazione pluralista: il caso veneto?, Economia & Lavoro, vol. 37, n.1, 2003.
- Messina Patrizia  
Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia-Romagna a confronto, Utet, Torino, 2001.
- Messina Patrizia (a cura di)  
Sistemi locali e spazio europeo, Roma, Carocci, 2003.
- Messina Patrizia  
Temi di ricerca sulle culture di governo locali e le politiche per lo sviluppo  
Rivista italiana di scienza politica - Anno XXXV, n. 1, aprile 2005.

- Messina Patrizia e Andrea Marella (a cura di)  
Eco dai monti, Cleup, Padova, 2006.
- Pichierri, A.  
Concertazione e sviluppo locale, Stato e Mercato, n.2, 2001.
- Riccone, P.  
Programmazione negoziata e sviluppo locale: tre patti territoriali a confronto, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, n.2, 2002.

## **Normativa e Documenti di riferimento**

- Bur n. 24 del 09/03/2007, Deliberazione della giunta regionale N. 347 del 20 febbraio 2007.
- Bur n. 86 del 03/10/2006, Deliberazione della giunta regionale N. 2796 del 12 settembre 2006.
- Comitato Interministeriale Per La Programmazione Economica (CIPE), Deliberazione 15 febbraio 2000, Riparto risorse aree depresse 2000-2002, Legge finanziaria 2000 (Deliberazione n. 14/2000).
- Comitato Interministeriale Per La Programmazione Economica (CIPE), Deliberazione 17 febbraio 2000, Disposizioni transitorie in materia di programmazione negoziata e velocizzazione dei contratti d'area. (Deliberazione n. 31/2000).
- Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".
- Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59".
- Delibera CIPE n. 26 del 25 luglio 2003 "Regionalizzazione dei Patti territoriali e coordinamento governo, regioni e province autonome per i contratti di programma".
- Documento Strategico Regionale: quadro territoriale infrastrutturale Programmazione Fondi Strutturali 2007-2013, Allegato A alla DGR n. 1149 del 18 APR. 2006.
- Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF),

Deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 99/CR del 23 luglio 2004.

- Dossier Europa: La programmazione dei fondi strutturali 2007-2013: gli obiettivi e i programmi operativi
- Legge 5 giugno 2003, n. 131, "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".
- Legge regionale 14 gennaio 2003, n. 3 (BUR n. 5/2003).
- Legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 (BUR n. 109/2001), Nuove norme sulla programmazione.
- Legge 17 maggio 1999, n. 144.
- Legge regionale 6 aprile 1999, n. 13 (BUR n. 32/1999),
- Interventi regionali per i patti territoriali.
- Nota sulle IPA per workshop di ascolto Venezia, Sala Pedenin – Palazzo Balbi, 19 ottobre 2007.
- Programma Regionale di Sviluppo P.R.S. Legge Regionale n. 5, 9 marzo 2007.

## **Sitografia**

- [www.agordino.bl.it/](http://www.agordino.bl.it/)
- [www.centrocadore.bl.it/](http://www.centrocadore.bl.it/)
- [www.cipecomitato.it/](http://www.cipecomitato.it/)
- [www.clz.bl.it/](http://www.clz.bl.it/)
- [www.consiglioveneto.it](http://www.consiglioveneto.it)
- [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)
- [www.euris.it/](http://www.euris.it/)
- [www.galaltobellunese.com](http://www.galaltobellunese.com)
- [www.provincia.belluno.it](http://www.provincia.belluno.it)
- [www.provincia.pd.it/](http://www.provincia.pd.it/)
- [www.regione.veneto.it/](http://www.regione.veneto.it/)
- [www.unionecamposampierese.it/](http://www.unionecamposampierese.it/)
- [www.valboite.bl.it/](http://www.valboite.bl.it/)