

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale*
in Scienze Politiche



LA VENEZIA ORIENTALE:
DALLA L.R. N.16/1993 ALLA CITTA'
METROPOLITANA DI VENEZIA

Relatrice: Prof.ssa PATRIZIA MESSINA

Laureando: RICCARDO PROSPERI
matricola N.1228899

A.A. 2022/2023

**LA VENEZIA ORIENTALE:
DALLA L.R. N.16/1993 ALLA CITTA' METROPOLITANA DI VENEZIA**

INDICE

INTRODUZIONE	pag. 1
1 — VENEZIA ORIENTALE: STORIA E CONTESTO SOCIO-ECONOMICO (1920-1990)	
1. Il territorio della Venezia Orientale	pag. 5
2. La Prima guerra mondiale	pag. 6
3. La Bonifica	pag. 7
3.1 <i>Il Congresso Regionale delle Bonifiche di San Donà di Piave</i>	pag. 8
3.2 <i>Acqua per uso agricolo e domestico nella Venezia Orientale</i>	pag. 12
3.3 <i>La malaria e pellagra nella Venezia Orientale</i>	pag. 13
4. Il contesto socioeconomico tra gli anni Venti e Cinquanta	pag. 13
5. Agitazioni contadine dalla Grande Guerra agli anni Cinquanta	pag. 16
6. La Seconda guerra mondiale ed il secondo dopoguerra	pag. 18
7. Il contesto socioeconomico tra gli anni Cinquanta e Ottanta	pag. 18
8. Il reticolo istituzionale tra gli anni Settanta e Ottanta e la Conferenza economica per l'occupazione e lo sviluppo del Veneto Orientale	pag. 23
9. Lo sviluppo del settore terziario e del turismo	pag. 25
2 — EVOLUZIONE NELLO SVILUPPO LOCALE DELLA VENEZIA ORIENTALE DOPO IL 1990	
1. Il contesto della Venezia Orientale degli anni Novanta	pag. 29
1.1 Il contesto politico-amministrativo	pag. 30
1.2 <i>Sanità e ULSS nella Venezia Orientale tra 1990 e 2013</i>	pag. 32
1.3 <i>Turismo e APT della Provincia di Venezia</i>	pag. 33
1.4 <i>La programmazione negoziata nella Venezia Orientale</i>	pag. 34
2. La Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale	pag. 34
3. Il programma LEADER nella Venezia Orientale	pag. 36
3.1 <i>Il Gruppo di Azione Locale della Venezia Orientale</i>	pag. 38
3.2 <i>Il programma LEADER II</i>	pag. 40
3.3 <i>Il programma LEADER+</i>	pag. 40
3.4 <i>PSR Asse 4 LEADER FEASR 2007-2013</i>	pag. 42
4. I Patti territoriali: il Patto territoriale della Venezia Orientale	pag. 44
5. Intesa Programmatica d'Area della Venezia Orientale	pag. 47
3 — L'IMPATTO E LA RELAZIONE CON LA CITTÀ METROPOLITANA DI VENEZIA	
1. La Città metropolitana con i governi Monti e Renzi	pag. 51
2. La Città metropolitana di Venezia	pag. 54
3. Il Piano Strategico della Città metropolitana	pag. 58
4. Dalla provincia alla Città metropolitana di Venezia	pag. 60

4.1 <i>Turismo</i>	pag. 60
4.2 <i>Urbanistica</i>	pag. 62
4.3 <i>Viabilità e mobilità sostenibile</i>	pag. 63
5 La riforma della sanità veneta del 2016	pag. 64
5.1 <i>La Conferenza dei Sindaci della sanità</i>	pag. 67
6 La programmazione europea 2014-2020	pag. 68
6.1 <i>Il PON METRO 2014-2020</i>	pag. 69
6.2 <i>Il CLLD LEADER 2014-2020</i>	pag. 70
6.3 <i>Il DPA 2014-2020</i>	pag. 70
4 – IMPATTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA SULL’ASSOCIAZIONISMO INTERCOMUNALE DEL VENETO ORIENTALE	
1. Associazionismo intercomunale	pag. 73
2. La gestione dei servizi pubblici nella Venezia Orientale	pag. 78
3. Gli Ambiti Territoriali Sociali	pag. 80
4. La Zona Omogenea della Venezia Orientale	pag. 83
5. Rapporti tra Comuni e Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale con la Città metropolitana di Venezia	pag. 86
6. Organizzazione a livello intercomunale	pag. 89
7. Lo sviluppo della Venezia Orientale secondo la Conferenza dei Sindaci	pag. 90
8. Il DPA 2021-2027 e i progetti futuri	pag. 91
9. Questionario ai Sindaci della Venezia Orientale	pag. 93
CONCLUSIONI	pag. 99
ALLEGATO 1: IL QUESTIONARIO	pag. 105
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	pag. 109
RIFERIMENTI SITOGRAFICI	pag. 111
NORMATIVA DI RIFERIMENTO	pag. 113

INTRODUZIONE

Alla base di questo studio vi è l'analisi della governance e delle azioni intraprese dai vari attori pubblici e dalle varie reti di partenariati pubblico-privati per lo sviluppo del territorio della Venezia Orientale. In particolare, analizzando lo sviluppo del territorio, mettendo in evidenza le varie modalità e i vari strumenti adottati.

La motivazione che mi ha spinto ad approfondire questo tema riguarda il mio interesse nei confronti di questo territorio, nel quale abito, del quale volevo meglio conoscere le dinamiche intercomunali che spesso sono sconosciute dal "cittadino medio".

L'obiettivo di questa tesi di laurea è di rispondere a due domande di ricerca: "La Città metropolitana di Venezia può offrire effettive possibilità di sviluppo alla Venezia Orientale?" e "Quali sono state le cause che hanno impedito la creazione di una o più Unioni di Comuni nel territorio?".

Dopo essermi documentato sulla storia di questo territorio dalla Prima Guerra Mondiale agli anni '90 del Novecento, ho analizzato le varie forme e modalità di sviluppo che il territorio ha intrapreso per promuovere la propria crescita a seguito della L.R n. 16 del 1993, la quale concepisce il Veneto Orientale e ne promuove lo sviluppo socioeconomico, per poi soffermarmi sul suo rapporto con la Città metropolitana di Venezia. Nel secondo capitolo sono state effettuate 2 interviste per ripercorrere la storia della Venezia Orientale e del suo sviluppo. Negli ultimi due capitoli sono state effettuate 6 interviste ad attori del territorio ed esperti in merito al rapporto con la Città metropolitana di Venezia e alla governance dell'area. Inoltre, per il quarto

capitolo è stato somministrato un questionario (Allegato 1) ai 22 Sindaci della Venezia Orientale, per conoscere le loro posizioni sugli argomenti trattati.

La tesi è articolata in quattro capitoli: nel primo viene fornita un'introduzione del territorio dagli anni '20 agli anni '90 del Novecento, attraverso un excursus storico e socioeconomico. Nel secondo ci si occupa di sviluppare un resoconto di tutte le forme e gli strumenti di sviluppo locale utilizzati dagli attori pubblici e privati del territorio dalla L.R. n. 16 del 1993 al 2013. Il terzo si concentra sull'indagine del rapporto dell'area con la Città metropolitana di Venezia. Infine, nel quarto si analizza il tema della cooperazione e dell'associazionismo intercomunale.

Grazie a questo lavoro di ricerca è stato possibile analizzare i fattori che possono disturbare lo sviluppo dell'area e i rapporti tra i Comuni dell'area con la Città metropolitana di Venezia, risultati che saranno esposti nelle conclusioni finali di questa tesi.

CAPITOLO I

VENEZIA ORIENTALE:

STORIA E CONTESTO SOCIO-ECONOMICO (1920-1990)

1. Il territorio della Venezia Orientale

La Venezia Orientale è l'area nord-est della Città metropolitana di Venezia (prima della Provincia di Venezia), nella Regione del Veneto. Viene spesso chiamata anche Veneto Orientale, come nella L.R. n. 16 del 22-06-1993, rubricata *“Iniziativa per il decentramento amministrativo e per lo sviluppo economico e sociale nel Veneto Orientale”*, che elenca i Comuni che ne fanno parte, ossia: Annone Veneto, Caorle, Ceggia, Cinto Caomaggiore, Concordia Sagittaria, Eraclea, Fossalta di Piave, Fossalta di Portogruaro, Gruaro, Jesolo, Meolo, Musile di Piave, Noventa di Piave, Portogruaro, Pramaggiore, San Donà di Piave, San Michele al Tagliamento, Santo Stino di Livenza, Teglio Veneto e Torre di Mosto. Recentemente, la L.R. n. 6 del 03-02-2020 (legge di integrazione e modifica della n. 16/1993) ha aggiunto alla lista dei Comuni facenti parte del Veneto Orientale anche i Comuni di Quarto d'Altino e Cavallino Treponti, facendo salire a quota 22 i Comuni della Venezia Orientale. Questa area è caratterizzata da due poli: il “Sandonatense” ed il “Portogruarese” che oltre al loro capoluogo comprendono i Comuni limitrofi. Spesso però con l'espressione “Veneto Orientale” ci si riferisce, oltre che ai poli già citati, anche al trevigiano “Opitergino” che comprende il Comune di Oderzo ed i Comuni limitrofi. In

questo lavoro con le espressioni “Venezia Orientale” e “Veneto Orientale” si intende la stessa cosa, cioè il Sandonatese più il Portogruarese.

La Venezia Orientale confina ad oriente con la Regione Friuli Venezia-Giulia e la sua costa è bagnata dal mar Adriatico. È un’area pianeggiante che si estende su 1.135 Km² (VeGAL 2022a) ed è abitata da 233.632 abitanti (ISTAT 2022), pari a circa il 28% degli abitanti della Città metropolitana di Venezia. I suoi fiumi principali sono: Piave, Livenza, Tagliamento, Lemene e Sile. Sono presenti anche molti canali, i principali sono il Brian ed il Fossetta, ottenuti grazie alle grandi opere di bonifica dei secoli scorsi.

2. La Prima guerra mondiale

La Venezia Orientale è stata una zona fortemente toccata dalla Prima guerra mondiale, in quanto, a seguito della disfatta di Caporetto, il Piave diventò la linea di battaglia. La guerra nella Venezia Orientale finì nell’autunno del 1918, quando le truppe italiane entrarono nelle due città (Cagnazzi 1995). La Grande Guerra ha portato in questo territorio una diminuzione, non della popolazione, ma del tasso di incremento demografico medio annuale che si attesta all’1,4% sia nel Sandonatese che nel Portogruarese, contro, rispettivamente, il 2,7% ed il 2,6% avuto nel decennio precedente. (Zanon 1984)

Quando i sandonatesi tornarono in città, la trovarono distrutta. Gli austriaci oltre a radere al suolo le case e gli edifici delle città distrussero anche molte opere di bonifica costruite prima della Grande Guerra. Questo ha portato ad un ritorno della palude nelle aree che prima erano state bonificate. Si doveva quindi procedere ad una nuova duplice bonifica: sia delle acque, che degli ordigni bellici presenti in tutto il territorio. I sandonatesi non poterono contare su un immediato aiuto dello Stato, poiché a Roma vi era la convinzione che non convenisse ricostruire San Donà; quindi, toccò agli abitanti ed alle autorità del posto rimboccarsi le maniche e ripristinare gli edifici ed i servizi. In questa ricostruzione ci furono due personaggi molto importanti: il Sindaco Giuseppe Bortolotto ed il mons.

Luigi Saretta, i quali cercarono di convincere i proprietari terrieri a ritornare nel Basso Piave e riprendere le opere di bonifica abbandonate per la guerra o distrutte da essa. Questa bonifica era assolutamente necessaria al fine di far ripartire l'economia e l'agricoltura. Successivamente, le autorità romane si convinsero che San Donà voleva e doveva essere ricostruita e -anche se continuarono i ritardi da parte del Governo- la rinascita di San Donà procedette costante. Per questi motivi Cagnazzi individua l'invasione austro-ungarica come un evento che stabilisce il passaggio tra due epoche: quella "antica" e quella "moderna". (Cagnazzi 1995)

3. Gli anni della Bonifica

La bonifica effettuata nella Venezia Orientale tra gli anni '20 e la Seconda guerra mondiale ha portato alla trasformazione del territorio da palustre a coltivabile ponendo le basi per lo sviluppo socioeconomico del territorio. I bonificatori, come ricorda Diego Mortillaro (1978), uno dei maggiori responsabili delle bonifiche del Portogruarese, erano persone "semplici", che si alzavano prima dell'alba e si recavano -a piedi o in bicicletta- a scavare "*con il loro badile, una fiaschetta d'acqua ed un po' di cibo*", passando la loro intera giornata a scavare, tagliando grandi fette di terra. Questa fatica provata dai bonificatori trovava corrisposto un sacrificio dei proprietari terrieri. Essi avevano nella bonifica un fine economico: quello di liberare i terreni dalle acque -o prosciugare le paludi- per poterli coltivare. (Fassetta 1976). Le bonifiche però non erano economiche per i proprietari terrieri, soprattutto quelle private, dove lo Stato non partecipava alla spesa. Finanziare una bonifica per il proprietario, significava aprire prestiti con istituti di credito ed investire proventi ereditati o provenienti da altre attività che a causa di questo lavoro potevano depauperarsi. Spesso molti proprietari finivano per fallire o dover svendere i terreni che erano nella fase avanzata della bonifica o già bonificati (Mortillaro 1978). Esistevano due tipologie di bonifiche private: individuale, cioè fatta dalle singole proprietà e consortile, cioè fatta per conto di una collettività -un consorzio- che condivideva il comune interesse di bonifica (Fassetta 1976); infatti, già con

la Repubblica Serenissima di Venezia nel XVI sec. erano stati previsti questi consorzi, con il compito di *“ritirare le terre dall’acqua”* (Fassetta 1976).

Nel 1882 la legge Baccharini aveva previsto un’eventuale contribuzione dello Stato nelle spese di sistemazione idraulica solo nel caso in cui ci fosse *“un rilevante vantaggio igienico”*. Questo perché il tema della bonifica si intrecciava con quello igienico, poiché nelle zone paludose era presente la malaria. I problemi delle bonifiche private hanno portato il legislatore nazionale ad estendere le possibilità di intervento pubblico in tema di bonifica. Con il Testo Unico 22-03-1900 n. 195, il legislatore -visto l’interesse pubblico della bonifica- ha previsto un finanziamento statale per queste attività e rende pubbliche le opere principali. In questi anni vengono creati i consorzi di bonifica (che si differenziano dai precedenti consorzi idraulici), alcuni nascono come nuovi, altri sono il frutto della trasformazione di alcuni consorzi idraulici. (Fassetta 1976)

3.1 Il Congresso Regionale delle Bonifiche di San Donà di Piave

Si presentavano nella Venezia Orientale -ed anche in altre zone d’Italia- molti problemi; inoltre, a Roma si stava preparando un nuovo Testo Unico che raccogliesse tutte le disposizioni emanate a seguito di quello del 1900 ed occorreva un luogo per discutere di tutti i problemi della bonifica. Per questi motivi, tra il 23 ed il 25 marzo del 1922, ebbe luogo a San Donà di Piave il Congresso Regionale delle Bonifiche, congresso che alla fine è diventato nazionale in quanto vi parteciparono, oltre ad esponenti regionali, anche figure di livello nazionale e governativo, trattando temi che riguardavano anche il Mezzogiorno (Fassetta 1976). Come ricorda Dino Cagnazzi (1995), la sede del congresso non fu scelta casualmente, ma si optò per San Donà di Piave in quanto ritenuta la capitale della bonifica.

Alcuni dei temi principali del Congresso furono: la situazione igienica ed il rischio a cui erano sottoposti sia i bonificatori che i contadini che poi avrebbero dovuto coltivare le terre bonificate, i problemi dell’assetto agricolo da dare alle terre dopo la loro sistemazione idraulica ed il tipo di condizione da scegliere. Si rifletté molto anche sui problemi finanziari: si chiese che lo

Stato contribuisse al 60% nelle opere di sua competenza e che creasse istituti bancari regionali specializzati per il Credito Agrario. Furono inoltre discussi anche i problemi degli istituti, strumenti e competenze della bonifica. Si stabilì che l'istituto della concessione fosse il più adatto in questi casi. Infine, ci si interrogò sulla natura che dovessero avere i Consorzi di bonifica. Venne chiesto che questi ultimi diventassero degli enti pubblici con personalità giuridica con agevolazioni fiscali e tributarie che potessero alleggerire il peso della Bonifica. (Fassetta 1976)

Il Congresso propose che il nuovo Testo Unico considerasse come opere pubbliche anche quelle complementari alla bonifica, come: acqua potabile, strade, irrigazione, rimboschimenti, sistemazioni montane e piccola bonifica e che l'ultimazione delle opere non facesse venir meno la possibilità di successive opere complementari. Quindi questo congresso diede dimostrazione che la bonifica era importante per la ripresa economica del paese e che il finanziamento di essa da parte dello Stato avrebbe portato ad un largo profitto (Fassetta 1976).

La scelta del tipo di conduzione da adottare nelle zone bonificate era principalmente su due metodi: la gestione diretta delle aziende con l'impiego dei braccianti assunti di volta in volta a seconda della necessità e l'appoderamento a mezzadria. Nel corso dei lavori del congresso prevalse il secondo e ciò fu poi recepito dal legislatore statale nella nuova normativa di settore (Cagnazzi 1995). La mezzadria¹ costituì la condizione socioeconomica degli agricoltori per un lunghissimo periodo e fu istituzionalmente abolita solo nel 1982. Inizialmente la mezzadria venne vista di buon occhio dai contadini, perché garantiva loro una casa ed una continuità lavorativa, ma successivamente essi cambiarono idea.

Questo territorio è stato soggetto al fenomeno della frammentazione dei fondi e della polverizzazione della proprietà agraria, poiché all'inizio degli anni '20 la grande proprietà rappresentava nella Venezia Orientale la

¹ Era un contratto agrario in base al quale un proprietario terriero assegnava ad un colono un pezzo di terra già dotato di abitazione per il coltivatore e la sua famiglia. Il colono partecipava alle spese di gestione ed agli utili in misura che variò nel tempo con il variare della forza contrattuale delle parti (Treccani).

maggior parte dei terreni, ma successivamente questa percentuale scese sempre di più a favore di forme di proprietà più piccole. (Fassetta 1976)

Le operazioni di bonifica furono attuate in tre fasi (Cagnazzi 1995):

- 1) 1920-1925: fase in cui vennero installate le idrovore e venne prosciugato il territorio;
- 2) 1925-1930: fase in cui vennero messi a coltura i terreni bonificati;
- 3) 1930-1943: fase in cui vennero ammodernati alcuni impianti e venne migliorata la produttività attraverso una rete di irrigazione.

Inoltre, le esecuzioni delle opere di bonifica idraulica ed agraria hanno portato ad un progressivo miglioramento delle condizioni sanitarie e di abitabilità (Mortillaro 1978).

Per quanto riguarda le colture che venivano impiegate nei terreni bonificati, si iniziò con l'avena ed il frumento, inserendone anche altre successivamente, come la vite, i gelsi -che servivano per la produzione di bachi da seta-, cereali (come il mais), barbabietole, tabacco e semi oleari (Cagnazzi 1995). Negli anni Trenta le coltivazioni della zona furono influenzate dall'indirizzo autarchico all'economia dato dal regime fascista. Con l'inizio del secondo conflitto mondiale, l'economia di guerra ed il problema dei grassi e dei carburanti, fu favorita la coltivazione della colza, del girasole, della bietola e del ricino ed abbandonata quella dei gelsi. Nel secondo dopoguerra furono introdotti nel territorio dei mais ibridi americani che diedero risultati molti positivi e si collocarono in cima alle tipologie di colture utilizzate. Nei decenni successivi si assistette ad un graduale abbandono della coltivazione della bietola, dati anche i limiti previsti dal nuovo mercato comune europeo, e ad un aumento progressivo dell'utilizzo della vite (Fassetta 1976).

Nel 1933 viene approvato il Testo Unico della materia, denominato Mussolini-Serpieri, n. 215 del 13-02-1933, che fu la pietra miliare su cui si fondarono tutte le opere di bonifica effettuate in Italia dopo la Prima Guerra Mondiale. Questa legge attua il concetto di bonifica integrale e considera di carattere pubblico le opere dei consorzi (Mortillaro 1978). Il Testo Unico diede ai consorzi la possibilità giuridica di accorparsi e nel Veneto Orientale

nel 1936 venne approvato lo statuto dei Consorzi di Bonifica Riuniti del Basso Piave (Cagnazzi 1995) e nel 1937 venne costituito l'Ente Consorzi Riuniti di Bonifica di Portogruaro. Questi accorpamenti consentivano ai consorzi predisporre degli unici uffici e di ridurre le spese tecniche e di gestione (Mortillaro 1978). Questi due enti nel 1976 verranno unificati nel Consorzio di Bonifica del Veneto Orientale dall'intervento di riordino della L.R. n. 3 del 13-01-1976 (Consorzio di Bonifica del Veneto Orientale 2022).

La bonifica ed i consorzi hanno portato ad una maggiore cooperazione tra i produttori nello sviluppo agricolo e produttivo della zona, favorendo la creazione di varie forme di associazione tra i produttori per risolvere alcune problematiche che interessavano le loro produzioni. (Fassetta 1976)

Uno dei più importanti relatori del Congresso fu Silvio Trentin, deputato e professore universitario di diritto pubblico sandonatese, il quale vide nella bonifica uno strumento di redenzione civile; infatti, fu tra i primi a proporre la teoria della bonifica integrale, cioè un'operazione che non coinvolgesse solo la terra, ma anche l'ambiente umano e naturale in cui viene compiuta. Poiché i progressi raggiunti sulla lotta alla malaria erano stati annullati dalla Grande Guerra facendo arrivare la malattia in zone in cui prima era assente, egli nei suoi anni da parlamentare -dal 1919 al 1921- formulò una legge fondamentale, la n. 1367 del 26-09-1920, la quale stanziava i fondi necessari per bonificare integralmente, nell'arco di 10 anni, circa 30.000 ettari paludosi della zona tra Sile, Piave e Livenza (Guerrato 1984).

Silvio Trentin, all'interno del Congresso di San Donà di Piave del 1922 intervenne con una relazione del tema: "*la bonifica umana scopo essenziale della bonifica idraulica ed indispensabile premessa alla bonifica agraria*". Per bonifica umana intendeva quella igienica -ovvero la debellazione della malaria- e le attribuì una primaria importanza. Sottolineò la necessità dell'intervento dello Stato, in quanto il proprietario terriero che deve bonificare un terreno avrebbe potuto, per motivi di economicità e per aumentare i suoi profitti, effettuare le risanazioni con i mezzi più economici causando la persistenza della malaria nelle terre anche dopo la loro bonifica, come era già successo in precedenza, per questo propose di

estendere alle bonifiche private la tutela ed ispezione statale per consentire che venissero utilizzati i mezzi più idonei al raggiungimento degli obiettivi desiderati. Egli inoltre propose il riconoscimento legislativo della malaria come “infortunio sul lavoro” e della responsabilità penale dei proprietari per le febbri dei lavoratori, in inottemperanza di misure profilattiche. Questa proposta fu respinta dal congresso limitatamente alla responsabilità penale dei proprietari; tuttavia, venne accolto favorevolmente l’idea di considerare la malaria infortunio sul lavoro. Inoltre, propose la creazione di enti regionali per coordinare gli interventi pubblici e privati nella lotta contro questa malattia. (Guerrato 1984)

3.2 Acqua per uso agricolo e domestico nella Venezia Orientale

Per quanto riguarda l’uso agricolo e domestico dell’acqua si notano delle differenze nei due comprensori. Per l’utilizzo dell’acqua in agricoltura negli anni ‘70 nel Portogruarese, la situazione era molto più elementare rispetto a quella vissuta dal Sandonatese (Mortillaro 1978), dove già da tempo erano state predisposte delle opere di irrigazione che erano sufficienti ai fabbisogni dei vari bacini (Fassetta 1976). Anche per l’acqua potabile la situazione del periodo era migliore nel Sandonatese rispetto al Portogruarese. Le opere per la provvista d’acqua potabile vennero assoggettate alla stessa disciplina delle opere di bonifica dalla legge sulla Bonifica Integrale (legge n. 3134 24-12-1928), la quale prevedeva che il loro finanziamento da parte dello Stato non potesse essere inferiore al 75%. Inizialmente, nella Venezia Orientale, per affrontare il problema dell’acqua potabile, dati gli elevati costi della creazione di un acquedotto generale, vennero utilizzati i pozzi artesiani, che però non sempre garantivano un’acqua di buona qualità. Il Comune di San Donà di Piave, invece, già dal 1914 si era dotato di una propria rete di acquedotto urbana in cui scorrevano acque ozonizzate prelevate dal fiume Piave. Nel 1926 venne creato un consorzio per la costruzione dell’acquedotto del Basso Piave, progetto che fu composto da tre lotti, i quali portarono l’acqua nei Comuni del Sandonatese e di Caorle. Nel 1949 il Comune di San Donà di Piave cedette

la gestione del suo acquedotto urbano al Consorzio Acquedotto del Basso Piave (Fassetta 1976). Invece, nel Portogruarese negli anni '70 erano presenti ancora molte zone servite solo da pozzi o scarsamente servite dagli acquedotti esistenti, i quali non servivano l'intero territorio come invece succedeva nel Basso Piave (Mortillaro 1978).

3.3 La malaria e pellagra nella Venezia Orientale

Nell'area della Venezia Orientale nel XIX sec. erano presenti la malaria e la pellagra. La prima si trovava soprattutto nelle zone dove ristagnavano acque miste; infatti, la creazione di collettori ebbe anche il fine di migliorare i terreni bassi, escludendo l'acqua salata. Le bonifiche private cercarono anche di risolvere questo problema, non sempre riuscendoci. Dopo il primo conflitto mondiale, dove grazie alla distruzione delle idrovore la malaria si diffuse sempre di più, venne creato l'Istituto Antimalarico, con lo scopo di affrontare la lotta all'anofelismo, la cura della popolazione infetta e la profilassi per la nuova popolazione che si stava insediando. Nonostante il rilascio delle gambusie (piccoli pesci in grado di mangiare le larve di questi insetti) nei canali di bonifica ed altri tentativi di contrasto, la malaria continuava a persistere; al contrario, la pellagra già negli anni '20 stava scomparendo, grazie al miglioramento delle condizioni di vita della popolazione e dell'alimentazione. Tra il 1936 ed il 1943 l'Istituto Antimalarico continuò a combattere la malattia, ottenendo una conseguente diminuzione dei casi. Successivamente, a seguito della Seconda guerra mondiale, dove i tedeschi allagarono i bacini costieri della zona per impedire un eventuale sbarco alleato, si ebbe un aumento delle infezioni. In questo momento fu però utilizzato un nuovo strumento, l'insetticida DDT, che consentì il debellamento della malattia tra gli anni '50 e '60. (Fassetta 1976)

4. Il contesto socioeconomico tra gli anni Venti e Cinquanta

Nel 1921, secondo gli studi di Giuliano Zanon (1984) nella Venezia Orientale il 70% dei lavoratori era dedito all'agricoltura; invece, i lavoratori nel settore secondario e terziario erano rispettivamente il 20% ed il 10% nel

Sandonatese ed il 16% e il 14% nel Portogruarese. Negli anni successivi si nota un aumento dei lavoratori nel settore primario, dovuto alle grandi opere di bonifica che hanno portato alla coltivazione di nuove terre, in precedenza paludose ed incolte. L'autore prevede che nel 1931 lavorasse nel settore agricolo di entrambi i comprensori il 73% dei lavoratori. Le percentuali fino al 1931 sono frutto del lavoro dello studioso attraverso i dati del numero di famiglie secondo la condizione del capofamiglia; invece, dal 1936 si dispone di dati sugli attivi per zone e si vede una differenza tra i lavoratori del settore primario dei due comprensori: nel Sandonatese sono il 74% e nel Portogruarese il 76%. Dopo questo aumento (dal 1951) si osserva una diminuzione degli attivi nel settore agricolo: nel Sandonatese sono il 64% e nel Portogruarese il 66%. Qui si constata il limite dello sviluppo agricolo mono-specializzato della Venezia Orientale e questo momento di crisi precederà i successivi fenomeni di calo demografico e di esodo massiccio dall'agricoltura. (Zanon 1984)

Nel 1911 erano occupati nel settore industriale dei due comprensori 2.400 addetti, distribuiti in modo pressoché uguale tra essi. I due comprensori si differenziavano per la tipologia di comparto industriale presente: nel Sandonatese era predominante il comparto tessile e nel Portogruarese quello delle industrie che trasformavano i prodotti agricoli (a eccezione della tessitura). Nel 1927 gli occupati di entrambi i mandamenti erano più del doppio rispetto a quelli del 1911: 3.000 nel Sandonatese e 2.000 nel Portogruarese ed una quota consistente degli occupati si concentrava nei due capoluoghi. Iniziarono a diffondersi anche altre tipologie di comparti rispetto a quelli precedenti, come quello chimico a Portogruaro e quello del legno a San Donà di Piave, i quali si diffusero tramite unità produttive di dimensioni medio-grandi. In questo periodo -nel Sandonatese- crebbe il settore dell'edilizia, in cui ci lavoravano oltre 1.000 addetti. Come ricorda Zanon probabilmente la crescita di questo settore è dovuta anche alla crescita demografica ed ai lavori di bonifica. Successivamente, la predominanza di questo comparto passa al Portogruarese. Un fattore che accomuna entrambi i comprensori (anche se

maggiormente quello Sandonatese) è il grande divario tra la domanda e l'offerta locale di lavoro: sono 5.000 nel Sandonatese e 2.000 nel Portogruarese gli attivi nel settore industriale che non trovano lavoro nel proprio comprensorio. (Zanon 1984)

Anche per quanto riguarda la popolazione si parla di dati eccezionali tra il 1920 ed il 1950, basti pensare che nella prima metà del '900 la Venezia Orientale ha avuto un incremento complessivo della popolazione pari al 138%, contro il 75% del resto della provincia ed il 52% dell'intera regione. Tra il 1921 ed il 1931 la popolazione nella Venezia Orientale è cresciuta del 2,3% annuo, contro un saggio dell'1,1% annuo nel resto della provincia. Il 1936 segna il massimo distacco tra il tasso annuo di crescita della Venezia Orientale, rispetto al resto della provincia. Da questa data in poi, il tasso di crescita annua della popolazione della Venezia Orientale risulta minore rispetto a quello del resto della provincia. Ci sono però delle differenze nella popolazione dei due distretti: tra il 1921 ed il 1936 cresce maggiormente quella del Sandonatese, mentre tra il 1936 ed il 1951 del Portogruarese. Lo studioso Zanon constata un interessante dato, notò che la linea ferroviaria Venezia-Trieste (che attraversa l'intero territorio) potesse costituire una sorta di linea di demarcazione. La popolazione dei Comuni che si trovavano sopra di essa cresceva meno della media dell'area; viceversa, la popolazione dei Comuni al di sotto di essa cresceva più della media dell'area. Questo porta lo studioso ad affermare che il tasso medio annuo di crescita diventasse sempre maggiore via via che ci si avvicina al mare. (Zanon 1984)

Questi dati relativi ai settori produttivi ed alla popolazione dimostrano che la Venezia Orientale ha passato degli anni eccezionali da questo punto di vista, sia rispetto al resto della provincia che al Veneto. Questa eccezionalità terminò negli anni '50, quando iniziò un ventennio più buio sotto questo profilo che portò quest'area ad essere una delle più depresse e marginali della regione, proprio a causa della specializzazione agraria e dell'eccesso di popolazione agricola. (Zanon 1984)

5. Agitazioni contadine dalla Grande Guerra agli anni Cinquanta

Dopo la Grande Guerra, viste le pessime condizioni di vita, il diffondersi delle malattie e l'abbandono da parte del governo e dei proprietari, si diffuse tra i coloni il sentore di distruzione della cultura contadina stessa e si generò in essi il senso di diritto al possesso della terra. Iniziò quindi a diffondersi tra i contadini della Venezia Orientale il sentore di essere sfruttati da parte dei proprietari terrieri assenteisti. Le successive reazioni contadine furono caratterizzate da modalità e forme legati ad un violento scontro di classe. Vari furono gli episodi di tumulti di centinaia di persone davanti ai municipi ed il loro saccheggio. In questi episodi i parroci spesso vennero accusati di esserne istigatori e fomentatori. Il Prefetto di Venezia, nel 1919, in una relazione all'allora Presidente del Consiglio Nitti, affermò che questi scontri non si sarebbero verificati se i grandi proprietari si fossero interessati ai coloni, offrendo loro sovvenzioni ed investendo capitale per riportare i terreni alla produzione. (Gaspari 1984)

Dal 1919 in poi, si svilupparono -dalle agitazioni contadine della provincia di Treviso- sommosse legate a richieste di mutamenti contrattuali, le quali furono sostenute dall'Unione del lavoro di Treviso, che comprendeva anche il Veneto Orientale. Queste agitazioni diventarono molto più forti ed accese nell'anno seguente, attraverso violenti tumulti nei cortili delle ville padronali della zona, i quali avanzarono, come rivendicazione principale, l'abolizione della mezzadria e l'introduzione dell'affitto, che veniva visto come tappa intermedia per disporre pienamente della terra. L'obiettivo di questi tumulti era quello di far firmare dei nuovi patti ai proprietari terrieri. Le azioni dei contadini a danno di questi ultimi furono dei comportamenti collettivi caratterizzati da un clima di festa (in quanto era solito organizzare delle feste popolari una volta occupate le ville padronali), mai operando furti di grave entità o danni alle persone. Il 10 giugno del 1920 i contadini del Trevigiano firmarono un accordo con i proprietari terrieri, adottato anche dai contadini del Sandonatese, ma non da quelli del Portogruarese -dove continuarono i tumulti- perché questo patto non prevedeva per i mezzadri la scelta del fitto a denaro. La scelta del

Portogruarese fu determinata dalle leghe contadine rosse, ossia d'ispirazione socialista. Nelle altre due aree invece prevalevano le leghe bianche. Successivamente, queste agitazioni contadine iniziano ad essere più aggressive: i proprietari terrieri si dotarono di squadre di fascisti che distrussero la camera del lavoro e le sedi delle cooperative socialiste di Portogruaro. Questi sono gli anni della bonifica che portarono alla creazione di molte nuove terre coltivabili e si affermarono sempre di più i contratti di mezzadria ed un universo contadino dominato dalle forme contrattuali di tipo colonico. Con il fascismo gli agrari avevano ottenuto una sorta di vittoria totale, perché furono distrutte le organizzazioni contadine. I contadini della Venezia Orientale non risposero a questa situazione con episodi di sommosse, proteste e ribellioni, ma elaborarono una serie di comportamenti diversi. Ci sono degli indizi che dimostrano come ci sia stato uno scontro di classe latente nelle campagne della Venezia Orientale anche durante il fascismo, come ad esempio molti furti di legname e la pesca o caccia di frodo, che sfoceranno, con la fine del fascismo ed il ritorno della possibilità per il popolo di manifestare, in nuove forme di manifestazione dei contadini. (Gaspari 1984)

Dopo il secondo conflitto mondiale e la fine della dittatura fascista ripresero le agitazioni contadine della Venezia Orientale, che, a differenza di quelle degli anni '20, si svilupparono autonomamente, non sul solco di quelle del Trevigiano. Questi nuovi scontri si manifestarono soprattutto nel Portogruarese. Il 10 giugno del 1947 i lavoratori di una azienda di Eraclea, i quali non erano sottoposti alla mezzadria, bensì lavoravano in cambio di una tariffa oraria, informarono l'amministratore che avrebbero eseguito la mietitura non a paga oraria, ma trattenendo il 25-30% del prodotto raccolto, riprendendo un antico sistema di retribuzione chiamato "meanda". Questo sistema presto si diffuse anche presso altre aziende della Venezia Orientale, talvolta ottenendo anche accordi con i proprietari. L'introduzione della *meanda* portò nei campi molti disoccupati e persone indigenti, perché consentì loro di avere un minimo di prodotti alimentari di cui disporre in un periodo critico dal punto di vista alimentare, poiché i prezzi erano quasi

raddoppiati. Se inizialmente lo Stato non riuscì a controllare e reprimere le imposizioni della *meanda*, nell'anno successivo inviò i mezzi per impedirla. (Gaspari 1984)

Dal 1948 si passò dalla *meanda*⁴ ad una nuova azione dei disoccupati, i quali imposero unilateralmente lavori di miglioria dei fondi in cambio di retribuzione. La disoccupazione in questo periodo era molto elevata e già dal 1946 alcuni sindaci avevano provato a far assumere dei disoccupati ai proprietari della zona, ma non sempre ci riuscirono. In questi anni il movimento bracciantile assunse un'organizzazione di carattere nazionale e la Federbraccianti era il sindacato più numeroso ed organizzato dell'Europa occidentale. Sono anni in cui iniziò un tipo di sciopero diverso dal solito, lo sciopero al rovescio, il quale non prevedeva la temporanea sospensione della prestazione lavorativa, ma chiedeva ai proprietari di assumere gli scioperanti, come ricorda Gaspari (1984) "*era una lotta per il lavoro*". Venne quindi abbandonato il prelievo sul prodotto del lavoro e si passò ad una lotta salariale. In questo periodo si osserva come, a differenza delle agitazioni agrarie (la cui ultima apparizione risale al 1949) degli anni '20, non si combatté contro l'aspetto colonico, ma si verificò una lotta costituita da disoccupati e braccianti che lavoravano nell'agricoltura, rivendicando il diritto al lavoro. (Gaspari 1984)

6. La Seconda guerra mondiale e il secondo dopoguerra

La Seconda guerra mondiale nella Venezia Orientale fu vissuta come nel resto d'Italia fino al 1943, visto che prima la guerra non aveva toccato direttamente questo territorio, se non per le partenze dei richiamati alle armi ed i disagi dovuti al razionamento alimentare. Il periodo più buio iniziò nel 1943 con gli scontri della guerra civile, che portarono alla Liberazione. (Cagnazzi 1995)

Le vicende belliche della Seconda Guerra Mondiale portarono ad un'interruzione nella realizzazione delle opere di bonifica ed alla distruzione di molti lavori già realizzati, ma a differenza di quelle della Prima, non portarono alla distruzione delle idrovore e questo evitò l'allagamento del

territorio e consentì la prosecuzione delle coltivazioni (Cagnazzi 1995). Dopo la fine del conflitto venne iniziata la ricostruzione delle opere distrutte ed i lavori più consistenti furono eseguiti col sistema della concessione, a totale carico dello Stato (Fassetta 1976). In questo periodo la situazione economica risentiva della guerra e si diffuse il fenomeno dell'emigrazione all'estero e dello spostamento dalle campagne ai grandi poli industriali, poiché nelle campagne vi era un eccesso di manodopera. (Cagnazzi 1995)

7. Il contesto socioeconomico tra gli anni Cinquanta e Ottanta

Nel 1951 nella Venezia Orientale il 63,7% degli occupati lavorava nel settore agricolo, di cui il 17% ca. erano braccianti ed il resto figure autonome (coltivatori diretti, mezzadri ed i loro coadiuvanti). Questo assetto agricolo negli anni '50 venne fortemente ridimensionato, sia per le innovazioni e modifiche del settore primario, sia per lo sviluppo dell'industria (soprattutto per la forte espansione dei poli industriali limitrofi di Marghera e Pordenone). L'industria -pur con tutti i suoi problemi- rappresentava un'uscita dai problemi del mondo contadino, preferita da tanti giovani, in quanto forniva delle prospettive di reddito ed emancipazione dalle proprie famiglie. Poiché il processo di industrializzazione nella Venezia Orientale non fu immediato, queste necessità portarono spesso i lavoratori ad emigrare per raggiungere questi obiettivi. (Anastasia 1989)

Dagli anni '50 agli anni '80 gli occupati nel settore primario della Venezia Orientale diminuirono sempre di più e si assistette anche ad alcuni mutamenti del settore, come la diminuzione delle aziende agricole con la contestuale diminuzione dei terreni coltivati per il loro utilizzo per scopi extra agricoli (come urbano e turistico). Questo provocò negli anni '60 la creazione dei primi piani regolatori comunali per evitare il caos che l'edilizia incontrollata avrebbe potuto portare (Fassetta 1976). In questi anni si nota una diminuzione delle figure autonome lavoranti nel settore agricolo: mezzadri e soprattutto i loro coadiuvanti. Questo conferma la sempre maggior presenza di grandi imprese nel settore agricolo che si avvalevano di lavoratori salariati. (Anastasia 1989)

Nel 1951 il settore industriale della zona aveva una struttura molto modesta: il settore meccanico era abbastanza misero; avevano invece qualche consistenza i settori tessile, del legno, alimentare e dell'abbigliamento ed aveva un maggiore peso il settore delle costruzioni. La collocazione delle attività manifatturiere era concentrata soprattutto nei capoluoghi. Inoltre, oltre la metà degli occupati della Venezia Orientale nel settore secondario lavorava nei poli industriali limitrofi. Le ragioni di questo sfavorevole assetto industriale sono plurime e collegabili alla storia del territorio, che era carente per opere infrastrutturali e non ancora del tutto bonificato. (Anastasia 1989)

La situazione degli anni '50 rimase pressoché immutata fino ai successivi anni '70. In questo ventennio nella zona non si formò alcun "distretto industriale"; tuttavia, si verificò un modesto incremento degli addetti all'industria (ancora pochi in relazione alla popolazione della zona), una contrazione del settore dell'abbigliamento ed una modesta crescita di quelli del legno, della lavorazione dei minerali non metalliferi, meccanico e alimentare. L'unico notevole incremento fu quello dell'industria edile. Nel 1961 i Comuni maggiormente industrializzati erano all'incirca gli stessi di dieci anni prima, l'unica grande eccezione è costituita dal Comune di Jesolo, che fino al 1971 si collocava al primo posto nel settore delle costruzioni (questo perché è il periodo in cui si sviluppava il litorale). Negli anni '70 aumentò il grado di industrializzazione (rapporto tra attivi nel settore industriale e totale della popolazione) dell'area che crebbe dal 9,7% del 1951 al 16% del 1971, ma Anastasia (1989) constatò che la differenza tra attivi e addetti rimase molto alta e questo dimostra la persistente dipendenza del territorio dai poli industriali limitrofi. (Anastasia 1989)

Come sostenuto da Anastasia, data la lentezza dei processi di industrializzazione e terziarizzazione, si affermò il fenomeno dell'emigrazione. Negli anni '50 il saldo sociale (differenza tra immigrati ed emigrati) della Venezia Orientale era pari a circa -40.000 unità che unito al saldo naturale (differenza tra nati e morti) dimostra una diminuzione della popolazione di più di 16.000 persone. Nei successivi anni '60 continuò

questo trend demografico, anche se in maniera più moderata rispetto a prima; infatti, grazie al saldo naturale molto positivo, si verificò un aumento della popolazione. Il Sandonatense però dimostrò un aumento della popolazione nettamente superiore a quello del Portogruarese. Negli anni '70 sia il saldo naturale (anche se diminuisce il tasso di natalità) che quello sociale risultarono positivi in entrambi i comprensori e portarono all'aumento della popolazione di più di 12.000 abitanti. In questi anni è possibile osservare che il tasso di crescita della popolazione fu più elevato nel Portogruarese che nell'altro comprensorio (anche se il Comune di San Donà di Piave cresce di più di quello di Portogruaro). Tra gli anni '50 e '60 si verificò un notevole incremento della popolazione nei Comuni costieri della zona, incremento che perderà di consistenza nei successivi anni '70. (Anastasia 1989)

La mobilità dovuta al fenomeno dell'emigrazione si verificò sia verso luoghi al di fuori della Venezia Orientale che tra campagne e centri delle città dell'area. Negli anni '50 la popolazione dei centri aumentò dell'1,6% (aumento più elevato del resto della provincia e dell'intero Veneto). Tra il 1951 ed il 1981 diminuirono notevolmente gli abitanti delle case sparse, passando dal 52% del 1951 al 17-18% del 1981. Questa tendenza ha portato al 76% la popolazione che nel 1981 viveva nei centri (contro un 37% del 1951) ed a far salire notevolmente la popolazione residente nei due Comuni capoluoghi facendo rafforzare il loro ruolo di centri di medio livello. (Anastasia 1989)

Tra il 3 ed il 6 novembre del 1966 la Venezia Orientale fu colpita da una violentissima alluvione. Il concorso di più fattori portarono i fiumi Piave e Livenza ed il canale Brian a raggiungere dei livelli di piena inauditi, i quali non potevano diminuire sfociando nel Mar Adriatico date le forti mareggiate. Il Brian, il Piave ed il Livenza ruppero le loro arginature, ma mentre i primi due allagarono i territori vicino alle rotture, il Livenza ruppe i suoi argini in provincia di Treviso e le acque non arrivarono nella Venezia Orientale. A sinistra del Piave i lavori di ripristino nei giorni successivi all'alluvione procedettero spediti, ma nella destra del Piave ci vollero 40 giorni di

interventi per ripristinare il territorio. A seguito dell'alluvione i Consorzi revisionarono, sotto il profilo idraulico, il proprio intervento nell'area per adeguare le opere già costruite. Questa alluvione dimostra che la bonifica della Venezia Orientale non interessò solo gli anni '20, ma interessa anche il giorno d'oggi; quindi, è essenziale il continuo lavoro dei Consorzi di Bonifica per evitare il ripetersi di una simile catastrofe. (Fassetta 1976)

Negli anni '70 nella Venezia Orientale, come nel resto del Veneto, avviene un eccezionale processo di industrializzazione -nel settore meccanico ed in quello dell'edilizia- e di terziarizzazione, in particolare nel settore turistico. Processo che portò a ridurre la differenza tra attivi ed addetti, e la dipendenza dai poli industriali limitrofi. Rimane però una notevole differenza tra questo territorio ed il resto del Veneto nel settore manifatturiero (ad eccezione di quello alimentare dove i dati del territorio sono simili a quelli regionali). Ciò che caratterizza in questi anni la Venezia Orientale è soprattutto il settore edile, il quale cresce per una serie di fattori, come la richiesta di nuovi edifici lungo la costa e la necessità di ricostruzione del Friuli dopo il terremoto del 1976. Un'altra tendenza che si nota in questi anni è la propensione all'artigianato nel settore secondario: nel 1981 rappresentava quasi la metà degli addetti. (Anastasia 1989)

Per quanto riguarda l'andamento demografico si assistette alla progressiva stabilizzazione del totale della popolazione, poiché i due saldi (naturale e sociale) si ridussero. Va rilevato però che nonostante questa tendenza caratterizzi tutta l'Italia Settentrionale, la Venezia Orientale dimostra di essere, nella prima metà del decennio, l'area a maggior crescita demografica dell'intero Veneto, avendo i due saldi maggiori rispetto al resto della Provincia, dove si stava verificando una diminuzione della popolazione. (Anastasia 1989)

8. Il reticolo istituzionale tra gli anni Settanta e Ottanta e la Conferenza economica per l'occupazione e lo sviluppo del Veneto Orientale

L'alluvione del '66, visti i notevoli danni creati, portò alla nascita di un nuovo ente nel Portogruarese, il Co.Ven.Or. (Consorzio dei Comuni del Veneto Orientale), che nacque a Portogruaro nel 1969. Questo ente fu voluto da tutti i partiti di allora (soprattutto dalla sinistra democristiana) per la difficile situazione economica che il territorio stava affrontando. A quest'organo, che era un comprensorio "di gestione" (non un'istituzione di governo del territorio), venne affidata la programmazione urbanistica del mandamento (Marella 2006). Nel 1996, visto il problema dello smaltimento dei rifiuti e data l'impotenza nell'affrontare le tematiche di governo del territorio (Marella 2006), l'ente venne trasformato in A.S.V.O. S.p.A. (Ambiente Servizi Venezia Orientale), una società a capitale interamente pubblico a cui è affidata la raccolta, la gestione e lo smaltimento dei rifiuti negli 11 Comuni del Portogruarese. (Sandron 1989)

Nel 1976 il Co.Ven.Or. organizzò a Portogruaro la prima Conferenza economica per l'occupazione e lo sviluppo del Veneto Orientale. I temi della conferenza furono: i comprensori (istituiti con legge regionale) che avrebbero dovuto gestire alcune competenze delegate dalla regione; la creazione del Piano Regionale di Sviluppo e l'insediamento di una raffineria dell'ENI nel Portogruarese, occasione che portò un lungo dibattito nel Portogruarese e spaccature all'interno dei vari partiti (soprattutto nella Democrazia Cristiana), ma alla fine per una modifica della programmazione nazionale non venne creata. Va osservato come in quegli anni si fossero insediate nella Venezia Orientale molte nuove giunte di sinistra, dove prima c'era la DC. Nella conferenza si discusse anche della definizione di Veneto Orientale, per decidere se questo si limitasse solo al Sandonatese ed al Portogruarese o comprendesse anche l'Opitergino, nel quale era ben consolidata la Democrazia Cristiana. Alla conferenza però non si presentarono gli esponenti della DC opitergina e questo portò alla sconfitta del disegno politico che vedeva il coinvolgimento dell'Opitergino nel Veneto

Orientale. In questa conferenza trapelava dai relatori una voglia di autonomia, che si tradusse nel potenziamento dei comprensori diminuendo le prerogative della provincia. (Marella 2006)

In questa Conferenza fu trattato anche il tema dei servizi pubblici legati alla mobilità nella Venezia Orientale. Dal 1928 fino alla fine degli anni '70, la FAP (Autoservizi Fratelli Ferrari di Antonio di Fossalta di Piave) diede un importantissimo contributo alla mobilità della zona. Nel 1978 la FAP -già divenuta S.p.A.- venne resa pubblica e si trasformò in ATVO (Azienda Trasporti del Veneto Orientale) con il fine di aumentare i collegamenti offerti, rispondendo in modo migliore ai nuovi bisogni sociali che si stavano diffondendo, come quelli generati dal turismo e dalla scolarizzazione di massa. Questa azienda è un'emanazione del CTVO (Consorzio trasporti del Veneto Orientale), consorzio di cui fanno parte la Provincia di Venezia ed i Comuni della Venezia Orientale. (Pellegrini 1999)

Negli anni '70 ed '80 venne replicato, da parte dei Comuni della Venezia Orientale, il processo di associazione compiuto dai consorzi di bonifica nella prima metà del secolo e vennero creati due comprensori. In ambito sanitario erano presenti nella Venezia Orientale due Usl: la n. 14 di Portogruaro e la n. 15 di San Donà di Piave ed i Comuni coperti dalle due Usl coincidono con quelli coperti dai due comprensori (ad eccezione dell'Usl 15 che comprende anche il Comune di Zenson di Piave che fa parte della provincia di Treviso, ma è già servito da alcune reti della Venezia Orientale, come l'acquedotto Basso Piave). L'Usl 14 disponeva di un solo ospedale a Portogruaro, invece l'Usl 15 di due strutture, una a San Donà di Piave e l'altra a Jesolo. Erano inoltre presenti due distretti scolastici: uno che coincide con il Portogruarese e l'altro con il Sandonatese. I due comprensori della Venezia Orientale inizialmente si differenziavano, in quanto quello del Sandonatese, nato nel 1975, comprendeva 9 Comuni ed aveva le deleghe regionali solo in ambito di urbanistica ed agricoltura; invece, quello del Portogruarese (coincideva con il Co.Ven.Or. creato nel 1969) oltre ad occuparsi di urbanistica, aveva lo scopo di approfondire lo sviluppo economico locale e provvedere alla formulazione di un piano regolatore. La

legge regionale n. 80 del 1975 potenzia i compiti del comprensorio del Sandonatese, lasciando pressoché inalterati quelli dell'altro. La modalità di finanziamento di questi due comprensori era da ricondurre soprattutto ai Comuni che li costituivano, i quali contribuivano alla maggior parte delle entrate, anche se erano previsti dei contributi regionali. In questi anni il comprensorio del Portogruarese ottenne maggiori finanziamenti regionali rispetto all'altro, perché esso aveva maggiori scopi e compiti da perseguire. In base ad uno studio effettuato dal CENSIS (1984) si nota come il comprensorio del Portogruarese intrattenesse maggiormente dei rapporti di collaborazione con gli altri enti (Regione, Provincia, Comuni, Usl e Distretti Scolastici) rispetto all'altro. (CENSIS 1984)

9. Lo sviluppo del settore terziario e del turismo

Lo sviluppo del settore terziario si è avuto soprattutto nella fascia litoranea e nei Comuni capoluoghi. Il Sandonatese risulta essere più terziarizzato del Portogruarese, questo grazie alla presenza dei moltissimi esercizi turistici di Jesolo, poiché nell'ambito del commercio e dei servizi, i due comprensori sono circa equivalenti. Il settore del commercio ha avuto tra gli anni '70 ed '80 una maggiore crescita nel Portogruarese rispetto al Sandonatese. Come sottolinea il CENSIS (1984) gli esercizi commerciali erano però sottodimensionati, troppi e mal distribuiti. Il settore dei trasporti e delle comunicazioni nel 1951 aveva un peso modesto rispetto agli altri e si concentrava maggiormente nel Sandonatese, dove in questi anni crebbe di più che nel Portogruarese. Il settore creditizio ed assicurativo nel 1981 triplicò le sue unità rispetto al 1971, mantenendosi comunque modesto rispetto agli altri settori. Altro importante comparto del terziario era la pubblica amministrazione dove nel 1981 lavoravano più di un quarto degli addetti del settore terziario. (CENSIS 1984)

Già da prima della metà del secolo scorso in poi, assunsero sempre maggior rilievo -per i Consorzi di Bonifica- anche le opere riguardanti il litorale, le quali rispondevano sia alle esigenze turistico-balneari sia alla difesa della bonifica effettuata in quelle zone. Varie opere furono costruite

con il fine di fermare il fenomeno dell'erosione del mare e quindi la progressiva spoliatura dell'arenile (Fassetta 1796). Le principali mete turistiche oggi presenti nella Venezia Orientale sono 4: Jesolo, Bibione, Caorle ed Eraclea. Lo sviluppo del turismo nel territorio iniziò negli anni '50 con la creazione delle prime strutture a Jesolo. Inizialmente questo fenomeno veniva visto come un ripiego, piuttosto che come un'opportunità interessante dal futuro sicuro (a causa della stagionalità) e questo comportò il radicamento di una forte componente speculativa negli imprenditori. La storia delle tre principali mete turistiche (Eraclea si sviluppò molto più tardi delle altre) è diversa tra loro. Il Lido di Jesolo fu la prima a svilupparsi; già nel 1952 divenne una stazione di soggiorno e turismo, avviando così il suo sviluppo che causò la triplicazione della sua popolazione tra il 1951 ed il 1981. Questo suo sviluppo portò ad una corsa nell'edificazione fronte-mare che vide all'inizio la prevalenza di villette e poi di condomini. Edificazione che in principio non venne regolata, poiché il primo Piano regolatore venne approvato solo nel 1977. Caorle negli anni '50 passò dall'essere un borgo di pescatori ad una meta turistica. Il suo sviluppo iniziò con la costruzione della zona di Levante, seguita nel 1960 con la valorizzazione della spiaggia di Ponente, nel 1963 dalla costruzione di Porto S. Margherita e nella seconda metà degli anni '60 dalla creazione della odierna Duna Verde. Seguirono poi delle trasformazioni del vecchio centro storico di Caorle per conformarlo ai bisogni del turismo; anche in questo caso, il primo Piano regolatore intervenne solo nella seconda metà degli anni '70. Bibione nacque nella seconda metà degli anni '50 e venne riconosciuta come stazione di soggiorno e turismo solo nel 1963. La sua costruzione fu di iniziativa privata e non fu soggetta ad un Piano regolatore fino al 1975. Anastasia racconta che negli anni '70, a seguito del boom del turismo registrato nei precedenti anni '60, si fosse verificata una significativa specializzazione della Venezia Orientale, rispetto al resto della Regione, negli esercizi commerciali legati al turismo. Tendenza positiva che continuò anche nei successivi anni '80 dove si verificò "un'esplosione" degli alberghi e dei pubblici esercizi. (Anastasia 1989)

Dagli anni '50 alla metà dei '70 si assistette ad una costante crescita dei turisti in tutte e tre le principali mete. Nel 1976 si verificò una contrazione delle presenze in tutte e tre le mete. Si riscontrò poi una risalita dal 1977 al 1983 ed una successiva caduta nel 1984. Nel corso degli anni si rilevarono due fenomeni che hanno accomunato tutte le mete litorali della Venezia Orientale: vacanze sempre più brevi, che comportarono una diminuzione delle giornate di presenza dei turisti ed un aumento degli arrivi, e la percentuale di turisti stranieri nel tempo che aumentò sempre di più rispetto a quella dei turisti italiani. (Anastasia 1989)

Nel 1982 il litorale della Venezia Orientale registrò 14 milioni di presenze e nel 1988 14,5 milioni. Tra il 1983 ed il 1984 si registrò invece una flessione. Nel 1985 la quota delle presenze nel litorale rappresentò i 2/3 delle presenze balneari dell'intera regione. In questi anni la spiaggia principale della Venezia Orientale fu Jesolo, troviamo poi Bibione seguita da Caorle ed infine Eraclea. (Anastasia 1989)

CAPITOLO II

EVOLUZIONE NELLO SVILUPPO LOCALE DELLA VENEZIA ORIENTALE DOPO IL 1990

1. Il contesto della Venezia Orientale degli anni Novanta

Nel 1991 gli addetti dei tre settori economici (industria, commercio ed altri servizi) risultarono essere circa 50.000; in prevalenza nell'industria, poi negli altri servizi ed infine nel commercio. Le unità locali furono circa 16.000 e la ripartizione di esse tra i tre settori era molto simile. (Toppan 2004)

Nel 2001 si assistette ad un aumento dei lavoratori nei tre settori che risultarono essere più di 60.000. Aumentarono notevolmente gli addetti negli altri servizi, che passarono da circa 14.000 nel 1991 a più di 20.000 nel 2001; anche se il settore che impiegava più addetti rimase quello industriale. Aumentarono anche le unità locali che diventarono più di 19.000 ed il settore con più unità locali risultava essere quello degli altri servizi. (Toppan 2004)

In questo periodo i due Comuni capoluoghi dell'area continuarono ad aumentare la propria importanza, tanto da condizionare lo sviluppo economico dei Comuni limitrofi. (Toppan 2004)

Un fenomeno che continuò a svilupparsi in questo periodo è quello dell'artigianato. Si era già detto che la Venezia Orientale era -ed è ancora oggi- caratterizzata da una forte presenza dell'artigianato, che nasce, molto spesso, dalla riluttanza di riconoscere la dipendenza da un altro (o come si

dice in dialetto veneto “dal paron”) e dall’esperienza negativa di fallimento dei pochi insediamenti industriali o del pendolarismo verso i poli industriali limitrofi. (Toppan 2004)

Per quanto riguarda la popolazione, nel 2001 nella Venezia Orientale risiedevano 216.006 abitanti, rappresentanti il 26,7% della popolazione provinciale dell’epoca. Il Comune più popoloso risulta essere quello di San Donà di Piave. (VeGAL 2013)

1.1 Il contesto politico-amministrativo

È possibile ripercorrere la storia politico-amministrativa della Venezia Orientale dagli anni '90 al 2006 grazie alle memorie dell’ex Assessore regionale agli enti locali Luciano Falcier e ai vari documenti dell’epoca.

In ambito regionale si iniziò a parlare del Veneto orientale nel 1969, quando il Comitato regionale della programmazione economica del Veneto individuò 10 aree omogenee: 7 corrisposero alle rispettive province e 3 (Veneto orientale, Bassanese e Legnaro) furono aree interne alle province che presentavano omogenee caratteristiche geografiche, economiche, sociali e culturali.

Nel 1990, la l.142/90, prevede per la prima volta le Città metropolitane, dando il compito alle regioni di identificarne le aree e di costituirle. Questa legge prevede 9 Città metropolitane (tra cui quella di Venezia) che comprendessero i Comuni di queste nove città ed altri, “i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali”. A seguito di questa legge, nel 1991, il Consiglio comunale di San Donà di Piave esprime la sua totale avversità a far coincidere la nuova Città metropolitana di Venezia (CmVE) con il territorio della Provincia e propose la creazione della nuova Provincia del Veneto Orientale. Questa posizione fu condivisa anche dalla maggior parte dei Comuni dell’area e nel 1993 si arrivò alla L.R. n. 16, di cui il primo firmatario fu il consigliere Varisco del PCI di Chioggia. Questa legge, seguita da vicino dallo stesso Falcier in qualità di presidente della prima

commissione, rubricata *“iniziative per il decentramento amministrativo e per lo sviluppo economico e sociale nel veneto orientale”*, oltre a definire i Comuni del Veneto Orientale, prevede anche dei finanziamenti per la costituzione dei centri servizi alle imprese, degli interventi di promozione dell’economia, dell’occupazione e del decentramento amministrativo, per il quale fu prevista la Conferenza permanente dei Sindaci della Venezia Orientale. Il 1993 fu poi un anno molto importante anche per i sindaci di tutta Italia, in quanto il 25 marzo venne approvata la legge n. 81/1993 che introdusse l’elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale. Questa legge avvicinò questi due enti locali ai cittadini, i quali, tramite le elezioni, potevano giudicare l’operato dei governanti.

Per quanto riguarda la CmVE, inizialmente la Regione Veneto, con la L.r. n.36/93, individuò come territorio provvisorio, i Comuni di Venezia, Marcon, Mira, Quarto d’altino e Spinea. Fu poi istituita una commissione, presieduta dallo stesso Falcier, che cercò di individuare l’area definitiva della CmVE. In seno a questa commissione ci furono tre proposte:

- L’area “PA.TRE.VE”, la quale comprende alcuni Comuni delle Province di Padova, Treviso e Venezia, ma non l’intero territorio delle tre Province;
- L’area della Provincia di Venezia;
- Dividere la Provincia di Venezia in due blocchi: 23 Comuni diventano Città metropolitana e 20 Comuni Provincia della Venezia Orientale.

Come racconta Falcier, la commissione scelse all’unanimità la terza proposta, visto anche che la l. 142/90 prevedeva che si potesse creare la nuova provincia con una legge regionale (senza la necessità di una legge statale), se questa creazione fosse contestuale a quella della Città metropolitana. Quest’ipotesi fu quindi portata in Consiglio regionale, dove inizialmente fu ben vista, ma poi i consiglieri regionali di Chioggia non furono più d’accordo e quindi si tornò in commissione, dove la proposta di Città metropolitana venne messa da parte e la proposta di Provincia della Venezia Orientale continuò, ma in questo caso non essendo contestuale alla creazione della Città metropolitana serviva una legge del Parlamento.

Iniziò quindi nella Venezia Orientale un processo autonomistico, dove 14 dei 20 Comuni si dichiararono favorevoli alla creazione della provincia e gli altri 6 si astennero. Successivamente il Consiglio regionale diede il parere favorevole alla creazione della Provincia della Venezia Orientale e nel 1994 fu depositata una proposta di legge al Parlamento. Questa proposta fu poi ripresa dallo stesso Falcier, che nel 2001, divenuto senatore, la ripropose.

Come racconta Falcier, in questo periodo si stava già diffondendo una visione negativa delle province, viste come un ente molto costoso per i cittadini, ma nel 2004 vennero comunque create tre nuove province. Nel 2006 venne approvata, con un solo voto contrario, una risoluzione della prima commissione permanente del Senato, che invitò il successivo governo ad istituire otto nuove Province (inclusa quella della Venezia Orientale). In seguito a questa risoluzione il Ministero degli Interni emise una relazione economica dove espose i costi che avrebbe portato la creazione di queste Province, costi che erano soprattutto per gli edifici che avrebbero dovuto utilizzare gli uffici decentrati dei vari enti. A questa relazione economica risposero i Sindaci di Portogruaro e di San Donà di Piave, i quali comunicarono al Ministero che avrebbero assicurato un'ampia dotazione di immobili per insediare gli uffici periferici dello Stato e che la nuova Provincia avrebbe avuto due sedi, Portogruaro e San Donà di Piave, e la sede legale sarebbe stata decisa dalla Conferenza dei Sindaci. Inoltre, i due sindaci affermarono che l'assegnazione dei vari enti non sarebbe stata automatica ma graduale. A seguito di queste vicende furono presentate nuove proposte di legge, anche nella successiva legislatura, che rimasero però tali.

1.2 Sanità e ULSS nella Venezia Orientale tra 1990 e 2013

La legge della Regione del Veneto n. 56 del 1994 ha ridotto il numero delle ULSS venete, modificando anche il loro bacino. Questa legge riduce da due ad una le ULSS della Venezia Orientale, creando la nuova ULSS 10 Veneto Orientale, la quale comprendeva tutti i 20 Comuni previsti nella L.R. n. 16/93, formata da tre distretti sociosanitari: Occidentale Sandonatese,

Litorale ed Orientale Portogruarese. Nel 2013 nella Venezia Orientale erano presenti quattro strutture ospedaliere: Ospedale di San Donà di Piave, Ospedale di Portogruaro, Ospedale di Jesolo e la privata convenzionata Casa di Cura "Rizzola" di San Donà di Piave. San Donà di Piave venne individuata come sede direzionale e, assieme a Portogruaro, ospita anche i centri di salute mentale e i dipartimenti di prevenzione. Sono presenti, inoltre, cospicui ambulatori nella fascia litorale per far fronte alle esigenze provenienti dal turismo. (VeGAL 2013)

1.3 Turismo e APT della Provincia di Venezia

Al 2013, come riporta il DPA 2007-2013: "Il Veneto Orientale si classifica nell'offerta del "comprensorio balneare" per la componente costiera, mentre per l'entroterra rientra nelle offerte dalle "potenzialità inespresse" del turismo culturale, rurale, delle vie d'acqua".

Nel 2001, nella Venezia Orientale (esclusa la zona di Cavallino), ci furono più di 2,2mln arrivi e più di 15,5mln presenze, di cui rispettivamente il 97% ed il 99% interessarono le destinazioni balneari. Queste presenze rappresentano il 51% delle presenze nell'intera Provincia di Venezia. Il Comune con maggiori presenze risultò essere Jesolo; mentre, "i Comuni non balneari rappresentano una parte davvero marginale per la domanda turistica della zona, principalmente perché si tratta di destinazioni nuove, che non hanno ancora trovato una propria identità turistica e di conseguenza un'immagine forte da comunicare". (VeGAL 2013)

Per quanto riguarda la nazionalità dei turisti si nota che nel 2001 nei Comuni balneari (ad eccezione di Eraclea dove prevalgono i turisti italiani) la maggior parte dei turisti sono stati stranieri, mentre nei Comuni non balneari, di nazionalità italiana. (VeGAL 2013)

Nella prima metà degli anni 2000, la Provincia di Venezia, i Comuni di Concordia Sagittaria e Cavarzere e la Camera di Commercio di Venezia si costituirono in consorzio creando l'Azienda consortile di Promozione Turistica della Provincia di Venezia (APT). Questa venne creata allo scopo di perseguire le funzioni della Provincia stabilite dalla legge regionale n.

33/2002 all'art. 3 comma 1 lettere c) ed n), cioè le funzioni di *“informazione, accoglienza, assistenza turistica e promozione delle singole località fatta nell'ambito territoriale della Regione. La promozione delle singole località è funzionale all'attività di informazione, di accoglienza e di assistenza al turista”* e di *“gestione degli uffici provinciali di informazione ed accoglienza (IAT)”*. Inoltre, come riporta il suo statuto, l'APT è finalizzata alla gestione associata dei servizi turistici per conto della Provincia di Venezia, alla raccolta e all'elaborazione dei dati statistici relativi al movimento turistico ed alla collaborazione nella formulazione di proposte per gli atti di programmazione turistica regionale. Questa APT si riferiva all'ambito territoriale dell'intera Provincia di Venezia rappresentato da cinque aree: Venezia, Jesolo ed Eraclea, Chioggia, Cavallino Treporti ed infine Bibione e Caorle. (Città Metropolitana di Venezia 2013)

1.4 La programmazione negoziata nella Venezia Orientale

Nel 1995 venne introdotta, con DL n.32 (convertito poi in legge n. 104/1995), la programmazione negoziata che la legge definiva come *“la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici, o tra il soggetto pubblico competente, e la parte o le parti pubbliche o private, per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza”*.

Come già citato nel primo capitolo, la Venezia Orientale soffriva di alcuni problemi di arretratezza, che possono essere trasformati in punti di forza dalle istituzioni locali tramite gli strumenti propri dello sviluppo locale che in questi anni vengono attuati. (Toppan 2004)

2. La Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale

Questa Conferenza venne creata con lo scopo di nucleo di riferimento, di aggregazione e coordinamento delle forze economiche e sociali e le istituzioni dell'area. La L.R. n. 16/1993 le assegnò tre compiti: indirizzare e promuovere le iniziative dell'area; formulare dei pareri obbligatori in merito agli interventi regionali, o proporre iniziative agli enti competenti, in ambito

infrastrutturale e di promozione socioeconomica della zona; proporre l'istituzione di uffici decentrati dei vari livelli di governo ed enti pubblici.

La sua prima convocazione risale al 30 luglio 1993 presso il Municipio di Portogruaro dove venne scelto come suo primo presidente Paolo Ruzzene (Sindaco di Annone Veneto) e come sua sede il Municipio di Portogruaro. La Conferenza si dotò poi anche di un proprio regolamento dove venne deciso che il presidente venga nominato dalla Conferenza stessa e semestralmente si alternino un Sindaco del Portogruarese con uno del Sandonatese. Il criterio dell'alternanza semestrale non è stato quasi mai rispettato, come sostiene il direttore del VeGAL Giancarlo Pegoraro, perché la complessità dell'azione e dell'incarico della Conferenza richiedono tempi più ampi di sei mesi per raggiungere gli obiettivi prefissati. Dal 2004 viene prevista una nuova sede, sempre nel comune di Portogruaro, che la Conferenza ad ora condivide con il VeGAL e l'ufficio decentrato della Città Metropolitana di Venezia. (VeGAL 2005)

Per quanto riguarda l'organizzazione della Conferenza dal 1995 al 2003 furono create varie commissioni consultive. Nel 2003 si assistette ad un'evoluzione molto importante dell'organizzazione interna della Conferenza: presso il Municipio di Ceggia venne creata l'Associazione dei Comuni della Venezia Orientale (ACVO) con il fine di fungere da "gruppo di lavoro" per identificare e sviluppare gli obiettivi da raggiungere per lo sviluppo del territorio. Questa associazione venne creata da 16 Comuni della Venezia Orientale, rimasero fuori quelli di Jesolo, Cinto Caomaggiore, San Donà di Piave e Torre di Mosto. Come racconta il direttore Pegoraro, ACVO venne creata con lo scopo di dare una struttura, che assumesse poi personalità giuridica, alla Conferenza; ma, vista la mancata corrispondenza tra i componenti di ACVO e della Conferenza, alla fine la prima non venne mai avviata e dal 2005 fu incaricato definitivamente il VeGAL della funzione di segreteria della Conferenza. Nel 2005 venne nominato un "Gruppo di Regia" composto dal Presidente della Conferenza ed altri quattro membri, ognuno dei quali rappresenta un'area tra: sviluppo produttivo e formazione; istituzionale; sociale; cultura, istruzione e sport. (VeGAL 2005)

Nel 1993 la Conferenza istituì la Consulta Economica e del Lavoro per il Veneto Orientale (CEL), organo composto da 11 rappresentanti delle associazioni imprenditoriali e sindacali e degli enti locali, con il compito di elaborare analisi e proposte sulle problematiche inerenti all'economia ed all'occupazione della Venezia Orientale. Questa Consulta terminò in poco tempo (in sole sei sedute) le proprie funzioni con la formalizzazione del Patto territoriale e del VeGAL, dove parteciparono gli stessi enti della Consulta. (VeGAL 2005)

Nel 1998 venne creato un fondo spese per il funzionamento della Conferenza in cui confluirono contributi unitari ed uguali da parte di tutti i Comuni. Questo fondo ha lo scopo di coprire le varie spese per il funzionamento della Conferenza e per assicurare il patrocinio ed il sostegno ad iniziative di valenza territoriale. (VeGAL 2005)

L'art. 2 della legge regionale n.16/1993 predispose un progetto di sviluppo per l'area del Veneto Orientale da approvare previa consultazione della Conferenza. Nel 1993 venne approvato dalla Conferenza un documento con un primo progetto di sviluppo, composto da sette punti principali, che conteneva le esigenze ritenute più rilevanti dai Comuni. A seguito di questo progetto venne creato un tavolo di concertazione con le associazioni di categoria e, con il supporto anche della società Athena M&C S.r.l., nel 2005 si arrivò all'approvazione della Conferenza dei Sindaci del "Progetto di Sviluppo del Veneto Orientale" che conteneva 8 idee progettuali per lo sviluppo socioeconomico del territorio. (VeGAL 2005)

La legge regionale n.16/1993 prevede che annualmente la giunta regionale destini un contributo alla Conferenza, che è stato utilizzato da essa nel corso degli anni per il suo funzionamento e vari progetti. (VeGAL 2005)

3. Il programma LEADER

Il Programma LEADER (fr: *Liason Entre les Actions pour le Développement de l'Economie Rurale*; it: Legame tra le azioni per lo sviluppo della economia rurale) nacque nel 1989 e fu il primo strumento di

sviluppo bottom up (che lascia spazio all'iniziativa locale basata sul metodo partecipativo) che venne adottato nei paesi europei. Lo sviluppo rurale è un approccio dove l'attività agricola è centrale, ma integrata ad altre attività economiche; quindi, l'area rurale è un territorio dove l'attività agricola continua a rappresentare il perno economico, sebbene non sia più l'attività economica esclusiva (Pegoraro 2018). Questo programma prevede una gestione pubblico-privata tramite il GAL e come strumento di intervento il Programma di Azione Locale (PAL). Lo scopo del LEADER è lo sviluppo rurale. Questo programma introdusse una profonda modifica alla Politica Agricola Comune (PAC); infatti, l'Unione Europea aveva previsto l'introduzione dei principi di sussidiarietà, sostenibilità e di incentivazione ai fattori ambientali favorevoli ad uno sviluppo locale integrato. Introducendo in questa politica la logica del partenariato, LEADER ha provocato una crescita del capitale sociale e della responsabilità degli attori per eliminare la logica dei sussidi "a pioggia" che aveva caratterizzato precedentemente la PAC. Con questo strumento si passò ad una prospettiva per cui lo sviluppo delle aree rurali fosse collegato al concetto di territorio, il quale non dovesse coincidere necessariamente con lo sviluppo agricolo (AGFOL 2001). (Toppan 2004)

LEADER promuove lo sviluppo endogeno e sostenibile delle aree rurali grazie anche al decentramento amministrativo, alla progettazione intersettoriale e alla cooperazione. Il programma LEADER I (1989-1993), al quale la Venezia Orientale non ha partecipato, fu caratterizzato dai temi chiave: territorio, partnership, rete e bottom up; invece, il programma LEADER II (1994-1999) da quelli dell'innovazione e della cooperazione. (Pegoraro 2018)

Come raccontato da Giancarlo Pegoraro, alla fine degli anni '90 la Commissione europea decise di razionalizzare le iniziative europee, decidendo di porre fine al programma LEADER, ritenendo che la stagione di animazione delle aree rurali fosse terminata. Questa decisione scatenò una forte reazione di questi territori, 800 dei quali si presentarono per la prima volta a Bruxelles (fu la prima volta che si presentarono delegazioni

territoriali) per presentare i risultati dei due programmi LEADER. Quest'azione portò la commissione UE a rivedere la propria decisione e a decidere di dar seguito al programma effettuando però dei cambiamenti: il nome non fu LEADER III, ma LEADER+, in quanto si doveva passare da una "logica di animazione" ad una "logica di sviluppo" e cambiò il tipo di zonizzazione, guardando a territori che vennero selezionati sulla base della qualità dei loro progetti, non più sulla base del ritardo del loro sviluppo; infatti, si passa dal PAL al Piano di Sviluppo Locale (PSL).

Il programma LEADER nel 2007 è stato trasformato in politica all'interno del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR); invece, dal 2014 è stato trasformato in programma CLLD (Community Led Local Development) ed esteso a tutti i fondi strutturali. (Pegoraro 2018)

In tutti questi programmi sono stati fondamentali i compiti del partenariato, dall'identificazione degli obiettivi e delle attività da realizzare, all'attuazione e gestione di esse. (Pegoraro 2015)

Nella Venezia Orientale dal 1994 al 2015 vengono realizzati 242 progetti con un contributo LEADER di più di 14,5 mln di euro che ha innescato interventi per circa 23,9 mln di euro. (Pegoraro 2015)

3.1 Il Gruppo di Azione Locale della Venezia Orientale

Il Gruppo di Azione Locale della Venezia Orientale (VeGAL) nacque nel 1994 quando venne costituito come "Struttura di Piano", poi nel 1995 fu trasformato in associazione senza scopo di lucro con lo scopo di "Agenzia di Sviluppo" per gestire la programmazione locale derivante dal Programma europeo LEADER II e nel 2002 acquisì la personalità giuridica di diritto privato. Il VeGAL -come associazione- fu voluto sia dalle istituzioni locali che dai rappresentanti delle associazioni di categoria. La mission di questo ente sta nell'attivare le sinergie territoriali per lo sviluppo del territorio, coordinando le attività e favorendo il dialogo tra attori pubblici e privati, finanziando progetti di sviluppo dell'area ed utilizzando un approccio bottom-up, dove sono gli attori locali che definiscono le strategie da utilizzare. Questo ente utilizza un approccio "integrato" o "orizzontale" per

lo sviluppo locale, cioè cerca di integrare i diversi settori economici e questo rappresenta il suo elemento distintivo (Pegoraro 2018). Il VeGAL rappresenta quindi un ampio partenariato pubblico-privato (una rete) che ha come obiettivo di fondo quello di integrare costa ed entroterra, portando all'interno un turismo sostenibile. (Toppan 2004)

I soggetti che ad oggi compongono il VeGAL sono 47 e sono di vario tipo, si distinguono in: Comuni, enti pubblici, associazioni di categoria, università ed istituti di ricerca ed enti del settore culturale. (VeGAL 2022b)

Il VeGAL nel corso degli anni si è prestato a molteplici vesti. È stato un Gruppo di Azione Locale per i progetti LEADER II, LEADER +, PRS Asse 4 LEADER FEASR 2007-2013 e CLLD FEASR 2014-2020. Nel 2012 diventa anche capofila del Gruppo di Azione Costiera veneziano (GAC/FLAG), che è un partenariato del settore della pesca, per applicare la sua strategia di sviluppo locale per affrontare i problemi socioeconomici delle aree costiere interessate dal settore della pesca e mantenere la prosperità economica e l'occupazione (VeGAL 2022b). Infine, ha funto (in alcuni di questi casi continua tutt'ora) da segretariato ed assistenza tecnica ad alcuni enti, come alla Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale, per la quale effettua anche l'attuazione di specifici progetti, alla Conferenza dei Sindaci della Sanità (insieme dei Sindaci dei Comuni facenti parte dell'ULSS Veneto Orientale) e all'Intesa Programmatica d'Area (IPA) della Venezia Orientale. La sua attività principale rimane però la pianificazione strategica dove ha promosso vari piani inseriti e finanziati dalle istituzioni europee nei vari periodi di programmazione europea dal 1994 ad oggi. (Pegoraro 2015)

Il VeGAL, sotto il profilo organizzativo è composto dal Consiglio di Amministrazione, presieduto da un Presidente, l'Assemblea degli Associati, il Revisore Legale Unico ed il Direttore con il suo staff composto dall'ufficio piani, l'ufficio progetti, l'ufficio amministrazione, l'ufficio comunicazione e la segreteria generale. (VeGAL 2022b)

La sede legale dell'associazione si trova presso il Municipio di Portogruaro; mentre, quella operativa si trova a Portogruaro in via Cimetta

1, dove si trova anche quella della Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale. (Pegoraro 2015)

3.2 Il programma LEADER II

Il programma LEADER II (1994-99) promosse lo sviluppo rurale integrato nelle aree classificate ad obiettivo 1 (aree in ritardo di sviluppo) e 5b (zone rurali vulnerabili), aree che vivevano situazioni di fragilità e che avevano bisogno di una visione strategica dei problemi dello sviluppo per essere superate. (AGFOL, 2001)

All'interno di questo programma europeo la Venezia Orientale presentò il suo PAL denominato "Innovazione rurale della Venezia Orientale". Questo programma locale nacque da un'analisi dell'area sotto il profilo territoriale, demografico ed economico. Quest'analisi mostrò una frattura tra lo sviluppo turistico della zona costiera e l'entroterra ed un'elevata stagionalità dell'occupazione, legata ai cicli economici del turismo e dell'agricoltura. Per quanto riguarda la manodopera, come affermato nello studio dell'AGFOL (2001), il territorio -data la bassa presenza di industrie- è "fornitore di manodopera" nelle tre aree industriali limitrofe (Porto Marghera, Friuli e la provincia di Treviso). Inoltre, si notò una contrazione del settore edile dovuta alla fine del boom turistico-immobiliare ed alla fine della ricostruzione del Friuli dopo il terremoto. Venne evidenziata anche una scarsa propensione all'istruzione superiore. Questo PAL aspirò a creare un distretto turistico integrato, inducendo la potenzialità imprenditoriale ed economica del territorio, tramite una migliore integrazione fra la costa e l'entroterra, favorendo le peculiarità storiche ed ambientali del territorio e la sua idea forza fu quella di "qualificare l'offerta locale mediante un piano di animazione rurale, intersettoriale per un recupero dell'identità culturale locale" (VeGAL 2013). (AGFOL 2001)

3.3 Il programma LEADER+

Il programma LEADER+ fu un'iniziativa europea finalizzata allo sviluppo delle aree rurali inserita nella programmazione 2000-2006. La Venezia

Orientale partecipò a questo programma presentando il proprio PLS denominato “Dal Sile al Tagliamento”, piano che interessò 19 Comuni delle Province di Venezia, Treviso e Padova, sulla base di tre criteri individuati dalla regione. Con il programma LEADER+ venne previsto di basare il PSL su un tema previsto e specifico, un “tema catalizzatore”, il quale non è un obiettivo, ma un mezzo. L’obiettivo di questo piano fu quello di “sviluppare un corridoio verde attraverso una serie di percorsi che permettano la fruizione e la conoscenza del territorio dell’entroterra veneziano e trevigiano, puntando su una mobilità lenta e compatibile”. Con questo PLS sono stati realizzati 42 progetti. (VeGAL 2022c) (Pegoraro 2003)

Come racconta il Direttore Pegoraro, da questa programmazione in poi, entrarono nel VeGAL anche altri due Comuni che avevano molte caratteristiche in comune con i 20 Comuni della L.R. n. 16/93, cioè quelli di Quarto d’Altino e Cavallino Treponti, i quali ampliarono il partenariato della Venezia Orientale. Questi due Comuni faranno parte anche dell’Intesa Programmatica d’Area della Venezia Orientale e hanno partecipato come invitati alla Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale fino al 2020, anno in cui la L.R. n. 6/2020 li ha introdotti nella Conferenza, poiché le varie politiche nella Venezia Orientale ormai poggiavano su 22 Comuni e non più solo sui primi 20.

3.4 PSR Asse 4 LEADER FEASR 2007-2013

Dopo l’esperienza del programma LEADER+ (2000-2006) si arrivò all’Asse 4 del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2007-2013. All’interno di questa continuazione del programma LEADER, la Regione del Veneto approvò il PSL denominato “Itinerari, paesaggi e prodotti della terra” presentato dal VeGAL. Questo PSL rappresentò la prosecuzione della strategia di sviluppo intrapresa dal VeGAL e dalla Venezia Orientale già con i PAL/PSL dei programmi LEADER II e LEADER+. (Pegoraro 2015)

Con questo PSL si accettò una nuova sfida, quella di “far acquisire la consapevolezza negli operatori locali della risorsa territorio, stimolare l’identità locale dell’area e far crescere la competitività del sistema”. Il tema

centrale di questo PSL fu quello di “creare degli itinerari di turismo rurale in ambiente di pregio per la visita e la valorizzazione dei prodotti della terra”, ed il conseguente obiettivo generale fu la “creazione di itinerari integrati tra la costa e l’entroterra che connettano in modo innovativo le risorse dell’area (ambientali, agro/enoturistiche, storico-culturali), realizzando iniziative di studio e progettazione, infrastrutturazione, comunicazione, promozione e commercializzazione” (Pegoraro 2015).

La strategia di questo PSL viene declinata in cinque linee strategiche:

- Qualità della vita: migliorare la qualità della vita per incrementare l’attrattività dell’area e del contesto socioeconomico locale;
- Diversificazione: connettere il turismo rurale con il “tradizionale” turismo balneare costiero;
- Paesaggio-ambiente: migliorare il paesaggio e le aree di interesse naturalistico per stimolare successivi interventi di recupero e valorizzazione ambientale;
- Filiere corte e prodotti: attività promozionali finalizzate a collegare gli itinerari di visita alle produzioni agroalimentari di qualità;
- Governance: adeguate azioni di supporto ed assistenza per garantire il successo del PSL attraverso la formazione ed aggiornamento degli operatori locali coinvolti, la concertazione tra gli attori locali e la cooperazione della rete.

(Pegoraro 2015)

Questo PSL è stato attuato con tutte e tre le tipologie di procedura previste (bando pubblico, procedura a regia e procedura a gestione diretta), per un totale di 52 procedure attuative per la selezione di 87 interventi, ricevendo più di 6,1mln di euro dei fondi dell’Asse 4 del PSR, contributo aumentato da una premialità, di ca. 243.000 euro, riconosciuta dalla Regione Veneto a seguito del raggiungimento dell’obiettivo di spesa del 2013 da parte del VeGAL. L’area d’intervento di questo PSL è costituita da 16 dei 22 Comuni della Venezia Orientale, tutti tranne i Comuni di Fossalta di Piave, Meolo, Musile di Piave, Noventa di Piave, Quarto d’Altino e San Donà di Piave. (Pegoraro 2015)

Questo PSL si è concretizzato in 73 progetti. Tra questi sono stati realizzati degli itinerari integrati turistico ambientali lungo la costa e lungo i fiumi Lemene, Tagliamento, Piave, con i rispettivi progetti “GiraLagune”, “GiraLemene” e “GiraTagliamento”. Inoltre, sono stati realizzati, per la promozione degli itinerari di turismo rurale, 3 punti informativi presso i Comuni di Eraclea, Portogruaro e Ceggia. Per quanto riguarda la comunicazione del sistema turistico locale sono stati realizzati 8 interventi: 5 dei quali erano progetti di comunicazione e promozione turistica dell’area riguardanti i temi ambiente, cicloturismo, cultura, navigabilità ed enogastronomia, promossi con la creazione di un nuovo brand denominato “I’Ve” e 3 dei quali erano iniziative di comunicazione mirate. Vennero poi realizzati 27 progetti per il recupero, la riqualificazione e la valorizzazione di beni architettonici e manufatti di pregio culturale e storico tipici del paesaggio rurale, ed altre 10 iniziative di valorizzazione degli agriturismi e delle fattorie didattiche. Per quanto riguarda i “prodotti della terra” in questo PSL si trova il primo prototipo di “Parco alimentare della Venezia Orientale”, che prevede una serie di azioni per la promozione e valorizzazione delle produzioni agroalimentari di qualità della zona. Vennero poi realizzati anche 7 corsi e 7 seminari informativi per la formazione degli operatori locali. (Pegoraro 2015)

All’interno di questo PSL ci furono due progetti che favorirono il collegamento in rete, essendo progetti di cooperazione territoriale. Sono:

- “Paesaggi Italiani”, un progetto promosso dal partenariato tra il VeGAL ed i GAL friulani Euroleader e Torre Natisone GAL, che aveva l’obiettivo di promuovere e valorizzare le aree rurali dal Tagliamento alla Carnia;
- “PIAVE-LIVE”, progetto frutto di un partenariato di più GAL veneti (VeGAL, Alta Marca Trevigiana, Terre di Marca e Prealpi e Dolomiti) che intende sviluppare forme di turismo sostenibile tra i fiumi Piave e Livenza, attraverso la realizzazione di itinerari lungo i due ambiti fluviali ed iniziative di promozione turistica.

(Pegoraro 2015)

4. I Patti territoriali: il Patto territoriale della Venezia Orientale

I Patti territoriali vennero istituiti con la legge n. 341 del 1995 e regolamentati da tre delibere (10 maggio 1995, 20 novembre 1995 e 12 luglio 1996) del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), il quale approvò 12 patti territoriali detti di “prima generazione”. (Camera dei deputati 2022a)

L’art. 2 comma 203 lettera d) della legge n. 662 del 1996 (legge che riprende anche il concetto di programmazione negoziata, introducendo altri strumenti di programmazione) insieme alla delibera del 21 marzo 1997 del CIPE, dettarono una nuova disciplina che non prevedesse più l’approvazione dei patti da parte del CIPE, ma da parte del Ministero del tesoro. Questi Patti -come afferma la l. 662/96- sono degli accordi promossi da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati, relativi all’attuazione di programmi di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale. (Camera dei deputati 2022a)

Questi Patti perseguirono una filosofia diversa dal precedente strumento, cioè il distretto (il quale non si diffuse nella Venezia Orientale), in quanto si passò dagli interventi sulla singola impresa al contesto territoriale, ad interventi sui beni pubblici locali, alla costruzione del capitale sociale ritenuto indispensabile per lo sviluppo ed alla creazione di relazioni di fiducia nelle comunità locali, fra lavoratori ed imprenditori e tra il pubblico ed il privato. (Toppan 2004)

Come riportato nel volume “La Venezia Orientale come laboratorio di sviluppo locale” a cura di Romano Toppan (2004), fondamentale per i Patti territoriali fu il capitale sociale, che nella Venezia Orientale si creò in maniera crescente dagli anni '70 in poi, soprattutto grazie alle esperienze dei comprensori, che portarono un maggior dialogo tra gli enti istituzionali del territorio, alle organizzazioni della società civile ed ai cittadini. Aumentarono il capitale sociale dell’area anche i vari consorzi (come quelli di bonifica o dei trasporti), le associazioni imprenditoriali, il sindacato dei lavoratori e due organi fondamentali per lo sviluppo locale del territorio: la Conferenza dei Sindaci del Veneto Orientale ed il VeGAL.

Un ruolo importante nella creazione del “clima” favorevole al raggiungimento del Patto Territoriale della Venezia orientale lo ebbero le organizzazioni sindacali del luogo, dove negli anni '80 la CISL e la CIGL costruirono strutture autonome, attuando una sorta di “decentramento sindacale”. Queste organizzazioni si trovarono, nella seconda metà degli anni '80 a dover affrontare una grande crisi di disoccupazione soprattutto nel settore edile ed agricolo, enfatizzata anche dalla mancanza di grandi fabbriche nel territorio. Negli anni '90 iniziò un grande movimento da parte delle organizzazioni sindacali mirato ad ottenere leggi nazionali e regionali che riconoscessero le specificità di questo territorio ed un efficace impiego di risorse finanziarie o degli strumenti di programmazione. Questi sono gli anni di Tangentopoli, quindi della crisi di fiducia verso il sistema partitico-istituzionale, e dell'integrazione europea, anni in cui le organizzazioni sindacali del territorio -ma anche del resto d'Italia- iniziarono ad utilizzare un nuovo metodo per promuovere gli interessi di cui sono portatrici, alternativo alla contrapposizione: il metodo della concertazione, che porta a quattro Patti territoriali della Venezia Orientale. (Toppan 2004)

Il primo patto prese piede nel 1994 a San Donà di Piave dove la CISL organizzò un incontro denominato “Un Patto Sociale per lo sviluppo delle aree deboli” dove si propose di sperimentare nella Venezia Orientale un Patto Sociale con il fine di valorizzare tutte le risorse private e pubbliche ed imprenditoriali e del lavoro per lo sviluppo del territorio. Nel 1996 venne sottoscritto da tutte le associazioni di categoria un documento contenente i temi e le priorità condivise. (Toppan 2004)

Il secondo è denominato “Patto per il lavoro nella Venezia Orientale” ed ebbe il fine di promuovere l'occupazione nel territorio riguardando quattro tematiche principali: una gestione più efficiente del collocamento, la promozione del part-time e degli stage, accordi di politica salariale, la promozione dell'occupazione dei disabili. Il Patto venne sottoscritto -dopo un lungo lavoro di concertazione delle OO.SS.- nel 1997 dalla Conferenza dei Sindaci del Veneto Orientale. Questo Patto camminò parallelamente al Patto per il lavoro, sottoscritto nel 1996 a livello nazionale. (Toppan 2004)

Il terzo è il Patto per l'Agricoltura, con il quale si vollero favorire proposte per lo sviluppo dell'agriturismo e la tutela ambientale. (Toppan 2004)

L'ultimo è il Patto territoriale per la solidarietà sociale nella Venezia Orientale, patto -sottoscritto nel 2000- che vide la sua origine presso un incontro nel campus universitario di Portogruaro, dove alla presenza degli amministratori locali, i dirigenti dei servizi sociali ed i rappresentanti del Terzo Settore, la CISL avviò un confronto sull'organizzazione territoriale dei servizi sociali e sull'equità del welfare locale. In questa sede venne proposta la creazione di un'Azienda Speciale per i servizi alla persona ed alla famiglia che gestisse i servizi sociali (affidati ai Comuni) di tutto il territorio per efficientare l'utilizzo delle risorse, coordinandosi maggiormente con il Terzo Settore. (Toppan 2004)

L'iter che portò al Patto territoriale della Venezia Orientale iniziò nel 1996 e si concluse con la sottoscrizione finale il 27 novembre 1999 (Ufficio del Patto Territoriale, 2000). Il patto è il documento di sintesi di una profonda concertazione ed ha il fine di implementare il tessuto produttivo ed infrastrutturale. Gli obiettivi di questo patto furono il consolidamento del tessuto produttivo e dell'occupazione della zona, attraverso una consona dotazione di infrastrutture di comunicazione e di servizi alle imprese e alle famiglie. Come evidenziato nel volume redatto in seguito al Patto territoriale a cura di Romano Toppan (2004), questo documento spinse gli attori locali a "credere nella strada della concertazione e soprattutto a credere che lo sviluppo del territorio poteva essere deciso dal territorio stesso". Infatti, quest'opera non si concluse con l'originario documento, ma negli anni successivi questo venne affiancato da altri patti o protocolli. Il patto territoriale è stato quindi l'occasione per la creazione di una rete di collaboratori, assistenti tecnici e leader politici del territorio, che in grado di produrre idee per il territorio. (Toppan 2004)

Il Patto territoriale interessò l'area del Veneto Orientale, come indicata dalla L.R. n.16/1993 ad eccezione dei Comuni di Jesolo e San Michele al Tagliamento, i quali erano gli unici a non essere considerati come zone depresse. L'idea-forza sulla quale si basò questo patto fu la "valorizzazione

compatibile delle due più peculiari potenzialità di sviluppo endogene, ossia il turismo e la tradizionale vocazione alla piccola-media impresa manifatturiera”. Come soggetto responsabile fu individuato il Comune di Fossalta di Piave. (Toppan 2004)

Come sottolineato nel volume “La Venezia Orientale come laboratorio di sviluppo locale” a cura di Romano Toppan (2004), questo Patto voleva raggiungere quattro obiettivi:

- Riaggregare nel territorio l'insediamento delle attività produttive attraverso un'adeguata offerta di P.I.P. in una fascia territoriale già caratterizzata da insediamenti produttivi;
- Realizzare infrastrutture e servizi avanzati alle imprese di iniziativa pubblica;
- Valorizzare le risorse ambientali delle aree interne a supporto della destagionalizzazione e conseguire un adeguamento funzionale delle strutture ricettive per predisporle ad una stagionalità estesa;
- Predisporre alcune prioritarie infrastrutture o adeguamenti di esse, predisponendo le nuove P.I.P. con il criterio del minimo impatto ambientale ottenibile.

Lo studioso sostiene poi che il Patto Territoriale della Venezia Orientale abbia portato al superamento delle logiche campanilistiche e ad una maggiore propensione all'azione collettiva, si potrebbe dire, costituendo una rete tra i vari enti coinvolti, segnando un passaggio da una fase in cui le istituzioni locali erano autoreferenziali, ad una fase di maggiore apertura all'interazione sia interna che esterna al territorio. (Toppan 2004)

5. Intesa Programmatica d'Area della Venezia Orientale

L'Intesa Programmatica d'Area (IPA) si pone come un'evoluzione del Patto Territoriale. Essa non è un istituto amministrativo, ma ha carattere politico, è un luogo di concertazione fra attori locali per determinare strategie di sviluppo dell'area che siano conformi alla programmazione regionale, nazionale ed europea. L'IPA comparve per la prima volta nella legge della Regione del Veneto n. 35 del 2001, ma fu con la DGR n. 2796

del 2006 che la Giunta regionale contestualizzò l'IPA all'interno della programmazione regionale, definendone tutti gli aspetti. I soggetti pubblici e privati interessati allo sviluppo del proprio territorio, possono costituirsi in IPA, d'intesa con le amministrazioni provinciali, attraverso la sottoscrizione di un protocollo dove vengono individuati: i criteri per individuare l'ambito territoriale, le finalità e gli obiettivi che l'IPA vuole perseguire, la composizione del "Tavolo di Concertazione" e le regole di funzionamento. Per l'identificazione del territorio, la regione ha lasciato loro libera scelta, all'interno di alcuni criteri; quindi, questi non devono necessariamente coincidere con i confini provinciali. Ogni IPA si dota di un Documento Programmatico d'Area (DPA) che contiene l'analisi del contesto e le proposte di intervento necessarie allo sviluppo del territorio. La Regione del Veneto ha individuato come interlocutori privilegiati le IPA per la programmazione FCS 2007-2013 in riferimento all'asse 5 "Sviluppo Locale" del Programma Attuativo Regionale (PAR). Con la DGR n. 3517 del 2007 la Regione del Veneto individua come IPA tutti i Patti Territoriali che avevano maturato le condizioni necessarie, tra cui quello del Veneto Orientale. (Bassetto 2016)

La Conferenza dei sindaci della Venezia Orientale nel 2005 approvò il già citato "Progetto di sviluppo della Venezia Orientale", coordinato dal Comune di Musile di Piave ed attuato dal VeGAL, come documento di riferimento per lo sviluppo dell'IPA, rappresentando il punto di partenza per lo sviluppo di essa e venne affidato allo stesso Comune il compito di avviare l'iter concertativo e procedurale per arrivare all'IPA della Venezia Orientale (IPAVO). (VeGAL 2013)

Questo progetto, realizzato con i fondi del 2004 della L.R. n. 16/93, fu creato assieme alle associazioni di categoria ed alle organizzazioni sindacali del territorio. Il progetto si compone di una prima parte analitica sulla situazione socioeconomica dell'area, seguita da una serie di proposte per lo sviluppo della Venezia Orientale riguardanti il tema delle produzioni biologiche, la valorizzazione dell'entroterra, il sostegno alla subfornitura, l'internazionalizzazione, le nuove strategie per le zone industriali, il

marketing urbano, la successione imprenditoriale ed infine l'istruzione, la formazione e la ricerca scientifica. (VeGAL 2005)

Il 18 aprile 2007, presso il Municipio di Portogruaro, venne siglato il protocollo d'intesa dell'IPA della Venezia Orientale dai componenti del Tavolo di Concertazione, documento che contiene i dettagli dell'IPA, la quale è volta a promuovere lo sviluppo sostenibile dell'area su tre dimensioni (economica, sociale ed ambientale). Venne individuata "l'idea forza" che sottende all'IPA, cioè "la capacità di attrazione della Venezia Orientale come parametro di riferimento per lo sviluppo futuro dell'area". Vennero inoltre previsti tre assi d'intervento:

- Asse 1: ambiente, infrastrutture e qualità della vita, si volle mantenere un'elevata attrattività dell'area tramite iniziative di valorizzazione dell'ambiente e delle infrastrutture ed intervenire anche nel settore culturale, sociale e della formazione;
- Asse 2: attività economiche, si volle integrare costa ed entroterra in una logica di valorizzazione turistica di qualità e sostenere le principali vocazioni economico-produttive dell'area;
- Asse 3: assistenza tecnica, riguarda la gestione dell'IPA e l'integrazione di essa con altri strumenti di pianificazione.

In questa sede venne inoltre individuato il Presidente del Tavolo di Concertazione (espressione della Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale) come soggetto responsabile dell'IPAVO, il Comune di Portogruaro per lo svolgimento delle funzioni amministrative ed il VeGAL come struttura di gestione, segreteria tecnica e supporto logistico dell'IPAVO. Oltre al Tavolo di Concertazione venne individuato anche il Comitato di coordinamento (composto da un rappresentante della Conferenza dei Sindaci del Veneto Orientale, della Provincia di Venezia e della Camera di Commercio di Venezia) che ha il compito di promuovere ed indirizzare l'IPAVO. Questo comitato fornisce gli indirizzi generali per il coordinamento dell'IPAVO e degli attori coinvolti ed assicura la costituzione ed il funzionamento dell'IPAVO sulla base delle indicazioni fornite dal Tavolo di Concertazione e del suo regolamento. L'ambito territoriale

dell'IPAVO è costituito dall'area del Veneto Orientale, come individuata dalla L.R. n. 16/93, e dai Comuni di Quarto d'Altino e di Cavallino Treponti².

Il Tavolo di Concertazione dell'IPA della Venezia Orientale (formato dai rappresentanti delle Amministrazioni Comunali, della Provincia, della Camera di Commercio di Venezia, delle Parti economiche e sociali e dalle Organizzazioni sindacali) ha formulato il DPA 2007-2013 ed il Piano di Sviluppo Strategico (PSS) 2007-2013. (Pegoraro 2018)

Anche per l'IPA della Venezia Orientale il VeGAL ha un ruolo fondamentale, in quanto fa parte del Tavolo di Concertazione e svolge il ruolo di gestione e segreteria tecnica di esso. Inoltre, molti soggetti del Tavolo di Concertazione fanno parte del VeGAL. Questo non fa altro che intensificare ed accrescere la rete del partenariato pubblico-privato della Venezia Orientale. (VeGAL 2022d)

Come raccontato dal direttore Pegoraro, a fine 2013 il territorio decide di dotarsi del PSS che individua tre priorità (difesa idrogeologica, agenda digitale e sviluppo di itinerari) con lo scopo di razionalizzare gli sforzi per accedere alle ultime risorse europee non utilizzate del PSR regionale 2007-2013, che in base alla regola n+2, possono essere spesi per la realizzazione dei progetti fino al 2015. Questo PSS ha portato alla realizzazione di circa 20 progetti.

² Protocollo di Intesa per il Patto Territoriale della Venezia Orientale 2007.

CAPITOLO III

L'IMPATTO E LA RELAZIONE CON LA CITTA' METROPOLITANA DI VENEZIA

1. La Città Metropolitana con i Governi Monti e Renzi

Come già analizzato nel secondo capitolo, la Città metropolitana è un tema nel dibattito del nostro paese da più di trent'anni, ma solo nell'ultimo decennio si è arrivati alla sua istituzione. È tra il 2011 e il 2012, che il Governo Monti è intervenuto modificando la disciplina delle Province e delle Città metropolitane, le quali non erano ancora state istituite. Questo intervento realizzato attraverso due Decreti-legge, il D.L. 201/2011 e il D.L. 95/2012, fa parte di una riforma inconclusa, in quanto si fermò con la caduta del Governo stesso. Questi Decreti-legge furono poi oggetto anche della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale che stabilì che alcuni di questi articoli erano illegittimi, in quanto lo strumento del decreto-legge non è utilizzabile per realizzare la riforma organica e di sistema che prevedevano le norme censurate. (Camera dei deputati 2023)

Si può però notare che è in questa riforma che avviene un cambiamento radicale (ripreso poi dalla successiva l. 56/2014) sulla definizione dell'ambito territoriale delle Città metropolitane. Il D.L. 95/2012 prevedeva all'art. 18 (articolo censurato dalla sentenza 220/2013 della Corte costituzionale) che il territorio delle costituenti Città Metropolitane corrispondesse a quello della relativa provincia che veniva contestualmente soppressa; quindi, il legislatore del 2012 cambia idea sul territorio delle Città metropolitane rispetto ai legislatori precedenti, che avevano confermato la

regola della legge 142/90 anche con il D.lgs. 267/2000, il c.d. Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), che all'art. 22 prevedeva che il territorio della Città metropolitana fosse costituito dal territorio del Comune capoluogo e da quello dei Comuni vicini strettamente legati dal punto di vista sociale, economico e culturale.

La legge n. 56 del 2014, c.d. Legge Delrio, prevede una riforma degli enti locali, essa "*detta disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*". Questa legge individua, nelle regioni ordinarie, dieci Città metropolitane (tra cui quella di Venezia) che riconosce come "enti di area vasta", a cui assegna tre finalità istituzionali fondamentali: "*cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio livello, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee*". (Camera dei deputati 2022b)

Questa riforma interviene anche a stabilire i tre organi della città metropolitana: il Sindaco metropolitano, che è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo (nel caso in analisi, il Sindaco del Comune di Venezia) ed ha il compito di rappresentare l'ente e convocare e presiedere gli altri due organi, ovvero il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana. Il primo è composto, oltre che dal Sindaco metropolitano, da un numero di consiglieri che varia da 14 a 24 sulla base della popolazione della Città metropolitana. È un organo elettivo di secondo grado, in quanto i suoi componenti vengono eletti e possono essere eletti dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Città metropolitana. Il Consiglio resta in carica per cinque anni ed è l'organo di indirizzo e controllo ed approva regolamenti, piani e programmi. Infine, c'è la Conferenza metropolitana, composta dal Sindaco metropolitano e da tutti i sindaci dei Comuni della Città metropolitana. Quest'organo adotta lo statuto e viene consultato per l'approvazione dei bilanci dell'ente. (Camera dei deputati 2022b)

Un altro profilo trattato dalla legge Delrio è quello delle funzioni delle Città metropolitane, che si dividono in: funzioni fondamentali delle province; funzioni che vengono attribuite alla città metropolitana nel processo di riordino delle funzioni delle province; funzioni proprie; ulteriori funzioni attribuite dallo Stato o dalle regioni sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le funzioni proprie delle Città metropolitane sono: il Piano strategico del territorio metropolitano che ha carattere triennale e costituisce l'atto di indirizzo per gli enti locali del territorio; la pianificazione territoriale generale, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei Comuni; l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; la mobilità e la viabilità; la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale; ed infine, la promozione ed il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano. (Camera dei deputati 2022b)

È all'art. 1 comma 6, che la legge 56/2014 riprende la novità introdotta dall'art. 18 del D.L. 95/2012, individuando come ambito territoriale delle Città metropolitane il territorio dell'allora Provincia. Sempre allo stesso comma viene previsto che i Comuni possono, ai sensi del primo comma dell'art 133 della Costituzione, decidere se aderire alla Città metropolitana o ad una Provincia limitrofa e le regioni interessate possono esprimere un parere in merito. Viene inoltre previsto, che le nuove Città metropolitane debbano dotarsi del proprio statuto entro il successivo 30 giugno 2015 e che esse subentrino alle omonime province il 1° gennaio del 2015.

La Legge Delrio è nata come una disciplina transitoria, in vista di una riforma costituzionale che avrebbe soppresso le province eliminandole dalla Costituzione. Questa riforma fu però bloccata dall'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 e quindi fece venire meno il carattere di transitorietà a questa disciplina. A seguito di questo venne riaperto il dibattito sulla materia e con il D.L. 91/2018 venne istituito un tavolo tecnico-politico presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali

per l'avvio di un processo di revisione organica della disciplina. Nel 2020 venne poi istituito un gruppo di studio per la modifica del TUEL, ma il provvedimento finale di questo gruppo non venne presentato alle Camere entro il termine della legislatura. (Camera dei deputati 2022b)

Questa legge nel tempo è stata anche molte volte oggetto di sentenze della Corte costituzionale, come la n. 240 del 2021, dove la Corte si esprime sulle modalità di elezione degli organi della Città metropolitana. Qui la corte afferma che “il sistema attualmente previsto per la designazione del Sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale, con riguardo tanto al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto, che riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini”, in quanto il Sindaco metropolitano viene eletto solo dai cittadini del Comune capoluogo escludendo così tutti gli altri abitanti della Città Metropolitana. Va sottolineato che la legge 56/2014 prevede la possibilità di introdurre negli statuti delle Città metropolitane l'elezione diretta del Sindaco metropolitano, benché questo ad oggi non sia ancora possibile, mancando la legge statale che prevede il relativo sistema elettorale. (Camera dei deputati 2022b)

Secondo Patrizia Messina (2020) questa riforma “non ha risolto l'ambiguità con cui si definisce l'ambito di governo di area vasta, costituito dalla città metropolitana e da un ridimensionamento del livello provinciale: da un lato pensato come ambito di governo funzionale di secondo livello di tipo intercomunale, ma dall'altro ancora prigioniero, di fatto, di una concezione giuridico-amministrativa gerarchico-piramidale, che comporta il mantenimento dei vecchi confini amministrativi delle province anche per le città metropolitane, portando con sé evidenti problemi di inadeguatezza istituzionale tra funzioni e reti di servizi metropolitani, da un lato, e ambito territoriale di riferimento dall'altro”.

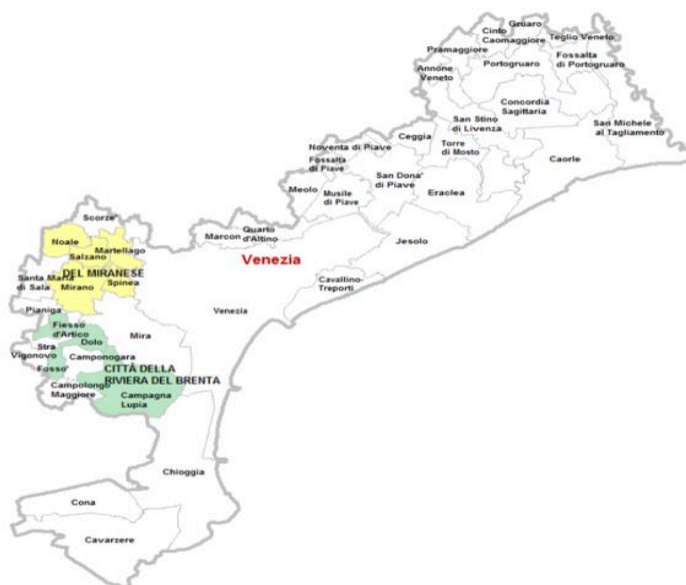
2. La Città metropolitana di Venezia

Sebbene la legge Delrio avesse previsto che le Città metropolitane dovessero subentrare alle rispettive province il 1° gennaio 2015, per la Città metropolitana di Venezia (CmVE) fu previsto un procedimento diverso dal

D.L. 90/2014, dato lo scioglimento anticipato del Consiglio del Comune di Venezia. Viene previsto che essa subentri alla provincia omonima a seguito dell'elezione del suo Consiglio metropolitano, che avverrà a seguito delle elezioni amministrative del Comune di Venezia dell'estate 2015 (il subentro avvenne il 31/08/2015). Inoltre, questo D.L. prevede che lo statuto della CmVE debba essere approvato entro 120 giorni dall'insediamento della Conferenza metropolitana. (Città metropolitana di Venezia 2023a)

Il territorio della CmVE (fig.1) si presenta come un ente composto da 44 Comuni e due Unioni di Comuni: quella "Del Miranese", composta dai Comuni di Mirano, Spinea, Salzano, Martellago e Noale; e quella della "Città della Riviera del Brenta", composta dai Comuni di Fiesso d'Artico, Fossò, Dolo e Campagna Lupia (Città metropolitana di Venezia 2023b). Sono inoltre presenti tre Conferenze dei sindaci: quella della Venezia Orientale, quella della Riviera del Brenta (composta dai Comuni di Campagna Lupia, Campolongo Maggiore, Camponogara, Dolo, Fiesso d'Artico, Fossò, Mira, Pianiga, Stra e Vigonovo, più un Comune della Provincia di Padova) e quella del Litorale Veneto (composta dai Comuni di Cavallino-Treporti, Caorle, Chioggia, Eraclea, Jesolo, San Michele al Tagliamento e Venezia, più tre Comuni della Provincia di Rovigo). (Regione Veneto 2022a)

Fig. 1 – Il territorio della Città metropolitana di Venezia



Fonte: Regione Veneto (2023a)

Una questione che riguarda il territorio della CmVE e che ha animato il dibattito su di essa dagli anni '90 in poi è quella della c.d. "PA.TRE.VE", l'area metropolitana principale della Regione Veneto (l'altra è costituita dal Veronese) secondo molti studi elaborati dall'ultimo decennio del secolo scorso in avanti. La peculiarità di quest'area è il suo essere policentrica, perché composta da tre poli principali: PAdova, TREviso e VEnezia. La Regione Veneto non ha obiettato alla mera trasformazione della Provincia di Venezia in Città metropolitana, non proponendo la creazione della Città metropolitana nell'area PA.TRE.VE, probabilmente, come sostiene Patrizia Messina (2013): «quest'inerzia può essere motivata dalla diffidenza e preoccupazione che la Regione aveva nei confronti della Città metropolitana, in quanto i criteri per il riparto delle funzioni tra regione e quest'ultima non erano ancora stati definiti. Ad oggi quindi la Città metropolitana "di diritto" non coincide con l'area metropolitana "di fatto" della regione». A questa affermazione di Messina, concorda anche il Sindaco del Comune di San Donà di Piave Dott. Andrea Cereser, il quale afferma che l'area metropolitana è la c.d. PA.TRE.VE., per le relazioni che hanno i beni e le persone all'interno di essa, e non l'odierna CmVE e quindi non la Venezia Orientale. Il tema della PA.TRE.VE, tornato in voga con la legge Delrio e ripreso dall'ex Sindaco di Padova Zanonato, come racconta Messina (2016), venne bloccato dal successivo Sindaco Bitonci, il quale non era interessato alla costruzione dell'area metropolitana policentrica, in linea con il governo regionale presieduto dal suo stesso partito politico.

L'area del Veneto centrale compresa tra le province di Venezia, Padova, Treviso e Vicenza, come sostiene Messina (2016), "ha tutte le caratteristiche proprie di un'area ad alta densità metropolitana ovvero di un territorio legato a una o più città centrali da rapporti di «interdipendenza funzionale» e di «elevata integrazione economica e sociale»" ed è un'area che "presenta ancora una forte frammentazione dal punto di vista politico-amministrativo, essendo suddivisa in 4 Province e oltre 250 Comuni, con evidenti difficoltà di governo dell'area vasta". Come racconta Messina, con la riforma di riordino territoriale avviata con la L.R. n.18 del 2012, la Regione

Veneto avrebbe potuto essere decisiva per “potenziare il processo di metropolizzazione come strategia di sviluppo, promossa dalle prossime politiche europee per lo sviluppo urbano”, ma così non è stato, in quanto nei documenti preliminari del POR-FESR viene riproposta una lettura del territorio obsoleta, con le sette città capoluogo ed i territori delle IPA (Messina 2016). Come sostiene Messina (2016): “La resistenza della Regione Veneto alla costituzione dell’area metropolitana del Veneto centrale [...] si spiega, molto probabilmente, con una evidente diffidenza nei confronti di un cambiamento di equilibri che, in un’epoca di tagli della spesa in cui non è più possibile attuare politiche distributive, finirebbe con lo spostare inevitabilmente il baricentro dello sviluppo (e del contesto politico) dalla periferia della provincia, alle città capoluogo, con la conseguente trasformazione del modo di regolazione prevalente, più aperto alla pianificazione strategica del territorio e a nuove politiche regolative.”.

Sul territorio e i confini della CmVE interviene anche il Presidente della Conferenza dei Sindaci del Veneto Orientale e Sindaco del Comune di Cinto Caomaggiore Dott. Gianluca Falcomer, il quale afferma che l’attuale Sindaco metropolitano, volendo ampliare i confini della CmVE, ha iniziato un dialogo con Treviso, Padova e Pordenone. Il Presidente Falcomer racconta che Pordenone non abbia “preso molto bene” questa proposta, anche perché avrebbe dovuto cambiare regione, trovandosi in Friuli-Venezia Giulia. Lo stesso Falcomer inoltre racconta di non aver visto pubblicazioni in cui Padova e Treviso si dimostrassero favorevoli. Quindi esiste l’intenzione del Sindaco metropolitano attuale di allargare i confini della CmVE, nonostante per ora questo obiettivo sembri ancora lontano.

Sul tema dell’area del Veneto centrale, Falcomer racconta che risiede nella Regione il timore di mettere mano sui confini, perché si aprirebbe un “vaso di Pandora”, cioè nel momento in cui si riorganizzasse la parte centrale, riemergerebbero tutti i problemi delle periferie, questo perché lui afferma che è ancora presente una visione di ente territoriale colonialista, formato da parte centrale e da un hinterland, non c’è una dinamica dove primeggi all’idea di governance del territorio.

Il Sindaco Falcomer racconta che agli albori della CmVE il suo Comune (Cinto Caomaggiore) e quelli di Scorzè e Fossalta di Piave avevano votato per l'uscita dalla CmVE. Lui motiva questo suo voto affermando che se è vero che la Città metropolitana debba corrispondere ad un'area metropolitana, che ha tutta una serie di caratteristiche, la Provincia di Venezia non dovrebbe essere la Città metropolitana, per questo trova inutile che non sia stata realizzata la Città metropolitana nell'area PA.TRE.VE. Falcomer aggiunge poi che all'epoca della Delrio si era proposto di fare le Città metropolitane, ma mantenendo anche le provincie. In questo caso essa sarebbe corrisposta al Comune di Venezia allargato dai Comuni limitrofi, i quali sarebbero stati soppressi per entrare nella Città metropolitana, diventando municipalità di essa (Falcomer aggiunge che si sarebbe potuto chiedere ai vari Comuni se avessero voluto o meno entrare nella CmVE). Sarebbe accaduto che tutta una serie di Comuni polarizzati sarebbero rimasti sotto la Provincia e tutto il resto invece sarebbe diventato CmVE (non più Comune di Venezia). Egli conclude che questa potrebbe essere la soluzione, ma la declinazione di una scelta simile nel territorio, creerebbe una provincia di Venezia "distopica", con sede a Venezia ma il territorio ubicato completamente a nord, ovvero il Veneto Orientale.

3. Il Piano strategico della Città metropolitana

Come detto in precedenza, la legge Delrio prevede come funzione propria di ogni Città metropolitana l'adozione del proprio "Piano strategico triennale del territorio metropolitano". La legge Delrio lascia alle Città metropolitane la libertà di configurazione di questo Piano, in quanto non ne definisce i paradigmi, ma afferma solo che debba essere aggiornato annualmente. Questo Piano è un documento d'indirizzo, dal carattere intersettoriale che prevede la programmazione delle politiche nel territorio metropolitano nel breve termine, dato che ha valenza triennale, facendo sì che gli attori prevedano delle azioni concrete ed attuabili. Questo Piano, individuato dall'art. 7 dello Statuto della CmVE come una funzione fondamentale di essa, "*definisce la visione futura del suo territorio,*

fondando le proprie analisi e prospettive sulle vocazioni ed eccellenze che lo contraddistinguono e favorendone la competitività ed attrattività nel rispetto della sua tradizione storico-culturale". Lo stesso articolo prevede poi che il Piano *"definisce gli obiettivi settoriali e trasversali di impatto sull'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le modalità di attuazione, i criteri generali di riparto territoriale delle risorse stimate necessarie al loro perseguimento, comprese quelle previste nei programmi finanziati dall'Unione Europea, i soggetti responsabili, i tempi ed il metodo di verifica della loro attuazione"*. Il Piano costituisce atto di indirizzo vincolante ed è una "cornice di riferimento" per l'azione delle amministrazioni locali; infatti, se esse non adeguano la propria pianificazione agli obiettivi del Piano strategico, vengono escluse dai relativi interventi e finanziamenti. Lo Statuto prevede inoltre che questo piano debba essere adottato dal Consiglio metropolitano previo dialogo con i rappresentanti delle zone omogenee e i vari stakeholders. (VeGAL 2017a)

Complementare al Piano Strategico metropolitano è il Documento Unico di Programmazione (DUP) della CmVE, approvato nel luglio 2018. Questo è un documento di programmazione di medio periodo che racchiude gli indirizzi di gestione della Città metropolitana. Esso è una guida all'attività dell'Ente e si compone di due sezioni: la Sezione Strategica (Ses), la quale racchiude le azioni con impatto di medio-lungo periodo che l'amministrazione vuole realizzare nel corso del mandato; e la Sezione Operativa (Seo), la quale racchiude gli strumenti che supporteranno le azioni previste nel Ses. (Nomisma 2018)

Il Primo Piano Strategico della CmVE (anni 2018-2020) viene avviato nel 2016 con una serie di incontri tra i vari attori pubblici e privati coinvolti, dai quali viene previsto lo sviluppo di esso su tre livelli:

- Macro: livello che riguarda gli interventi sovra-metropolitani, dove vengono previste alcune azioni di orientamento, data l'impossibilità di incidere direttamente;

- Metro: livello che riguarda vari interventi per l'ambito metropolitano, da sostenere oltre che con i fondi dei Comuni e della CmVE, anche con quelli europei e regionali attraverso partnership pubblico-private;
- Micro: livello che riguarda interventi di rigenerazione, consolidamento e manutenzione attraverso un'azione costante e diffusa sul territorio, da realizzare anche con fondi della CmVE e dei singoli Comuni.

Questo piano venne adottato il 23 luglio 2018 e, come rilevato all'interno del volume "Riordino territoriale e *governance* metropolitana" (Soriani et al. 2019), consiste prevalentemente in un documento di intenti, in quanto gran parte del Piano è dedicato all'inquadramento normativo ed all'analisi territoriale della CmVE presentando uno stile "dichiarativo-assertivo" che porta ad alti livelli di astrazione. Gli studiosi hanno poi rilevato che in questo Piano è presente una forte visione "veneziano-centrica", rinviando tutti gli aspetti operativi a piani di "secondo livello" che andranno ad integrare i contenuti del Piano Strategico. Inoltre, questo viene concepito dagli stessi fautori come un atto di indirizzo di successive attività.

Nonostante il Piano Strategico debba essere annualmente aggiornato, il Sindaco Andrea Cereser, afferma che quello della CmVE non è più stato oggetto di alcun punto all'ordine del giorno (né della Conferenza metropolitana, né del Consiglio metropolitano) da quando è stato approvato, neanche alla luce di ciò che è avvenuto con la pandemia e con il PNRR.

4. Dalla Provincia alla Città metropolitana di Venezia

Con il passaggio dalla Provincia di Venezia alla CmVE ci sono stati dei cambiamenti sulla gestione e governance di alcune settori, come: turismo, urbanistica e viabilità e mobilità sostenibile.

4.1 Turismo

Nel 2013 la legge della Regione Veneto n. 11 ha previsto la Organizzazione di Gestione delle Destinazioni (OGD); queste vengono costituite a livello territoriale da soggetti pubblici e privati per la gestione integrata delle destinazioni turistiche. Con questa legge la Regione Veneto

ha aveva sottratto alla Provincia di Venezia ed alla futura CmVE la gestione dei servizi dedicati all'accoglienza e all'informazione turistica attraverso l'APT, traferendo a sé stessa ed alle nuove OGD queste competenze. Infatti, nel 2015 la nuova Città Metropolitana ha messo in liquidazione l'APT della Provincia di Venezia e in seguito vengono create nella Venezia Orientale quattro OGD:

- "Bibione e San Michele al Tagliamento": la quale comprende i Comuni di San Michele al Tagliamento, Portogruaro, Annone Veneto, Gruaro, Cinto Caomaggiore, Pramaggiore, Fossalta di Portogruaro e Teglio Veneto;
- "Cavallino Treponti": la quale comprende solo il medesimo Comune;
- "DMO Caorle": la quale comprende i Comuni di Caorle e di Concordia Sagittaria;
- "Jesolo Eraclea": la quale comprende i Comuni di Jesolo, Eraclea, San Donà di Piave, Musile di Piave e Noventa di Piave, Ceggia, San Stino di Livenza, Torre di Mosto, Fossalta di Piave, Quarto d'Altino, Meolo e Marcon.

Ogni ODG adotta il proprio *Destination Management Plan* (DMP), il quale definisce "le linee strategiche per la gestione di una destinazione turistica, in un determinato arco temporale, attraverso l'individuazione di una visione ed obiettivi condivisi tra tutti gli attori territoriali, l'identificazione di precise azioni e delle necessarie risorse organizzative e finanziarie". (Regione Veneto 2022b) (Regione Veneto 2022c)

Va inoltre notato che ogni grande meta balneare (Cavallino Treponti, Caorle, Bibione e Jesolo) della Venezia Orientale ha un proprio consorzio di imprese turistiche. C'è poi un'altra importante figura presente nel settore turistico del territorio, che è il Distretto Turistico della Venezia Orientale, il quale è costituito da tutti i 22 Comuni dell'area e dalle imprese, associazioni di categoria ed i soggetti che concorrono alla formazione dell'offerta turistica. L'obiettivo di questo distretto è quello di "sostenere la cultura imprenditoriale legata al turismo, attraverso la promozione di iniziative volte a valorizzare il territorio rendendo le imprese vere protagoniste di questi interventi". (Venezia Orientale distretto turistico 2023)

4.2 Urbanistica

Per quanto riguarda l'urbanistica nel 2010 venne approvato dalla Regione Veneto il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) della Provincia di Venezia, strumento di pianificazione che delineava gli obiettivi e gli elementi fondamentali dell'assetto del territorio della provincia, in base agli indirizzi di sviluppo socioeconomico e alle varie caratteristiche del territorio. Questo piano fu il frutto di un grande processo di coinvolgimento dei vari attori pubblici e privati del territorio. (Città metropolitana Di Venezia 2018)

Con la legge Delrio viene affidata alla CmVE la funzione fondamentale di pianificazione territoriale generale e la funzione fondamentale della ex-provincia di pianificazione territoriale provinciale di coordinamento. Nel 2019 il Consiglio metropolitano della CmVE ha approvato, in via transitoria e fino ad un diverso assetto legislativo, il Piano Territoriale Generale (PTG) della CmVE che riprende tutti i contenuti del vecchio PTCP continuando a valorizzare il territorio attraverso la promozione di uno sviluppo durevole e sostenibile, rinnovando continuamente le proprie strategie. (Città metropolitana Di Venezia 2018)

Si può quindi notare che nell'ambito dell'urbanistica, con il passaggio dalla Provincia alla CmVE ci sia stato un cambio di strumento, dal PTCP al PTG, contestuale ad un aumento delle funzioni dell'ente intermedio nella materia. Un aspetto di questo settore che non cambia con il passaggio alla CmVE è la collaborazione dell'ente intermedio e dei Comuni attraverso i Piani di Assetto del Territorio comunali e intercomunali (PAT e PATI).

In materia di urbanistica, grazie al PNRR è stato realizzato un ingente intervento per la CmVE, la quale ha ricevuto ca. 140 mln di euro per i Piani Urbani Integrati. Il Sindaco Cereser racconta che, per la ripartizione di questi fondi tra i vari Comuni della CmVE che rispettavano l'indice di vulnerabilità, era stato proposto dai Sindaci di assegnare un 60% al Comune di Venezia e dividere il restante 40% agli altri Comuni in base alla popolazione. Questo proposta è stata accettata, ma la CmVE ha deciso di reinserire nel 40% il Comune di Venezia, che di fatto ha preso molto di più

della metà dei fondi. Sia il Sindaco Cereser, che il Presidente Falcomer, raccontano che in sede di ripartizione di questi fondi non sia stato previsto un disegno unitario o una strategia comune.

4.3 Viabilità e mobilità sostenibile

Per quanto riguarda la funzione della pianificazione della mobilità, la CmVE si è dotata del proprio “Piano Urbano della Mobilità Sostenibile” (PUMS), il quale ha l’obiettivo di soddisfare i bisogni di mobilità delle persone e migliorare la qualità della vita in città. Questo piano di durata decennale mette al centro le esigenze delle persone, non limitandosi alla sola gestione del traffico automobilistico. Questo piano è stato adottato dal Sindaco metropolitano nel dicembre 2022 e persegue quattro obiettivi principali: efficacia ed efficienza del sistema di mobilità; sostenibilità energetica ed ambientale; sicurezza della mobilità stradale; e sostenibilità socioeconomica. (PUMS 2023)

In questo settore la Venezia Orientale si è dotata di altri due progetti: “Pianificazione e mobilità sostenibile” e “Masterplan della viabilità della Venezia Orientale”, entrambi promossi dalla Conferenza dei sindaci del Veneto orientale e realizzati con il contributo annuale della L.R. n. 16/93. Il primo, realizzato nel 2019, era finalizzato a favorire l’omogeneizzazione per l’eventuale gestione associata delle attività di pianificazione della mobilità sostenibile dei 22 Comuni del Veneto Orientale. Gli obiettivi specifici di questo progetto sono: garantire una distribuzione uniforme dei servizi in tutto il territorio, innalzandone la qualità organizzativa; migliorare le infrastrutture per la mobilità sostenibile. (VeGAL 2023a)

Il secondo, invece, è uno strumento che si basa sull’idea di viabilità integrata, sostenibile e non settoriale. Questo piano prevede: sviluppi strategici diretti, interventi di messa in sicurezza del traffico, azioni e strategie per incentivare modalità di spostamento sostenibili. Questo piano è un atto di indirizzo e programmazione strategica pensato per fornire degli orientamenti ai futuri interventi. Da questo piano emerge che l’aspetto di maggior criticità sia dovuto alla sovrapposizione tra il traffico di

attraversamento e la mobilità locale all'interno delle stesse tratte stradali. Per quanto riguarda il tema della sicurezza stradale viene osservato che le tratte più emblematiche siano quelle prossime ai centri urbani principali e l'A4. In considerazione del territorio, questo masterplan ha definito la "strategia delle tre viabilità" come propria strategia. Questa consiste nella suddivisione del territorio in tre zone:

- nella zona A, che riguarda i centri e i poli urbani, gli obiettivi primari sono la qualità e la sicurezza della mobilità pedonale e ciclabile;
- nella zona B, che riguarda la c.d. "città nuova", cioè le periferie, frazioni e spazi a media densità, dove la progettazione dello spazio pubblico dovrà equilibrare i flussi sulle sezioni stradali e presentare soluzioni di incroci con semaforizzazione intelligente; inoltre, si vuole rendere ben evidente il passaggio tra la zona urbana e la zona extraurbana da una segnaletica rafforzata.
- nella zona C, che riguarda le aree rurali o esterne, l'obiettivo principale è quello di sostenere in modo coerente il traffico di attraversamento del territorio e di spostamenti anche di carattere sistematico.

Questo masterplan definisce due scenari, uno a breve termine, dove si prevede un potenziamento della viabilità esistente, e uno scenario di medio-lungo termine, dove si mira al potenziamento delle principali tratte della viabilità e alla realizzazione di nuovi collegamenti strategici per il territorio. (Comune di Portogruaro 2021)

5. La riforma della sanità veneta del 2016

Nel 2016 la legge della Regione Veneto n. 19 ha portato ad una riforma del Sistema Sanitario Regionale (SSR) della Regione Veneto, attraverso due azioni principali: la creazione di un nuovo ente di governance del SSR e l'individuazione dei nuovi ambiti territoriali delle Aziende ULSS.

La prima azione si è concretizzata nell'istituzione di "Azienda Zero" con lo scopo di razionalizzare, integrare ed efficientare i servizi sanitari, sociosanitari e tecnico-amministrativi del SSR. A quest'azienda, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, vengono affidate varie funzioni, tra

cui la Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) e la gestione centralizzata degli acquisti del materiale e delle procedure di selezione del personale del comparto sanità. Questa legge nasce con l'obiettivo di razionalizzare i costi del SSR e di portare innovazione in esso; infatti, viene prevista la creazione del fascicolo sanitario elettronico e della tessera sanitaria elettronica e un maggiore finanziamento all'innovazione tecnologica.

La seconda azione consiste nella riduzione delle Aziende ULSS. Si passa dalle 21 previste nel 1994 alle 9 attuali, una per provincia tranne che per le Province di Venezia e Vicenza, le quali ne hanno 2. Nell'odierna CmVE sono presenti due ULSS: la n. 3 "Serenissima" e la n. 4 "Veneto Orientale", la quale comprende 21 Comuni della Venezia Orientale, tutti tranne quello di Quarto d'Altino che fa parte dell'ULSS 3.

Per quanto riguarda questa seconda azione, nel primo progetto di legge regionale, non era stata prevista l'ULSS del Veneto Orientale, ma un'unica su base provinciale. Per questo, come racconta l'ex Sindaco del Comune di Noventa di Piave ed ex Presidente della Conferenza dei Sindaci dell'ULSS 10 Veneto Orientale Dott. Alessandro Nardese, nel settembre 2015 la Conferenza inviò una lettera alla V Commissione del Consiglio regionale del Veneto, nella quale viene chiesto il mantenimento dell'ULSS 10 per due motivi: il primo riguarda il turismo, poiché nel territorio i servizi sanitari non si rivolgono solo ai ca. 220.000 residenti, ma anche ai milioni di turisti che popolano il territorio annualmente per un ampio arco temporale (si contano almeno 20 mln di presenze all'anno), che nel 2015 hanno portato all'assunzione stagionale di 120 operatori (medici, infermieri e traduttori); il secondo motivo riguarda invece i confini del territorio. L'ex ULSS 10 confinava a nord-est con la Regione Friuli-Venezia Giulia e questo creava le c.d. "fughe", cioè tanti abitanti del bacino dell'ex ULSS 10, andavano a curarsi nelle vicine strutture friulane (Pordenone, Aviano e Latisana) creando dei consistenti flussi economici a favore di queste, da parte dell'ex ULSS 10 (circa 50 mln). Per questo problema viene chiesto un futuro intervento da parte della Regione per contenere questo fenomeno potenziando strutture, risorse umane e competenze professionali e viene

sottolineato che nel caso di un'ULSS su base provinciale si potrebbe generare una marginalizzazione del territorio con un conseguente aumento di questo fenomeno.

La Conferenza dei Sindaci dell'ULSS 10 non si limita a portare queste due ragioni, ma propone anche due soluzioni all'eventuale problema di un piccolo bacino territoriale e d'utenza della nuova ULSS. La prima prevede il coinvolgimento nella nuova ULSS del Comune di Cavallino-Treporti (che prima della riforma faceva parte dell'ULSS Veneziana), il quale ha caratteristiche omogenee al restante territorio per la forte valenza turistica; infatti, già da tempo gli abitanti ed i turisti di Cavallino-Treporti si rivolgevano alle strutture dell'ULSS 10. La seconda invece prendeva in considerazione il territorio dell'Opitergino-Mottense, il quale fa parte della Provincia di Treviso. Alla fine, viene creata la nuova ULSS 4 Veneto Orientale, la quale oltre a comprendere il territorio dell'ex ULSS 10 comprende anche il Comune di Cavallino-Treporti.

Un altro tema del settore della sanità che interessa tutt'ora il Veneto Orientale è quello della riorganizzazione delle strutture sanitarie dell'area. Da tempo si parla della creazione dell'ospedale unico o di un nuovo ospedale, dato che l'area ha solo "Ospedali Spoke" (centri satellite con un'assistenza più limitata) e non "Ospedali Hub" (centri primari in grado di fornire una più vasta gamma di servizi). Quindi l'obiettivo era quello di creare un "Ospedale Hub" per offrire maggiori servizi. Come racconta il Dott. Nardese, un documento regionale individuava l'area della bretella tra San Donà di Piave e Noventa di Piave come luogo adatto per la creazione dell'ospedale unico. Inizialmente si guardava al Sandonatese perché il bacino d'utenza era di ca. 120-130.000 ab.; invece, nel Portogruarese di circa 90.000. Il Portogruarese era contrario a questa proposta, perché non voleva perdere il proprio ospedale e perché chiudendo questo si rischiava di favorire il fenomeno delle fughe verso le strutture friulane. Furono poi elaborate altre ipotesi sulla sede dell'ospedale unico: Ceggia, Torre di Mosto o Santo Stino di Livenza e la proposta di lasciare il pronto soccorso nei vecchi ospedali, ma alla fine l'ospedale unico non fu creato per la

mancata convergenza tra i due poli. Secondo Nardese, questo territorio allora non è stato in grado di compiere una scelta forte per il problema di consensi elettorali, in quanto chi avesse “perso” l’ospedale avrebbe avuto una reazione avversa dalla popolazione. La Regione però, che ha il compito della programmazione sanitaria, non si è imposta a seguito di questo processo di concertazione che non ha portato alla decisione di un luogo per l’ospedale unico. Ad oggi nel territorio è presente il c.d. “Ospedale unico di rete”, dove i vari reparti si dividono tra l’ospedale di Portogruaro e quello di San Donà di Piave. Ora è in fase embrionale la proposta di un nuovo ospedale, non di un ospedale unico, tra San Donà di Piave e Jesolo, creazione che porterebbe alla chiusura degli ospedali delle due Città. Ad oggi sono quindi rimaste le quattro strutture ospedaliere presenti nel 2013: Ospedale di San Donà di Piave, Ospedale di Portogruaro, Ospedale di Jesolo (il quale sta diventando un polo riabilitativo) e la privata convenzionata Casa di Cura “Rizzola” di San Donà di Piave.

5.1 La Conferenza dei Sindaci della sanità

La Conferenza dei Sindaci della Sanità dell’ULSS 4 Veneto Orientale è indipendente dalla Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale di cui alla L.R. n. 16/93. Questa Conferenza è composta da tutti i Sindaci dei Comuni presenti nel territorio dell’ULSS 4 Veneto Orientale (quindi tutti i Comuni della Venezia Orientale tranne Quarto d’Altino che fa parte dell’ULSS 3 Serenissima) e l’attività di segreteria di questa Conferenza è gestita dal Comune di Portogruaro. Da tempo si discute sull’unificazione delle due Conferenze, ma come sottolinea il direttore Pegoraro, la Conferenza della Sanità è un’attività che viene seguita maggiormente dagli assessori ai servizi sociali dei Comuni e quindi, nel caso di unione delle due, si dovrebbero creare degli ordini del giorno dedicati. Pegoraro aggiunge poi che le due conferenze negli anni hanno cercato di rendere simili i propri regolamenti e di eleggere i propri Presidenti nello stesso periodo. Come racconta il Sindaco Falcomer, all’interno di questa conferenza è presente un accordo tra i primi cittadini che prevede che la presidenza di questa non

possa essere ricoperta dai Sindaci che hanno un ospedale nel proprio Comune, ovvero San Donà di Piave, Portogruaro e Jesolo.

6. La programmazione europea 2014-2020

L'Unione Europea nella politica di sviluppo regionale 2014-2020 introduce grandi novità che, come rileva Patrizia Messina (2013), possono essere riassunte nel concetto di "politiche integrate per la metropolizzazione", cioè per il potenziamento delle c.d. City Regions secondo un approccio integrato alle politiche di sviluppo territoriale. Il principale cambiamento introdotto da questa programmazione è rappresentato dall'approccio integrato alle politiche di sviluppo urbano. Viene offerta alle regioni metropolitane la possibilità di progettare ed attuare strategie integrate senza dover coinvolgere il livello di governo regionale. In questa programmazione la Commissione europea esplicita il concetto di Area metropolitana (City Regions o Regione metropolitana), il quale non coincide esattamente con le italiane Città metropolitane della legge Delrio, in quanto l'area metropolitana rappresenta la "dimensione funzionale di fatto", i quali confini vengono stabiliti su base statistica (nel caso Veneto è rappresentata dall'area PA.TRE.VE); mentre, la Città metropolitana consiste nella "dimensione politico-amministrativa di diritto", i quali confini vengono fissati dalla legge, come la legge n. 56/2014 (nel caso Veneto è rappresentata dall'ex-provincia di Venezia). (Messina 2013)

La programmazione europea 2014-2020 ha come obiettivo principale il "creare un numero maggiore di posti di lavoro migliori e una società socialmente inclusiva". Questi obiettivi sono al centro della "Strategia Europa 2020", la quale è orientata al raggiungimento di una crescita intelligente, cioè volta allo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, sostenibile, basata su un'economia più verde, più efficiente nella gestione delle risorse e più competitiva, e solidale, per promuovere l'occupazione e la coesione sociale e territoriale. Per raggiungere questi obiettivi l'UE ha previsto in questa programmazione cinque fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE): il Fondo europeo di

sviluppo regionale (FESR); il Fondo sociale europeo (FSE); il Fondo di coesione; il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Questi fondi, per cui è richiesta una maggiore cooperazione e coordinamento, oltre a perseguire i propri obiettivi specifici, mirano a raggiungere la Strategia Europa 2020 e la coesione economica, sociale e territoriale. (VeGAL 2023b)

6.1 Il PON METRO 2014-2020

L'approccio utilizzato dallo Stato italiano in questa politica europea è stato, come afferma Soriani et al. (2019) "conservativo", in quanto nel documento di programma dell'Agenzia per la Coesione Territoriale si legge che "l'area interessata dal PON si riferisce al massimo al territorio delle città metropolitane con interventi più mirati su porzioni di questi territori e, in particolare, sul territorio del Comune capoluogo. [...] Gli interventi non legati all'agenda digitale o al FSE sono invece concentrati esclusivamente nel territorio del Comune capoluogo". Si desume quindi che sia il Comune capoluogo a produrre la programmazione e ad esserne il beneficiario. Infatti, nel programma presentato dal Comune di Venezia (non dalla CmVE) il beneficiario dei 40,218 mln di euro risulta essere lo stesso. Si nota quindi come questa occasione data dall'UE non sia stata accolta dallo Stato italiano e dalla CmVE come occasione per sostenere il processo di "metropolizzazione". (Soriani et al. 2019)

Per quanto riguarda il PON METRO 2021-2027, il Sindaco Cereser afferma che la situazione dovrebbe essere anche peggiore rispetto alla precedente edizione, in quanto nel primo, ad esempio, la misura sull'agenda digitale prevedeva che alla fine del settennato ci fosse un coinvolgimento di almeno un quarto dei Comuni (quindi 11), in questo nuovo, che però i Sindaci ad ora non hanno ancora visto, ma solo sentito alcune indiscrezioni, non risulterebbe esserci neanche questo vincolo, ma solo un invito. Il Sindaco poi aggiunge che il fatto che nella precedente programmazione questo vincolo fosse stato previsto solo per il digitale non volesse dire che per le altre misure non lo si potesse prevedere.

6.2 II CLLD LEADER 2014-2020

Come evoluzione del programma LEADER, in questo periodo viene introdotto l'approccio "Community Led Local Development" (CLLD), il quale mira a portare la "logica" leader anche agli altri fondi. Il PRS della Regione Veneto per la programmazione 2014-2020 è intervenuto all'interno del FEASR attraverso 13 misure, tra cui quella denominata "Supporto alla sviluppo locale - Leader". Questa misura è stata attuata dal VeGAL attraverso il PSL "Punti Superfici Linee nella Venezia Orientale", che comprende i 16 Comuni già ambito del precedente PSL. (VeGAL 2023c)

Questo PSL, dalla dotazione finanziaria di 6,5 mln ca., è il frutto di un percorso di consultazione delle comunità locali e "mira ad investire sul patrimonio ambientale, storico, culturale e sui prodotti agroalimentari del territorio, per aumentare la qualità della vita e le opportunità di lavoro per la popolazione locale, in particolare i giovani, creando le condizioni perché essi possano vivere e lavorare nel proprio territorio". (VeGAL 2023d)

La strategia innovativa contenuta in questo PSL consiste nella concentrazione delle risorse in due "progetti chiave" denominati "Itinerari" e "Parco Alimentare". Il primo è finalizzato ad accrescere gli arrivi turistici nel territorio migliorando e valorizzando i quattro itinerari già creati in precedenza; invece, il secondo ha il fine di consolidare il settore agroalimentare ed enogastronomico locale per lo sviluppo economico del territorio. (VeGAL 2023d)

6.3 II DPA 2014-2020

Il Documento Programmatico d'Area (DPA) 2014-2020 dell'IPA della Venezia Orientale, nella prima impostazione aveva come idea forza quella di aumentare la capacità d'attrazione dell'area come parametro di riferimento per lo sviluppo del territorio. Questo processo è iniziato con una serie di azioni preparatorie che hanno portato alla formulazione del DPA approvato dal TdC il 16/11/2016. In questo processo è stata integrata all'idea di partenza quella di generare ricadute positive verso i giovani e le imprese. (VeGAL 2017b)

L'obiettivo generale di questo DPA è quello di “accompagnare il sistema territoriale verso una maggiore efficienza, competitività e vivibilità, con l'obiettivo di fare della Venezia orientale un'area dove turismo, agrifood, manifattura, artigianato e commercio si integrano sapientemente, coniugando sviluppo con la qualità della vita e capitalizzando la dotazione di risorse umane e naturali presenti”. Per raggiungere questo obiettivo generale sono stati previsti quattro obiettivi specifici trasversali: infrastrutture e mobilità; territorio e ambiente; imprese e innovazione; qualità della vita. (VeGAL 2017b)

Questo DPA porta un cambiamento nella governance dell'IPA rispetto al documento precedente, in quanto viene prevista la creazione di una “Cabina di regia”, che subentra al precedente “Comitato di coordinamento”, composta da 8 componenti: metà pubblici (Comune di San Donà di Piave, Comune di Portogruaro, un Comune costiero ed il Presidente della Conferenza dei Sindaci) e metà privati (1 agricoltura, 1 artigianato/industria, 1 commercio/turismo, 1 parti sociali/altri). (VeGAL 2017b)

CAPITOLO IV

IMPATTO DELLA CITTÀ METROPOLITANA SULL'ASSOCIAZIONISMO INTERCOMUNALE DEL VENETO ORIENTALE

1. Associazionismo intercomunale

Un tema importante presente nel DPA 2014-2020 è quello del riordino territoriale. Nel 2015 la Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale, con i fondi della L.R. n. 16/93, ha avviato tre studi in materia di associazionismo intercomunale, attuati da VeGAL con una serie di collaborazioni scientifiche.

Il primo è denominato “Studio di fattibilità per un’Unione tra i Comuni dell’area del Sandonatese – Basso Piave”, presentato dal Prof. Mauro Salvato. Questo progetto analizzò la fattibilità finanziaria e tecnico-organizzativa di gestire in forma associata vari servizi (in particolar modo quelli sociali e di polizia locale). Studio che, come racconta il Sindaco Cereser, non si è concretizzato con la creazione dell’Unione del Sandonatese (VeGAL 2017b)

Una funzione oggetto di vari dialoghi per la gestione associata nel Sandonatese è quella della Polizia Locale. Come racconta il Sindaco Andrea Cereser, il primo dialogo avvenne tra il Comune di San Donà di Piave e quello di Jesolo, vista la controtendenza della costa rispetto all'entroterra, cioè quando l'entroterra è “scarico” di attività, tipicamente in estate, per la costa è alta stagione e viceversa. L’idea era che nel periodo da ottobre fino a marzo-aprile i dipendenti di polizia locale sottoutilizzati a Jesolo potessero andare a supporto di San Donà di Piave, che in cambio

avrebbe dato una copertura estiva a Jesolo per consentire anche ai loro dipendenti di avere ferie estive, perché loro di fatto non sono in condizione di farlo. Questo dialogo si è poi chiuso e ne venne avviato uno nuovo, con alcuni Comuni del distretto di polizia locale VE2A a cui appartiene il Comune di San Donà di Piave, che sono Musile di Piave e Noventa di Piave. Gli altri Comuni del distretto sono Fossalta di Piave, Ceggia e Torre di Mosto, ma il primo era già impegnato in un'altra convenzione; invece, gli altri due dissero che per loro era ancora presto immaginare una forma di collaborazione. L'obiettivo di questo dialogo era quello di arrivare ad un comando unico di Polizia Locale con la forma di Unione dei Comuni, però poi non c'è stato un seguito, perché dopo la creazione dei vari atti, con la collaborazione del Prof. Mauro Salvato, sono emersi alcuni problemi. La paura più grossa era quella che il Sindaco non potesse più disporre del contatto diretto che ha con il comandante di polizia locale del proprio Comune, perché ci sarebbe un comandante unico, ma, lo stesso Cereser, afferma che in realtà questo è un falso problema, perché anche se il comandante è unico e presidia tre territori ci sarebbe stato comunque un referente per ciascun Comune. Gli altri due motivi che hanno separato i percorsi erano la disparità di trattamento economico e la scelta di dotare la Polizia Locale di arma, cosa che ha fatto il Comune di San Donà di Piave, per instaurare il terzo turno (che era obiettivo del programma di mandato) e che non hanno fatto gli altri Comuni. A seguito di questo tentativo i tre Comuni hanno continuato ad andare avanti per conto proprio ad eccezione di alcuni servizi (non intere funzioni ma alcuni servizi) dove è stata creata una convenzione tra questi ed il Comune di Venezia. Questi servizi sono: centrale operativa, l'attività di formazione e la gestione amministrativa delle sanzioni.

Il secondo studio invece, denominato "Studio di fattibilità per la promozione di un'Unione tra i Comuni dell'area del portogruarese" e presentato dalla Prof.ssa Elena D'Orlando, analizzò la possibilità di gestire in forma associata i servizi di competenza dei Comuni del Portogruarese attraverso una convenzione o un'Unione di Comuni. (VeGAL 2017b)

Il Sindaco del Comune di Cinto Caomaggiore Gianluca Falcomer, afferma che a seguito di questo progetto non è stata creata l'Unione dei Comuni del Portogruarese per un problema di natura contabile riguardante il personale. Egli afferma che, prendendo l'esempio di trasferire la funzione del sociale, allora essi si trovavano impossibilitati a farlo, perché alcuni Comuni non avevano gli assistenti sociali e non potevano assumerli per i piani di razionalizzazione che bloccavano le assunzioni. Visto che erano presenti questi tetti di spesa che non potevano essere violati, nel caso in cui avessero trasferito il personale avrebbero trasferito anche questo tetto e quindi il tetto dei Comuni si sarebbe abbassato e sarebbe finito tutto nell'unione; inoltre, afferma che comunque quella fetta ceduta sarebbe stata talmente poca che non avrebbe permesso la creazione del centro di governo dell'Unione, composto da ragioneria (di cui ogni Comune non può privarsi) e dagli affari generali.

Infine, il terzo progetto denominato "Studio di fattibilità per la promozione di convenzioni tra i Comuni del Veneto Orientale per lo svolgimento associato di funzioni e servizi" aveva come capofila il Comune di Portogruaro ed era diretto a tutti i Comuni. Il Comune di Portogruaro aveva conferito a VeGAL la gestione e l'attuazione del progetto e poi VeGAL ha, a sua volta, affidato ad ANCI SA l'elaborazione dello studio di fattibilità, volto a verificare la fattibilità tecnico-politica dello svolgimento associato di vari servizi e funzioni non fondamentali (centrale unica di committenza, commercio e attività produttive, promozione del territorio e del turismo, promozione e gestione degli eventi culturali, sportello Europa) tra i 20 Comuni dell'Area. Alla fine, però questa convenzione non è stata creata. (VeGAL 2017b)

Come racconta il Presidente Falcomer, questo studio fu fatto perché la Regione aveva modificato la L.R n. 16/93, togliendo la possibilità per la Conferenza di fare progetti di sviluppo e prevedendole la possibilità di fare solo progetti di convenzionamento. Questo ha portato la Conferenza a proporre progetti di ogni tipo per non vedere calato il fondo. Nel 2020, con il contributo dell'allora Vicepresidente della Regione Veneto Gianluca

Forcolin, è stata modificata nuovamente la legge regionale reintroducendo la possibilità per la Conferenza di fare progetti di sviluppo e introducendo nel Veneto Orientale i Comuni di Cavallino e Quarto d'Altino.

Il tema del personale, secondo il Sindaco Falcomer, è un grande problema che i Comuni del Portogruarese stanno affrontando, diversamente da quelli del Sandonatese, perché il loro territorio confina con la Regione a Statuto Speciale Friuli-Venezia Giulia. I Comuni friulani oltreconfine prevedono ai loro dipendenti comunali 200€ in più in busta paga rispetto alla retribuzione dei Comuni portogruaresi, per questo Falcomer afferma che i dipendenti comunali, dopo essere stati formati in un comune, vengono assunti dai Comuni friulani che aprono i concorsi. Quest'aspetto non riguarda solo i piccoli Comuni, ma anche quelli grandi; infatti, due dirigenti del Comune di Portogruaro si sono trasferiti a Trieste e Gorizia. Falcomer racconta che negli anni scorsi era stata avanzata la proposta al Ministro Brunetta di istituire una zona speciale del Portogruarese, dove si riconoscessero, ai dipendenti comunali, 200 € in più in busta paga, per uniformarlo ai Comuni friulani, però in questo caso sarebbe il Sandonatese a diventare il confine; quindi, Falcomer afferma che bisognerebbe studiare dei meccanismi che tengano conto di vari fattori (es. l'anzianità di servizio).

Il Presidente Falcomer afferma che oggi si parla costantemente di convenzionamenti tra i Comuni, ma ci si blocca nella fase del personale per la questione della soglia. Egli sostiene che la voglia di aggregazione c'è, ma ne manca la fattibilità e il problema principale è quello del personale che è collegato alla questione della soglia, dove comunque negli ultimi anni sono stati fatti dei passi in avanti rispetto ad un decennio fa. Questo problema è stato portato dai sindaci a tutti i livelli di governo, come racconta Falcomer, facendo presente che lo Stato, bloccando le assunzioni, sta bloccando tutte le progettualità; tuttavia, la risposta dello Stato è stata che questo blocco è dovuto al contenimento della spesa pubblica. Secondo Falcomer lo Stato dovrebbe trattare in due modi diversi i Comuni italiani: se un Comune è in dissesto finanziario lo è per certi parametri e deve riportare questi parametri in salute; invece, se un Comune è "in salute" dovrebbe essere più libero di

operare perché: “se è da vent'anni che non va mai in dissesto finanziario vuol dire che c'è una cultura politica in quel territorio che difficilmente lo porterà ad un default”.

Su una possibile Unione di Comuni nel Portogruarese, Falcomer afferma che non c'è più la “gelosia” delle competenze, e: “Se domani mattina venisse fuori che Portogruaro riesce ad aggregarci polizia locale, personale, protezione civile etc., ma non come Convenzione, ma come Unione, io ed altri firmeremmo subito, perché ci ritroveremo ad avere una programmazione unica, ci ritroveremo ad avere un bilancio unico e tratteremmo il personale con la stessa indennità tra questi Comuni che ad oggi hanno stipendi diversi”.

Il Sindaco Cereser afferma che un problema grosso che ha visto in base alla sua esperienza di amministratore locale per due mandati è che lui, che è Sindaco di un Comune medio-grande, svolge questo lavoro a tempo pieno. Invece, il Sindaco di un Comune piccolo (sotto i 5000 ab.) oltre ad essere Sindaco deve avere anche un altro lavoro, in quanto solo la retribuzione da Sindaco non gli basterebbe per vivere. Un Sindaco di un piccolo Comune che deve lavorare e seguire l'ente, nel quale riesce a fare solo le cose strettamente indispensabili e invece i progetti di associazionismo intercomunale richiedono molto tempo e disponibilità, che un Sindaco non sempre ha, considerando l'ordinaria amministrazione e le ore che deve dedicare all'altro suo lavoro. Questo è un grosso problema ed è legato alla difficoltà di piccoli Comuni di riuscire a garantire tutto. Cereser fa l'esempio del Comune di Venezia (ca. 260.000 ab.) e di quello di Gruaro (ca. 2.200 ab.) che hanno le stesse funzioni fondamentali, ma mentre il Comune di Venezia ha 3000 dipendenti, il Comune di Gruaro non arriva a 10. Cereser afferma che quindi il Sindaco di un piccolo Comune riesce forse a garantire la gestione corrente, ma si perde tantissime occasioni facendole perdere anche alla propria popolazione (es. i bandi di recente pubblicazione che vanno studiati e verificati quotidianamente). Cereser afferma che nella CmVE un Comune, per le funzioni per cui non riesce a garantire il personale, potrebbe farle gestire da un livello superiore, cioè dalla Zona

Omogenea, che a livello di area vasta potrebbe gestire sia funzioni attribuite dalla CmVE (es. edilizia scolastica), ma anche funzioni delegate dai Comuni a questo livello superiore (es. politica ambientale). Cereser conclude affermando che questa cosa è prevista sia dalla legge che dallo statuto della CmVE, solo che ci vuole una volontà e una disponibilità di tempo che l'attuale Sindaco metropolitano non sta dando.

2. La gestione dei servizi pubblici nella Venezia Orientale

Per quanto riguarda la gestione dei servizi pubblici, in tre casi troviamo l'unità amministrativa a livello di CmVE: rifiuti, Capitaneria di Porto di Venezia e Tribunale. Negli altri casi il territorio della CmVE viene suddiviso in varie parti. Nella Venezia Orientale troviamo 4 Centri per l'Impiego: quello di Mestre che comprende il Comune di Quarto d'Altino; quello di San Donà di Piave che comprende 7 Comuni del Sandonatese; quello di Jesolo, che comprende i Comuni di Jesolo, Eraclea e Cavallino Treponti; e quello di Portogruaro che comprende gli 11 Comuni del Portogruarese. Per quanto riguarda la Sanità è presente l'Ulss 4 Veneto Orientale in tutto il territorio della Venezia Orientale (ad eccezione di Quarto d'Altino che rientra nell'ULSS 3 Serenissima). Dal punto di vista della gestione del sistema idrico integrato la Venezia Orientale ricade nel territorio di 3 Ambiti Territoriali Ottimali (ATO): quello interprovinciale "Veneto Orientale" che comprende i Comuni di Meolo e Quarto d'Altino, gestito dalla società Piave Servizi S.r.l.; quello interprovinciale "Laguna di Venezia" che comprende 10 Comuni della Venezia Orientale, gestito dalla società ASI Spa (ora entrata a far parte di Veritas Spa); e quello interregionale "Lemene" che comprende i restanti 10 Comuni del Portogruarese, gestito dalla società Livenza Tagliamento Acque. Per quanto riguarda la gestione delle reti di bonifica, il territorio del Veneto Orientale (ad eccezione del Comune di Meolo, una parte del territorio del Comune di Fossalta di Piave e del Comune di Quarto d'Altino) è servito dal Consorzio di Bonifica del Veneto Orientale. (Soriani et al. 2019) (Nomisma 2018)

Fino al 2018 erano presenti tre società che gestivano la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti nella Venezia Orientale: Alisea Spa nel Sandomatese, ASVO Spa nel Portogruarese e Veritas Spa nei Comuni di Meolo e Quarto d'Altino. Nel novembre 2018 Alisea Spa è stata fusa con Veritas Spa, la quale detiene più del 55% delle azioni di ASVO Spa, si può quindi affermare che ad ora il sistema integrato dei rifiuti solidi urbani del territorio della Venezia Orientale sia gestito da Veritas Spa, la quale opera anche nei restanti Comuni della CmVE. Per quanto riguarda il trasporto pubblico, nella Venezia Orientale operano Trenitalia Spa, con alcuni treni ad alta velocità ed i treni regionali, ATVO Spa che gestisce il trasporto su gomma in tutti i Comuni del territorio e altre aziende dei trasporti pubblici locali localizzate nelle province contermini e nel Veneziano (ACTV) che effettuano collegamenti con il territorio della Venezia Orientale. (VeGAL 2017a)

Per quanto concerne i servizi comunali ci sono varie esperienze di gestione associata. I Comuni di Quarto d'Altino e Cavallino-Treporti sono associati con i Comuni di Marcon e Venezia per la gestione dei servizi sociali; lo stesso vale anche per i Comuni di Portogruaro, Teglio Veneto e Cinto Caomaggiore. Per quanto invece riguarda la polizia locale sono presenti nella Venezia Orientale quattro gestioni associate: due nel Portogruarese e due nel Sandomatese. La prima riguarda i Comuni di Portogruaro, Gruaro, Cinto Caomaggiore e Concordia Sagittaria; la seconda i Comuni di Fossalta di Portogruaro e San Michele al Tagliamento; la terza i Comuni di San Donà di Piave, Noventa di Piave, Musile di Piave e Venezia e la quarta i Comuni di Fossalta di Piave, Meolo, Quarto d'Altino e Roncade (TV) (Nomisma 2018)

Per quanto riguarda invece le forze dell'ordine sono presenti varie sedi. L'Arma dei Carabinieri è presente con 13 Stazioni ed una Stazione della Forestale. La Polizia di Stato con i Commissariati di Jesolo e di Portogruaro. La Guardia di Finanza è presente con il Gruppo di Portogruaro, la Compagnia di San Donà di Piave e le Tenenze di Caorle e Jesolo. Infine, i Vigili del Fuoco sono presenti con 4 Distaccamenti (di cui uno Volontari).

3. Gli Ambiti Territoriali Sociali

Come spiega Gianfranco Pozzobon, ex. direttore dei servizi sociali dell'ULSS 3 Serenissima, gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) sono stati previsti fin dal 2000 all'art. 6 della legge 328/2000, che prevedeva la creazione di questi ambiti aggregando i Comuni su base distrettuale, le regioni dovevano poi costituire questi ambiti sulla base dei distretti sanitari per favorire l'integrazione sociosanitaria. In realtà poi poche Regioni hanno provveduto ad attivarli (il Veneto non lo ha fatto). Questo fino al 2017, quando con l'avvio del Piano nazionale di contrasto alla povertà viene previsto che i fondi di esso vengano gestiti dagli ATS, non più come era prima dalle Regioni o in alcuni casi direttamente dai Comuni. In questo momento diventa quindi necessario attivare questi ATS. In Veneto la formalizzazione di questi avverrà con il DGR 1191 dell'Agosto 2020, anche se di fatto essi vengono attuati prima, perché erano necessari per il Piano nazionale di contrasto alla povertà e viene scelta la formula della Convenzione con il Comune capofila (unica opzione ad oggi disponibile in Veneto). La Regione Veneto decide di individuare gli ATS non sulla base dei distretti sanitari, ma sulla base dei Comitati dei Sindaci di distretto che sono la trasformazione delle Conferenze dei sindaci avvenuta con la riforma del 2016 e ne stabilisce 21. Agli ATS viene aggiunto anche il tema della gestione delle azioni previste dalla missione 5 del PNRR; quindi, questo comporta che i Comuni capofila si trovano ad essere i titolari di tutte le pratiche amministrative legate alla costruzione, presentazione, approvazione e gestione dei progetti del PNRR.

Successivamente è stato previsto che agli ATS si aggiungano anche altri fondi es. politiche giovanili e fondo non autosufficienza. Quindi si alimenta la quantità di compiti e di azioni che sono in capo agli ATS, cioè in capo al Comune capofila, e questo crea dei problemi per alcuni di essi, soprattutto per quelli che non sono anche Capoluogo di Provincia, perché si trovavano ad avere un apparato di personale non in grado di gestire in maniera adeguata i fondi. Questo problema dovrà essere affrontato dalla nuova legge regionale.

Lo sviluppo degli ATS passa attraverso la scelta di una forma giuridica che consenta di individuare e di condividere tra i diversi Comuni un'articolazione e una modalità in grado di gestirlo, perché, come ricorda il dott. Pozzobon, il compito dell'ATS sarà quello di gestire in forma associata tutti i servizi sociali che sono previsti dai Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS), come indicato nella legge di bilancio del 2022 (l. 234/2021). I LEPS erano stati previsti dalla l. 328/2000, ma mai attuati; si è iniziato a introdurli sia con il Fondo povertà sia con il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali (pubblicato nell'agosto del 2021), piani che identificano già una serie di livelli essenziali. Altri livelli essenziali verranno poi identificati da due leggi che attualmente in discussione in Parlamento: la nuova legge quadro sulla disabilità e la legge sulla non autosufficienza. Queste due leggi sono previste dal PNRR e dovranno entrare in vigore entro marzo del 2024, pena la perdita dei fondi del PNRR. La norma dice che gli ATS devono gestire obbligatoriamente in forma associata le funzioni legate all'erogazione dei LEPS, mentre per le altre funzioni c'è la libertà di scelta da parte dei Comuni di conferire la gestione all'ATS oppure tenersele per sé. La lista dei LEPS si trova nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali e poi c'è una sintesi in un documento predisposto dal Ministero del lavoro di attuazione degli ATS, il quale non è ancora stato divulgato.

Per le varie opzioni di forme giuridiche a scelta dei singoli ATS bisognerà però aspettare la nuova normativa regionale, anche se lo stesso Pozzobon, sulla base delle disposizioni nazionali, ipotizza che queste possano essere di cinque tipi: la convenzione con il Comune capofila (art. 30 TUEL); il Consorzio (art. 31 TUEL); l'Azienda Speciale (art. 114 TUEL); l'Unione di Comuni (art. 32 TUEL) e l'Azienda per i Servizi alla Persona (APSP). Come spiega Pozzobon, l'APSP è la forma giuridica che dovrebbe scaturire dalla trasformazione delle IPAB, tema su cui il Veneto è in ritardo, essendo l'unica regione che non ha ancora la legge regionale sulle IPAB. L'IPAB oggi è un ibrido tra pubblico e privato, prevista dalla c.d. Legge Crispi (l. 6972/1890), e le soluzioni che si profilano sono due: andare verso la privatizzazione totale, oppure la trasformazione in azienda totalmente

pubblica, cioè in APSP. Secondo Pozzobon è probabile che ci saranno alcune realtà, come quella di Venezia, che manterranno la gestione associata tramite Convenzione con Comune capofila per non creare un altro organismo. Quello che si sta verificando è una chiara differenziazione regionale delle forme giuridiche. Per il Veneto è probabile che le formule che verranno maggiormente scelte saranno la convenzione, il consorzio e l'azienda speciale.

L'attesa legge regionale dovrebbe poi affrontare anche un altro tema, quello dell'ampiezza degli ATS. Secondo Pozzobon ci sono alcuni ATS che sono enormi (arrivano a 500.000 abitanti) e questo stride con l'idea di un ATS che coincida col distretto e con le circoscrizioni per l'impiego (previsto dalla normativa nazionale), le quali sono di più. Un'ipotesi potrebbe essere quella di tornare alle vecchie 36 ULSS preesistenti alla riforma sanitaria regionale del '94, che identificavano le ULSS con delle comunità locali, perché l'idea dell'ATS è anche quella di essere un ambito in cui una comunità locale si riconosce. Ora invece ci sono molte ATS grandi che sono prive d'identità mettono insieme territori anche molto diversi tra di loro (es. il distretto Treviso Sud che mette insieme tutti i Comuni della cintura di Treviso e tutto l'Opitergino-Mottense era fino al 94 l'ULSS 11). Però anche per la possibilità di creare sub-ATS bisognerà aspettare la nuova normativa regionale.

Per quanto riguarda il conferimento di funzioni obbligatorie alle ULSS, la L.R. n. 55 del 1982 prevedeva di porre in capo alle ULSS le "materie ad elevata integrazione socio-sanitaria", cioè tutta l'area delle dipendenze, della salute mentale e della disabilità (anche se per la disabilità il pagamento delle rette rimaneva in capo ai singoli Comuni, poi in alcuni territori è stata delegata anche la questione delle rette alle ULSS). Poi ci sono altre materie facoltativamente delegabili, per esempio, il tema della tutela minori (che nella Venezia Orientale è stato delegato all'ULSS ad eccezione della gestione economica), il tema del servizio sociale professionale e l'assistenza domiciliare ed in alcuni casi sono state delegate all'ULSS.

Gianfranco Pozzobon ricorda che il servizio sociale professionale è un LEPS; quindi, bisognerà capire se la regione consentirà a mantenere la possibilità di delega all'ULSS per queste funzioni, oppure se obbligatoriamente tutte le funzioni che sono riconducibili ai LEPS debbano essere obbligatoriamente gestite dagli ATS. Questo dipenderà tutto dalla nuova normativa che dovrà anche prevedere come garantire l'integrazione sociosanitaria (uno degli obiettivi anche della normativa nazionale). In questo il Veneto aveva fatto la scelta di realizzare l'integrazione sociosanitaria attraverso le deleghe; quindi, ponendo in capo alle ULSS la gestione di un determinato servizio, le ULSS mettevano insieme la parte sociale e quella sanitaria. Pozzobon afferma che, se si decide di togliere la delega alle ULSS, bisognerà prevedere altre modalità (es. protocolli o degli accordi di programma) per realizzare l'integrazione.

Nella Venezia Orientale ad oggi è presente un unico ATS che coincide con il distretto unico dell'ULSS 4 Veneto Orientale composto da 21 Comuni. Fino ad oggi l'ATS è stato gestito attraverso una convenzione con il Comune di Portogruaro come capofila. Il Sindaco di San Donà, Andrea Cereser, afferma che, al di là della volontà politica, non c'è stata ancora una dimostrazione dei benefici dei vari possibili modelli di gestione e quindi suggerisce che questa sarebbe la via da intraprendere per decidere poi l'opzione da scegliere. Inoltre, egli riflette anche sull'ambito territoriale dell'ATS, chiedendosi se l'ATS unico nella Venezia Orientale risulti ancora efficace oppure per alcune cose sarebbe meglio costituire dei sub-ambiti.

4. La Zona Omogenea della Venezia Orientale

La legge Delrio, all'art. 1 comma 11 lettera c), ha previsto che le singole Città metropolitane possano stabilire nei rispettivi statuti, *“anche su proposta della regione e comunque d'intesa con la medesima”*, la costituzione di zone omogenee *“per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”*. (Vigneri 2016)

Le zone omogenee sono delle istituzioni, all'interno dei confini metropolitani, dotate di caratteristiche geografiche, demografiche, storiche, economiche ed istituzionali comuni (Nomisma 2018). La CmVE nel proprio statuto ha previsto che: l'organizzazione di essa si articoli in una o più zone omogenee, che il Consiglio metropolitano provveda al riconoscimento degli ambiti territoriali della L.R. n. 16/93 come zona omogenea e che gli organismi di coordinamento delle zone omogenee possano formulare proposte e pareri agli organi della CmVE. Il Presidente Falcomer racconta che la zona omogenea della Venezia Orientale non era stata inserita nella prima versione dello Statuto della CmVE, ma fu aggiunta solo nella seconda versione a seguito della bocciatura della prima. (VeGAL 2017a)

Sulla Zona Omogena della Venezia Orientale sono stati finanziati, dalla Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale con i fondi della L.R. n. 16/93, due studi: "Contributo della Zona Omogenea della Venezia Orientale al Piano strategico della Città metropolitana di Venezia" e "Supporto alla definizione della zona omogenea della Venezia Orientale".

Il Primo è stato realizzato tra il 2016 ed il 2017 con la consulenza tecnico-scientifica di *Proteco engineering* e il coordinamento di VeGAL. Questo progetto è composto da 5 fasi (concertazione, avvio processo, consultazione, elaborazione e comunicazione) in cui sono state consultati vari attori pubblici e privati che operano nell'area, partecipanti al TdC dell'IPAVO, per definire una condivisa vision di governance dell'area e acquisire il supporto finanziario alla realizzazione della zona omogenea. Il progetto aveva lo scopo di supportare l'Organismo di coordinamento della zona omogenea (una volta attivato) nella formulazione di proposte e pareri, inerenti all'area del Veneto Orientale e che possano favorirne lo sviluppo, agli organi della CmVE. (VeGAL 2023e) (VeGAL 2017a)

Come racconta il direttore Pegoraro, con questo progetto il TdC dell'IPAVO ha partecipato alla consultazione effettuata dalla CmVE sull'elaborazione del Piano Strategico metropolitano, proponendo 14 progetti strategici. A questo sono seguiti una serie di incontri con la CmVE,

sia dal punto tecnico che politico, e sono stati inseriti nel Piano strategico metropolitano della CmVE 11 dei 14 progetti strategici individuati.

La Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale, a seguito della stesura del Piano strategico della CmVE, ha denunciato la visione “veneziano-centrica” del territorio metropolitano e chiesto maggiori interventi ed investimenti nel settore economico, sociale ed ambientale, e maggiori interventi di riqualificazione e rigenerazione delle periferie e non solo del Comune capoluogo. (Nomisma 2018)

Il secondo invece, realizzato nel 2018 con la collaborazione di Nomisma e VeGAL, aveva l'obiettivo di realizzare un percorso di accompagnamento alla proposta costitutiva della zona omogena della Venezia Orientale nella CmVE. All'interno del progetto, sulla base delle esperienze di altre Città metropolitane, sono state create: una proposta d'Intesa tra Regione Veneto, CmVE ed i Comuni; una proposta di regolamento della zona omogena; delle proposte per l'articolazione del Piano strategico e del Documento Unico di Programmazione per la zona omogenea; delle proposte di iter per la formulazione di pareri sugli atti della CmVE che riguardano la Venezia Orientale; alcune proposte di ambiti ottimali per l'esercizio in forma associata di servizi comunali e di deleghe di funzioni metropolitane. (Nomisma 2018) (VeGAL 2023f)

A seguito di questo progetto sono state inviate alla CmVE e alla Regione Veneto le varie proposte di atti e documenti, ma la CmVE non ha formalmente istituito la Zona omogenea. Come racconta il Presidente Falcomer, è stato richiesto anche il parere obbligatorio al CAL, che però non è stato fornito perché se il parere fosse stato favorevole avrebbe messo in soggezione la CmVE, la quale ha un suo delegato all'interno del CAL. Falcomer afferma che ora la Zona Omogenea non è un progetto prioritario per la Conferenza dei Sindaci perché ci sono altri progetti prioritari, come quelli della L.R. n. 16/93 che, come afferma lo stesso: “sono quelli che di fatto generano il Veneto orientale”. Secondo il Presidente della Conferenza dei sindaci Falcomer, fino al 2025 non esisterà nessuna Zona Omogenea, perché: “finché c'è questo Sindaco metropolitano e questa struttura

metropolitana è incompatibile qualsiasi proposta”. Secondo Falcomer questa zona omogenea di fatto non è mai partita, perché c'è il problema che ogni volta che si inizia a strutturare qualcosa nella Venezia Orientale, il Comune di Venezia non accetta, perché c'è sempre il timore che nella parte Nord si sviluppi una concentrazione di forza che in qualche maniera possa limitare la capacità di gestione di Venezia. Egli aggiunge inoltre, che se il Sindaco metropolitano non la vuole, o non partirà mai o se parte, parte “sabotata”.

Il Presidente Falcomer afferma poi che potrebbe esserci anche un altro problema relativo alla creazione della Zona Omogenea, in quanto ad essa dovrebbero essere conferite funzioni, cioè personale e risorse, ma il personale della CmVE è già in carenza di suo, perché quando sono state sciolte le Province, il personale di esse è migrato in vari enti (in particolare in Regione), quindi di fatto la Provincia di Venezia è stata prima depotenziata e poi trasformata in CmVE. Quindi, per costituire la zona omogenea la CmVE dovrebbe avere quel numero di personale adeguato che possa essere transitato mediante lo spostamento di funzioni nella zona omogenea. Il Presidente Falcomer afferma di non sapere, in realtà, quale declinazione può avere la zona omogenea in termini di impatto ed efficacia, perché non è mai partita, inoltre sostiene che se, da un lato, la zona omogenea per funzione è comprensibile, dall'altro per territorio è un rischio, perché a seconda delle esigenze il territorio si scompone.

5. Rapporti tra Comuni e Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale e la Città metropolitana di Venezia

Il Presidente Falcomer racconta che la CmVE è stata voluta nella forma odierna dal partito che governava il Comune di Venezia all'epoca, perché era convinto così di governare Comune e Provincia di Venezia per sempre. Gli eventi hanno smentito questa convinzione, perché coloro che governavano la città, a causa dello scandalo sul Sindaco Orsoni e la dimissione sua e della maggioranza dei consiglieri comunali, si sono ritrovati a perdere la Città e, perdendo Venezia, hanno perso anche la

Provincia. Falcomer afferma che questa è stata una strategia politica fallimentare che ha premiato in realtà l'avversario e oggi non c'è più un partito che controlla tutto, ma c'è il Sindaco metropolitano, che è Sindaco sia del Comune di Venezia sia della CmVE.

Come ricorda il Presidente Falcomer, all'epoca della Provincia di Venezia era previsto che il suo bilancio venisse ripartito per: 1/3 al Comune di Venezia; 1/3 alla parte centrale, Chioggia e Cavarzere e il restante 1/3 al Veneto orientale. Con questa logica si manteneva l'equilibrio all'interno dalla Provincia, però con l'istituzione della CmVE è saltato questo rapporto, perché: «non potendo votare i tuoi consiglieri, non hai la capacità di portare in bilancio le tue proposte». Falcomer continua affermando che ora il bilancio di fatto viene realizzato dal Sindaco metropolitano e l'ultima volta il Consiglio metropolitano l'ha subito approvato, è stato poi portato in Conferenza metropolitana e lì sono avvenuti i primi scontri. Il Comune di Caorle e il Comune di Santo Stino di Livenza hanno votato contro il bilancio. Il Sindaco Cereser aggiunge che quando c'era la Provincia c'erano gli assessori che facevano il giro di tutti i Comuni, ora invece la Venezia Orientale non ha un interlocutore politico della CmVE con cui parlare.

Un'altra osservazione che fa Falcomer riguarda i fondi. Egli afferma (come riportato anche in precedenza) che i fondi del PON METRO 2014-2020, fondo individuato per investire su tutta la città metropolitana, sono stati interamente utilizzati dal Comune di Venezia. Questo accade anche ai fondi della legge speciale di Venezia, che sono stati concentrati nel capoluogo. Egli afferma quindi che se è presente la Città metropolitana, tutti i 44 Comuni che la compongono sono "Venezia", non ci deve essere "Venezia di serie A" e "Venezia di serie B". Secondo lui, la "Venezia di serie B" è quella che di fatto ha iniziato a lavorare assieme perché deve compensare il divario con la "Venezia di serie A" ed è sempre un po' più svantaggiata ed è la Venezia Orientale.

Sulla questione dei fondi e della CmVE interviene anche il Sindaco Cereser, il quale afferma che a livello di CmVE c'è una mancanza di visione e di un criterio di priorità nell'utilizzo dei tanti fondi che stanno arrivando.

Egli afferma, poi, che tutti questi fondi che stanno arrivando alla CmVE e al Comune di Venezia sono “soldi a debito”, quindi si chiede perché i cittadini di tutta la CmVE debbano pagare il debito di un intervento, non rilevante per tutto il territorio, ma riguardante solo il territorio della città di Venezia. Il Sindaco fa riferimento ad un progetto del Comune di Venezia, finanziato anche da fondi della CmVE, che nell'ultimo periodo sta dividendo i vari amministratori locali: il c.d. “Bosco dello Sport” dal costo di ca. 330 mln di euro.

Un altro profilo è il legame tra il territorio e il Sindaco metropolitano. Come afferma il Primo cittadino di San Donà di Piave, per l'attuale Sindaco Metropolitano la forma di collaborazione tra Comuni della Venezia Orientale è un fastidio, in quanto Brugnaro ha avuto in passato delle espressioni in cui ha dimostrato la propria insofferenza rispetto all'autonomia e alle attività della Venezia Orientale. Inoltre, sia il Presidente Falcomer sia il Sindaco Cereser affermano che oggi in CmVE non c'è collegialità nelle scelte; infatti, le decisioni spesso vengono prese dal solo Sindaco metropolitano (che è stato votato solo dai residenti nel comune di Venezia).

Il Sindaco Cereser afferma che ci sarebbe un modo per opporsi all'attuale gestione della CmVE, in quanto essendo i Comuni della Venezia Orientale la metà di quelli della CmVE (22 su 44) essi potrebbero bloccare i bilanci. Secondo il Sindaco di San Donà del Piave questa proposta mette d'accordo i Sindaci della Venezia Orientale solo a parole ma poi, nei fatti, giunti al momento del voto, o perché l'attuale Sindaco metropolitano acquisisce la benevolenza di alcuni o per non voler arrivare ad un vero e proprio scontro, quest'azione non viene intrapresa.

Infine, per quanto riguarda i rapporti tra CmVE e VeGAL, Simonetta Calasso, dell'ufficio piani del VeGAL, afferma che la CmVE non ha mai collaborato con il VeGAL. La CmVE ha istituito un ufficio Europa con il quale non sono stati instaurati rapporti, anche se, come racconta ancora Calasso, il VeGAL, lavorando con fondi europei, aveva provato ad instaurare dei rapporti con la dirigente di questo ufficio Europa.

6. Organizzazione a livello intercomunale

Il Presidente Falcomer spiega che sul tema dell'organizzazione a livello intercomunale della Venezia Orientale è da tempo che esiste la volontà di creare un ente che unifichi: Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale (L.R. n.16/93), Conferenza dei Sindaci della sanità dell'ULSS 4 Veneto Orientale, IPA VO, Patto Territoriale, Distretto turistico, DMO di Jesolo, DMO di Cavallino, DMO di Caorle e Concordia, DMO San Michele al Tagliamento, VeGAL e l'Assemblea dei Sindaci del Consorzio di bonifica del Veneto Orientale. Attualmente per l'IPA il soggetto responsabile è il Comune di Portogruaro e il VeGAL fa da segreteria.

Per quanto riguarda la Conferenza dei Sindaci (L.R. n.16/93), la Regione aveva invitato alla creazione di un'Associazione, che poi è stata bloccata dalla ex Sindaca di Portogruaro Maria Teresa Senatore. Falcomer continua raccontando che ora si discute su una convenzione intercomunale generale:

Nel senso di mettere i Comuni intorno ad un tavolo e creare una convenzione intercomunale elencando quali sono i servizi e le progettualità che vanno condivise, prevedendo la Conferenza dei Sindaci come assemblea che dà gli atti di indirizzo e specifici la modalità di gestione dei progetti, senza passare per i consigli comunali.

Questa è una convenzione quadro che serve a dare una risposta locale al problema regionale e nazionale. Falcomer conclude affermando che questa è una situazione molto complicata da declinare: "perché le realtà sono diverse, le esigenze sono diverse, vi sono polarità diverse, cioè se fai un unico ente dopo un po' scoppia, perché ti ritroverai troppo stretto". Tuttavia, secondo Falcomer c'è bisogno di una nuova struttura perché ci sono tantissimi tavoli in cui si riuniscono i Sindaci per altri due motivi: a) il primo è perché vede che l'attività di conferenza, che è tanto impegnativa se non ci si limita a convocare l'ordine del giorno, crea sempre un meccanismo per cui il Presidente deve seguire tutti assiduamente e nel suo caso il suo Comune non ha la struttura per farlo; b) il secondo motivo è che nella Venezia Orientale c'è una forte capacità progettuale (grazie soprattutto al VeGAL), ma la debolezza dell'organizzazione territoriale non riesce a dare

l'imprinting che potrebbe dare a questi progetti un impatto molto più potente. Egli afferma che: "ci sono situazioni di *best practices* che portano a casa i progetti, non di struttura pensata, ragionata e costituita".

7. Lo sviluppo della Venezia Orientale secondo la Conferenza dei Sindaci

Considerato lo stato dei rapporti che la Conferenza dei Sindaci ha con la CmVE, come visto in precedenza, il Presidente Falcomer, alla domanda "Come la Conferenza dei Sindaci ha deciso di muoversi per lo sviluppo della Venezia Orientale, tenendo conto degli attuali rapporti con la CmVE", ha risposto che la Conferenza intende raggiungere questo obiettivo continuando a progettare, con gli strumenti a sua disposizione, portando avanti dei progetti che tendono poi a sviluppare masterplan, dei meccanismi che poi consentono ai Comuni, o alla conferenza se dotata di strumenti ad hoc, di sviluppare degli studi di fattibilità tecnico-economici per poi accedere ad un contributo.

Continua affermando che l'attuale strategia di sviluppo della Conferenza è quella di operare a livello di Conferenza per tutto ciò che ha valore di "intercomunalità" e ricettività di investimento; invece, per tutto ciò per cui un Comune possa autogestirsi può chiedere il sostegno della conferenza (es. è successo per l'hospice di Portogruaro) e allora lì ci può essere un appoggio della conferenza, ma sono occasioni isolate.

Infine, Falcomer racconta che negli ultimi anni ci sono state delle evoluzioni a livello di Conferenza. Una prima riguarda la sottoscrizione dei progetti. Negli ultimi anni tutti i Comuni sottoscrivono tutti i progetti della Conferenza; invece precedentemente era successo che il Comune di Fossalta di Piave non partecipava più ai progetti L.R. n. 16/93 per una serie di motivi. Il secondo cambiamento riguarda una pratica, precedentemente non seguita dalla Conferenza, ovvero "l'attività politica istituzionale", che Falcomer spiega come l'esporsi assieme come insieme di Comuni per temi che aggregano e sono di carattere politico istituzionale (es. per l'A4, l'alta velocità, il problema dell'aumento dei prezzi dei materiali, il problema della

rigenerazione urbana etc.). L'ultima variazione è stata introdotta dallo stesso Falcomer ed è il meccanismo delle risoluzioni, introdotto dal momento che all'interno della Conferenza i Sindaci vi è uguaglianza tra i membri ed il Presidente è un "primus inter pares"; quindi ad oggi le decisioni non vengono chiamate "Deliberazioni della Conferenza dei Sindaci", ma "Risoluzioni dei Sindaci della Venezia Orientale" perché, come spiega Falcomer, così si dà dignità a tutti.

8. Il DPA 2021-2027 e i progetti futuri

Il DPA dell'IPA Venezia Orientale per il periodo 2021-27 è stato approvato dal TdC il 20 ottobre 2021 ed aggiornato per la prima volta dallo stesso TdC il 28 marzo 2022. Sulla base dell'attività di concertazione, l'idea-forza dell'IPA 2021-27 è "finalizzata a ridurre le esternalità negative del sistema locale sull'ambiente e minimizzare i suoi impatti sul clima accompagnando il sistema economico e sociale locale verso la sempre più estesa adozione di comportamenti e stili orientati alla sostenibilità e pronti a rispondere agli eventi avversi" ed articolata in 8 ambiti tematici: energia e clima; sicurezza idraulica; mobilità; scuole; cultura; turismo; impresa e lavoro; agricoltura; 2 ambiti trasversali: inclusione sociale, giovani e pari opportunità; digitalizzazione; e una serie di progetti pilota. Questo DPA mira ad una Venezia Orientale ad impatto zero, infatti il suo titolo è "V0Impact". Questo DPA, come raccontano il Sindaco Cereser ed il Direttore Pegoraro, dovrebbe essere suscettibile di modifica nella primavera del 2023. (VeGAL 2022e)

Due progetti molto importanti per il territorio e che possono portare grandi possibilità allo sviluppo ed al consolidamento della governance del territorio riguardano il Patto territoriale e l'Area Urbana del Basso Piave Urbano. Il Presidente Falcomer racconta che i malumori nel territorio, tra Sandonatese e Portogruarese, hanno fatto sì che il Sandonatese (ad eccezione di Fossalta di Piave) sia rimasto maggiormente escluso dal Patto territoriale, ma abbia ottenuto l'Area Urbana del Basso Piave Urbano; invece, il Portogruarese ha il Patto territoriale (c'è anche Fossalta di Piave,

perché è il Comune che ha redatto la pratica però la maggior parte degli interventi ca. 85% sono concentrati nel Portogruarese). Questi sono degli equilibri che si creano, perché Falcomer afferma: “l’alleanza tra i due territori funziona, troppa fusione secondo me li fa scombinare”.

Per quanto riguarda il Patto territoriale (che è confluito nel DPA) è stata presentata una nuova istanza (non è ancora conclusa l'istruttoria del progetto) da parte del Comune di Fossalta di Piave, che ha redatto un progetto mirato alla costituzione di un Distretto culturale evoluto, del valore di ca. 10 mln di euro.

L’altro progetto è quello dell’Area Urbana del Basso Piave Urbano (AU BPU) composta dagli 11 Comuni del Sandonatese. Questa era stata inizialmente oggetto di uno studio di fattibilità del VeGAL e poi, in seguito alla candidatura di essa, selezionata dalla Regione Veneto nelle strategie di sviluppo territoriale integrato del programma regionale FESR 2021-27. Come stabilito dalla Regione Veneto, le aree urbane sono: “entità geografiche costituite da uno o più centri urbani e dai Comuni limitrofi di influenza, che formano un sistema unitario basato su flussi di pendolarismo, relazioni e/o opportunità di natura economica, sociale, culturale” (Regione Veneto 2023b); quindi, territori caratterizzati da dinamiche di interdipendenza e relazioni funzionali tali da giustificare un approccio strategico condiviso. Queste aree urbane rientrano nelle politiche di Sviluppo Urbano Sostenibile (SUS) della Regione Veneto e sono chiamate a predisporre le Strategie Integrate di Sviluppo Urbano Sostenibile (SISUS). La governance dell’AU BPU ed il partenariato si compongono di tre livelli: l’Autorità urbana, che è rappresentata dal Comune di San Donà di Piave ed è la struttura amministrativa che svolgerà le funzioni di autorità urbana; il Partenariato comunale, composto dagli 11 Comuni del Sandonatese, ha il compito di definire le modalità di governance dell’AU ed è la sede di coordinamento tra i Comuni dell’AU; il Partenariato urbano, formato dal Partenariato comunale, i potenziali beneficiari o attuatori delle SISUS ed altri soggetti rilevanti. I membri di questo Partenariato urbano si ritroveranno nel Tavolo di Partenariato Urbano. All’interno del Partenariato comunale

deve essere sottoscritta una Convenzione con il Comune capofila, che in questo caso è quello di San Donà di Piave, e deve essere individuato un referente per ciascun Comune. Nelle varie SISUS individuate dall'Autorità Urbana, attraverso il confronto con i due partenariati, dovranno essere indicati gli interventi che si intendono realizzare. Queste strategie vengono definiti in dialogo con la Regione attraverso un processo di co-progettazione per individuare le soluzioni più coerenti con il PR 2021-2017 e dovranno "contribuire ad affrontare le sfide economiche, ambientali, climatiche sociali e demografiche dell'Area, rispondere alle esigenze di sviluppo e dare attuazione alle potenzialità della stessa". (Regione Veneto 2023b)

9. Questionario ai Sindaci della Venezia Orientale

Per la conclusione di questo capitolo è stato sottoposto ai 22 Sindaci della Venezia Orientale un questionario³ per raccogliere le loro posizioni sugli argomenti trattati. Il questionario è composto da 7 sezioni principali, ognuna delle quali è formata da una serie di domande a risposta chiusa o aperta che hanno come presupposto le risposte fornite. A questo questionario hanno risposto 18 Sindaci rappresentanti dei Comuni di: Annone Veneto, Caorle, Cavallino-Treporti, Ceggia, Cinto Caomaggiore, Concordia Sagittaria, Eraclea, Fossalta di Piave, Fossalta di Portogruaro, Gruaro, Jesolo, Meolo, Musile di Piave, Noventa di Piave, San Donà di Piave, San Michele al Tagliamento, San Stino di Livenza e Teglieto Veneto.

Alla prima sezione, riguardante lo strumento dell'**Unione di Comuni**, 10 Sindaci hanno risposto che sarebbero favorevoli alla creazione di un'Unione di Comuni della Venezia Orientale. Degli 8 Sindaci non favorevoli, uno ha risposto che sarebbe favorevole alla costituzione di due Unioni di Comuni diverse, una per il Sandonatese e una per il Portogruarese; invece, gli altri hanno affermato che non sarebbero favorevoli neanche a questa proposta motivando la loro risposta con le seguenti ragioni: presupposti normativi inadeguati; concreto rischio di

³ Si veda l'allegato 1

perdita d'identità territoriale; incertezza del risultato in termini di miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi e della conoscenza e vicinanza ai bisogni del cittadino; dispersione del ruolo del politico locale; destinazioni produttive diverse. Inoltre, alcuni ritengono che ci siano altre modalità più efficienti per raggiungere gli obiettivi dell'Unione di Comuni o che creare un nuovo ente non regga per i costi, in quanto le esperienze di questo tipo nel Portogruarese sono state, a parere degli enti e dei segretari comunali coinvolti, un vero disastro economico, soprattutto per il personale e quindi che i servizi si possano gestire in convenzione senza creare nuovi enti. Altri invece ritengono che l'Unione dei Comuni sia una scelta condivisibile, ma che si debba unire in base alle peculiarità e nella Venezia Orientale la Costa e l'entroterra hanno caratteristiche diverse, oppure che, per esperienza, lo strumento istituzionale dell'Unione sembri insufficiente a creare un'effettiva integrazione. Viceversa, i Sindaci favorevoli alla creazione dell'Unione di Comuni hanno motivato la propria posizione con le seguenti motivazioni: diminuzione e ottimizzazione dei costi; efficiente utilizzo del personale e possibilità di condivisione e specializzazione di esso; aumento dell'offerta e della qualità dei servizi; omogeneità e miglior gestione dei servizi nel territorio; accorpamento di alcuni servizi; implemento della competitività dell'ente rispetto alla capacità di progettazioni di sviluppo; trasferimento di funzioni decentrate da enti sovracomunali; condivisione di servizi e progetti; uniformità del territorio; condivisione delle problematiche amministrative e delle relative soluzioni; aumento competitività delle imprese.

Nella seconda sezione, dedicata alla CmVE, alla domanda "E' d'accordo all'appartenenza del suo Comune alla **Città metropolitana di Venezia?**" 12 Sindaci hanno risposto di sì e 6 di no. I Sindaci contrari giustificato la propria posizione con le seguenti ragioni: lontananza e disinteresse della CmVE nei confronti del proprio territorio; scollamento tra il veneziano e il territorio dell'entroterra; mancanza degli elementi essenziali di un ente metropolitano (conurbazione, servizi condivisi e mobilità); obiettivi amministrativi troppo diversi. Altri sostengono che Venezia non sia un'area

metropolitana o che la gestione delle risorse della CmVE sia concentrata sul Sindaco metropolitano e da un Consiglio metropolitano, scelti praticamente per la maggioranza dai soli cittadini veneziani. Invece, alla domanda: “È favorevole all'eventuale uscita del suo Comune dalla Città metropolitana di Venezia e alla creazione di una nuova Provincia della Venezia Orientale?” 10 Sindaci hanno risposto di sì e 8 di no.

Alla domanda “Secondo lei la Città metropolitana di Venezia è in grado di fornire effettive opportunità di sviluppo alla Venezia Orientale?” 10 Sindaci hanno risposto negativamente e 8 positivamente. I Sindaci che hanno risposto in modo negativo sostengono la propria tesi con le seguenti argomentazioni: il problema deriva dalla scarsa rappresentatività del Consiglio Metropolitano dovuta alla modalità di elezione del Sindaco Metropolitano e dei relativi organi politici di gestione; scollamento tra il veneziano e il territorio dell'entroterra; la gestione della provincia precedente alla città metropolitana era più efficace; si decentralizzano poco le risorse sia umane che economiche; perché non ne ha l'interesse; un territorio che va dall'Emilia al Friuli ha caratteristiche completamente diverse; perché la provincia di Venezia è troppo grande e diversa per popolazione, territorio etc., per poter essere gestita con questo centralismo; è troppo concentrata su Venezia; perché l'attuale metodo di non elezione non aiuta le aree periferiche a contare.

Invece, i Sindaci che hanno risposto in modo affermativo presentano le seguenti argomentazioni: attrae maggiori risorse; i progetti di caratura nazionale e comunitaria con un partenariato che coinvolge Venezia sono più competitivi; dipende sempre dalla gestione politica. Altri sostengono che andrebbe valorizzato il rapporto tra Venezia e l'entroterra o di riconoscere le potenzialità e la necessita di un ente territoriale di riferimento, ma pongono una condizione: quella che si ritorni ad un ente amministrato da una giunta votata da tutti i suoi cittadini. Altri ancora ritengono che l'estensione delle opportunità anche al Veneto Orientale porterebbe un maggiore prestigio a tutto il territorio interessato sotto il profilo sociale, culturale e turistico. Infine, altri sostengono che è possibile se aumenterà la

concertazione e condivisione di obiettivi e risorse o che è stata creata per questo, anche se ora non lo sta dimostrando.

Va notato che dei Sindaci che hanno risposto negativamente a questa domanda, 8 sono gli stessi che hanno risposto positivamente alla possibilità di uscita del proprio Comune dalla CmVE per la creazione di una nuova Provincia della Venezia Orientale. 16 Sindaci ritengono che gli organi della CmVE abbiano una visione veneziano-centrica. Solo 2 su 18 non condividono questa lettura. Alla richiesta di valutare su una scala da 1 a 10 i rapporti tra la Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale e gli organi della CmVE, 6 Sindaci hanno assegnato un voto almeno sufficiente: un Sindaco ha dato 9; un Sindaco ha dato 7; 4 Sindaci hanno dato 6. Invece, 12 Sindaci hanno assegnato un voto insufficiente: 2 Sindaci hanno dato 5; 4 Sindaci hanno dato 4; un Sindaco ha dato 3; 4 Sindaci hanno dato 2; un Sindaco ha dato 1.

La terza sezione riguardava la gestione associata del servizio di **Polizia Locale**. Alla domanda "*Il servizio di Polizia Locale del suo comune è gestito in forma associata?*" 12 Sindaci hanno risposto di sì e 6 di no. Dei Sindaci che hanno risposto in modo affermativo solo uno ha riferito di non ritenersi soddisfatto di questa gestione, motivando la sua scelta affermando che c'è troppo spreco sull'organizzazione. Tra i Sindaci che hanno risposto negativamente, solo due si sono dichiarati disposti ad entrare in una convenzione già esistente. Gli altri affermano di non essere disposti per le seguenti ragioni: non ne esiste ancora una ad hoc; troppo spreco sull'organizzazione; per la posizione particolare del proprio Comune e i numeri delle presenze turistiche. Altri ritengono che funzioni bene così e che si abbiano risposte pronte ai cittadini o che sia necessario creare una convenzione tra i Comuni della costa.

La quarta sezione, inerente all'eventuale unificazione della Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale con quella dell'ULSS 4 ha visto 14 risposte affermative e 4 negative.

La quinta sezione riguardava l'utilizzo dello strumento della fusione dei Comuni, al quale 10 Sindaci si sono dimostrati favorevoli e 8 no.

La sesta sezione riguardava lo strumento dell'IPA e veniva chiesto loro di valutare da 1 a 10 l'importanza ad oggi di questo strumento. A questa domanda 6 Sindaci hanno assegnato un voto insufficiente: un Sindaco ha dato 3; 3 Sindaci hanno dato 4; 2 Sindaci hanno dato 5. Invece, per i voti almeno sufficienti si rileva che: 2 Sindaci hanno dato 6, 3 Sindaci hanno dato 7; 5 Sindaci hanno dato 8; 2 Sindaci hanno dato 9.

L'ultima sezione è invece inerente alla questione dell'**ATS**. È stato chiesto ai Sindaci con quale forma giuridica dovrebbe essere gestito l'ATS del Veneto Orientale, in vista della nuova legge regionale. Sono state fornite quattro opzioni: 4 Sindaci hanno optato per l'Unione di Comuni; 9 per la Convenzione con Comune capofila; 4 per l'Azienda Speciale; 1 per il Consorzio. È stato poi chiesto se i Sindaci fossero favorevoli alla creazione di un'Unione di Comuni per la gestione inizialmente solo dell'ATS e poi anche di altre funzioni e/o servizi delegati dai Comuni. A questa domanda 9 Sindaci hanno risposto affermativamente e 9 negativamente. All'ultima domanda "*Crede che la creazione di un'Unione nella Venezia Orientale possa portare ad un maggior peso e ruolo di essa all'interno della Città metropolitana di Venezia?*" 9 Sindaci hanno risposto di sì e 9 di no.

Questi dati, riferendosi a 18 dei 22 Sindaci della Venezia Orientale, non consentono di fornire delle risposte assolute a tutte le domande sul futuro dell'area, possono però fornire delle indicazioni importanti, come:

- la presenza per molti di *un rapporto critico con la CmVE*, in quanto la maggioranza dei Sindaci (16 su 22) ritiene che la CmVE abbia una visione veneziano-centrica e 12 Sindaci su 22 valutano con un voto insufficiente i rapporti con la CmVE. Si può notare inoltre che c'è un consistente numero di Sindaci (10) che sarebbe favorevole all'eventuale uscita del proprio Comune dalla CmVE per la creazione di una nuova Provincia.
- Si nota poi che la metà della Conferenza sarebbe disposta a costituire una o *due Unioni*, però essendo solo la metà, questo dato potrebbe dimostrare la poca probabilità di creazione di una o due Unioni che

ricoprano tutto il territorio. Tre ragioni molto ripetute dai Sindaci contrari sono il costo dell'Unione, il problema dell'identità e dell'integrazione e la non necessità di creare un nuovo ente, ragioni spesso maturate da esperienze passate. Una ragione molto sostenuta dai Sindaci critici nei confronti della CmVE è quella dell'elezione diretta degli organi della stessa, soprattutto per quanto attiene al Sindaco metropolitano. L'introduzione dell'elezione diretta potrebbe, quindi, far ricredere questi Sindaci sulla CmVE, creando un maggior legame tra essa e la Venezia Orientale.

- Per quanto riguarda l'ATS della Venezia Orientale, secondo i dati del questionario, esso potrebbe continuare ad essere gestito da una Convenzione con Comune capofila, in quanto 9 Sindaci ritengono che sia questa la via da percorrere, sempre che la Regione Veneto consenta, con la nuova legge regionale, ancora questa scelta.

CONCLUSIONI

Questo studio aveva l'obiettivo di rispondere a due domande principali: "La Città metropolitana di Venezia può offrire effettive possibilità di sviluppo alla Venezia Orientale?" e "Quali sono state le cause che hanno impedito la creazione di una o più Unioni di Comuni nel territorio?".

Per quanto riguarda la prima domanda, dall'analisi esposta in questo lavoro, nei rapporti del territorio con la CmVE sembrerebbe che i due problemi principali siano: il rapporto con gli organi della Città metropolitana, primo tra tutti il Sindaco metropolitano, eletto solo dai residenti del Comune di Venezia, e la sua visione veneziano-centrica.

Per quanto riguarda gli organi, l'elezione di questi ad oggi è indiretta, e quindi non è presente il processo di accountability e responsabilità politica degli organi della CmVE nei confronti di tutti i suoi abitanti (Vigneri 2016). Su questo punto bisognerà attendere una legge statale che vada a completare la legge Delrio, che già prevede la possibilità di elezione diretta del Sindaco metropolitano. L'attuale Sindaco metropolitano dovrebbe terminare il suo secondo mandato nel 2025, risulterebbe quindi molto probabile che i rapporti tra CmVE e Venezia Orientale proseguano in questo clima almeno fino a questa data, salvo un cambio di modi di regolazione da parte dello stesso Sindaco.

A questo tema è collegato anche quello della *Zona Omogenea* della Venezia Orientale, che probabilmente per ora non verrà realizzata, o se sarà realizzata, non raggiungerà a pieno le sue possibilità, almeno fino a quando non ci sarà un Sindaco metropolitano che creda in questo

strumento e che sia un promotore della cooperazione intercomunale tra i Comuni della CmVE anche quando questa non coinvolga quello di Venezia.

L'eventuale aggiornamento del Piano strategico metropolitano potrà indicare se la CmVE si doterà di una visione strategica, di un "pensare metropolitano" che poi si estenderà anche sull'utilizzo dei fondi, permettendo al PON METRO di operare su tutto il territorio metropolitano in un'ottica, non veneziano-centrica, ma di "metropolizzazione", concezione che per ora è mancata.

Riguardo alla seconda domanda, i due progetti principali di creazione di un'Unione di Comuni nel Sandonatese ed una nel Portogruarese non si sono concretizzati per vari motivi, come il problema del personale e dei tetti alla spesa, delle differenze di trattamento economico o, nel caso della funzione di Polizia, della paura che il Sindaco non potesse più disporre del contatto diretto con il proprio comandante, poiché ce ne sarebbe stato uno unico.

La Venezia Orientale si è dimostrata essere, in questo studio, un territorio diviso, ma allo stesso tempo coeso. È diviso perché sono presenti, anche per ragioni storiche, due poli principali con caratteristiche differenti, San Donà di Piave e Portogruaro, a cui i Comuni limitrofi fanno riferimento. Spesso questi due territori si scontrano o non sono d'accordo su alcune scelte; inoltre, vivono problemi differenti, per esempio, le c.d. "fughe" verso il Friuli, che non coinvolgono il Sandonatese.

I poli però negli ultimi anni stanno diventando tre, si sta aggiungendo la parte litoranea. Jesolo è diventato il secondo Comune per popolazione della Venezia Orientale, superando Portogruaro. La Venezia Orientale è un territorio coeso, perché da tempo è fautore di varie forme di coordinamento e cooperazione, reti e partenariati pubblico-privati che hanno consentito il suo sviluppo, promuovendo il dialogo tra la costa e l'entroterra. Questo soprattutto grazie ai vari PSL ed al ruolo del VeGAL, grande promotore della cooperazione nell'area.

Queste forme di cooperazione, che, come visto nello studio, sono molte, non hanno ancora trovato un unico organismo in cui confluire. Ad oggi nella

Venezia Orientale sono presenti più di 10 “tavoli” in cui i Sindaci, o i loro delegati, si riuniscono. Ogni “tavolo” si appoggia ad un ente per l’attività di segreteria e gestione della progettualità. La creazione di un unico ente, che può avere diverse forme, potrebbe facilitare l’unione del territorio anche dal punto di vista della popolazione, che molto spesso non conosce queste varie forme di cooperazione tra i Comuni.

Occasione per la creazione di questo ente potrebbe essere la scelta della forma giuridica dell’ATS, premesso che la legge regionale debba ancora essere approvata e che quindi fino a quel momento non si sapranno le opzioni a disposizione degli ATS. Nel caso in cui i Comuni della Venezia Orientale decidessero di gestire l’ATS attraverso un’Unione di Comuni, questo potrebbe poi essere un punto di partenza per la riorganizzazione territoriale dell’area, in quanto in essa potrebbero poi confluire tutti gli altri “tavoli” e ad essa i Comuni potrebbero affidare alcune proprie funzioni, se non quasi tutte. In alternativa l’ATS potrebbe essere diviso in due sub-ambiti (anche per questo bisognerà aspettare la legge regionale per vedere se verrà prevista questa possibilità e con quali modalità) uno che coincide con il Sandonatese e uno che coincide con il Portogruarese e per la loro gestione potrebbero essere create due Unioni di Comuni a cui poi i singoli Comuni potrebbero delegare alcune delle proprie funzioni.

Queste soluzioni potrebbero risolvere il problema della carenza di personale per i piccoli Comuni che si trovano spesso nella situazione di non poter gestire altro oltre l’ordinario e quindi di precludere alla propria cittadinanza molte opportunità. Per risolvere questo problema, si potrebbe seguire l’esempio dell’Unione della Romagna Faentina, alla quale i Comuni che la compongono hanno trasferito tutte le funzioni e tutto il personale, realizzando una sorta di “fusione amministrativa”. Queste opzioni sembrano però difficili (ma non impossibili) dati anche i vari tentativi che il territorio ha fatto in merito alla gestione associata delle varie funzioni, tentativi che, nei casi in cui si è passati dallo studio alla realizzazione di esso, hanno portato alla creazione di Convenzioni.

Forse sull'utilizzo dei vari strumenti potrebbe esserci anche un timore da parte dei Comuni di utilizzare forme come l'Unione, o soprattutto la fusione, per la paura di perdere la propria identità e di essere assorbiti dal Comune più grande o, nel caso di Unioni tra costa ed entroterra, la diversità di interessi. Per esempio, la prima paura ha portato all'abbandono della proposta di creazione della c.d. "Città del Piave", data dalla fusione dei Comuni di San Donà di Piave, Noventa di Piave, Musile di Piave e Fossalta di Piave, che, secondo il promotore Cereser, poteva portare a migliorare la qualità dei servizi nell'area e a rendere il territorio molto più competitivo.

Quindi se questa scelta verrà lasciata ai Comuni, probabilmente sarà difficile arrivare a grandi fusioni di Comuni o Unioni di Comuni nella Venezia Orientale, ma sempre più Convenzioni o, nel caso dell'ATS, forme più "aziendali" come le Aziende Speciali o i Consorzi. Tutto questo potrebbe accadere a meno che non intervenga il legislatore statale, prevedendo ulteriori obblighi per la gestione associata o prevedendone nuove forme, o non ci sia un Sindaco Metropolitano che, per esempio ispirato dall'organizzazione della Città metropolitana di Bologna, preveda diverse Zone omogenee e ad ognuna di esse i Comuni decidano di far coincidere un'Unione di Comuni, il quale Presidente fa parte di una cabina di regia coordinata dallo stesso Sindaco metropolitano.

Allo stato attuale delle cose, sembrerebbe che nel territorio ci sia la voglia di aggregarsi per determinati fini ma mantenendo sempre la propria autonomia, senza creare nuovi enti e non perdendo mai nulla. In alcuni casi viene ancora malvisto l'accettare qualcosa che per il proprio Comune è negativo, ma funzionale o molto positivo per l'intero territorio (es. la questione delle strutture ospedaliere).

Un'opportunità per la creazione di una rete sempre più forte nel Sandonatese sarà ora offerta dall'Area Urbana del Basso Piave Urbano, che nel tempo potrebbe porre le basi per la creazione di un ente, per esempio l'Unione di Comuni, per il Sandonatese. Questo progetto è contenuto nel nuovo DPA, il quale determinerà la ripresa del territorio dopo

la pandemia e le crisi ad essa collegata e, dagli effetti di questo, si potrà determinare quanto importante è ancora oggi l'IPA della Venezia Orientale.

Da tutto questo si potrà capire se la Venezia Orientale potrà essere un insieme di comunità o un'unione di comunità. Qualunque sarà la scelta del territorio, per accrescerne la competitività, servirà fare un passo in avanti nella cooperazione tra i Comuni, perché come sosteneva il filosofo ed economista John Stuart Mill "Non c'è prova migliore del progresso di una civiltà che il progresso della cooperazione".

ALLEGATO 1: IL QUESTIONARIO

Il presente questionario è stato somministrato ai 22 Sindaci tramite l'applicativo Google Form.

Sono il Sindaco del Comune di:

1) Annone Veneto	2) Caorle	3) Cavallino-Treporti
4) Ceggia	5) Cinto Caomaggiore	6) Concordia Sagittaria
7) Eraclea	8) Fossalta di Piave	9) Fossalta di Portogruaro
10) Gruaro	11) Jesolo	12) Meolo
13) Musile di Piave	14) Noventa di Piave	15) Portogruaro
16) Pramaggiore	17) Quarto d'Altino	18) San Donà di Piave
19) San Michele al Tagliamento	20) San Stino di Livenza	21) Teglio Veneto
22) Torre di Mosto		

(*) I Comuni evidenziati in grassetto non hanno risposto al questionario

Sezione 1

- 1) Sarebbe favorevole alla costituzione di un'Unione di Comuni della Venezia Orientale?
 - a. Sì (*nel caso di selezione di questa opzione la domanda successiva è la 4*)
 - b. No (*nel caso di selezione di questa opzione la domanda successiva è la 2*)
- 2) Sarebbe invece favorevole alla costituzione di due Unioni di Comuni diverse: una per il Sandonatese ed una per il Portogruarese?
 - a. Sì (*nel caso di selezione di questa opzione la domanda successiva è la 4*)
 - b. No (*nel caso di selezione di questa opzione la domanda successiva è la 3*)

- 3) Indichi tre motivi per cui è contrario alla creazione di un'Unione di Comuni (*risposta aperta*) (a seguito di questa domanda si passa alla sezione successiva)
- 4) Indichi tre motivi per cui è favorevole alla creazione dell'Unione di Comuni (*risposta aperta*)

Sezione 2

- 1) È d'accordo all'appartenenza del suo Comune alla Città metropolitana di Venezia?
 - a. Sì (*nel caso di selezione di questa opzione la domanda successiva è la 3*)
 - b. No (*nel caso di selezione di questa opzione la domanda successiva è la 2*)
- 2) Perché no (*risposta aperta*)
- 3) È favorevole all'eventuale uscita del suo Comune dalla Città metropolitana di Venezia ed alla creazione di una nuova Provincia della Venezia Orientale?
 - a. Sì
 - b. No
- 4) Secondo lei la Città metropolitana di Venezia è in grado di fornire effettive opportunità di sviluppo alla Venezia Orientale?
 - a. Sì
 - b. No
- 5) Perché? (*risposta aperta*)
- 6) Crede che gli organi della Città metropolitana di Venezia abbiano una visione veneziano-centrica?
 - a. Sì
 - b. No
- 7) Come valuta i rapporti tra la Conferenza dei Sindaci e gli organi della Città metropolitana di Venezia? (*assegnare un voto da 1 a 10*)

Sezione 3

- 1) Il Servizio di Polizia Locale del suo Comune è gestito in forma associata?
 - a. Sì (*nel caso di selezione di questa opzione la domanda successiva è la 2*)
 - b. No (*nel caso di selezione di questa opzione la domanda successiva è la 3*)
- 2) Si ritiene soddisfatto di questa gestione?
 - a. Sì (*nel caso di selezione di questa opzione si passa alla sezione successiva*)

- b. No *(nel caso di selezione di questa opzione la domanda successiva è la 4)*
- 3) Sarebbe disponibile ad entrare in una convenzione già esistente?
 - a. Sì *(nel caso di selezione di questa opzione la domanda successiva è la 5)*
 - b. No *(nel caso di selezione di questa opzione la domanda successiva è la 4)*
- 8) Perché? *(risposta aperta) (a seguito di questa domanda si passa alla sezione successiva)*
- 9) Quale? *(risposta aperta)*

Sezione 4

- 1) Sarebbe favorevole all'unificazione della Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale con quella dell'ULSS 4, facendo diventare la funzione della Conferenza della Sanità una prerogativa della Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale? (Il Sindaco del Comune di Quarto d'Altino è invitato a rispondere a questa domanda selezionando l'opzione "Quarto d'Altino", in quanto il suo comune non fa parte dell'ULSS 4)
 - a. Sì
 - b. No
 - c. Quarto d'Altino

Sezione 5

- 1) È favorevole all'utilizzo dello strumento della Fusione di Comuni?
 - a. Sì
 - b. No

Sezione 6

- 1) Ad oggi quanto ritiene importante lo strumento dell'IPA? *(assegnare un voto da 1 a 10)*

Sezione 7

- 1) In vista della prossima legge regionale che riguarderà gli ATS, ritiene che quello del Veneto Orientale debba essere gestito da:
 - a. Convenzione con Comune capofila
 - b. Consorzio
 - c. Azienda Speciale
 - d. Unione di Comuni

- 2) Sarebbe favorevole alla creazione di un'Unione di Comuni per la gestione inizialmente solo dell'ATS e poi di altre funzioni e/o servizi delegati dai Comuni?
 - a. Sì
 - b. No
- 3) Crede che la creazione di un'Unione nella Venezia Orientale possa portare ad un maggior peso e ruolo di essa all'interno della Città metropolitana di Venezia?
 - a. Sì
 - b. No

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AGFOL, Cipa-At, e Iripa (2001), *Sistemi di Sviluppo locale in territori a Economia Rurale: Tre Aree Leader Europee a Confronto*. Venezia: Marsilio.
- ANASTASIA, B. (1989), *Le vocazioni difficili: Saggio sull'economia del veneto orientale*. Portogruaro: Nuova dimensione.
- BASSETTO, M. (2016), "Un modello di programmazione decentrata allo sviluppo locale: il caso delle IPA in Veneto", in: P. Messina et.al, *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*. Padova: Padova University Press, pp. 65-83.
- CAGNAZZI, D. (1995), *San Dona di Piave*. San Dona di Piave: Amministrazione comunale di San Dona di Piave.
- COMUNE DI PORTOGRUARO (2021), Masterplan della viabilità della Venezia Orientale. Portogruaro: Comune di Portogruaro.
- CENSIS (1984), *Sviluppo socio-economico e governo nell'area provinciale veneziana*. Milano: Franco Angeli.
- FASSETTA, L. (1977), *La Bonifica del Basso Piave: Vita e vicende dei consorzi di bonifica riuniti di San Donà di Piave nella trasformazione del Territorio tra Sile e Livenza*. Venezia: Unione provinciale degli agricoltori di Venezia.
- GASPARI, P. (1984), "La cultura delle classi popolari e le agitazioni agrarie nel Veneto Orientale dal 1919 al 1950", in: B. Anastasia, (a cura di), *Storia Sociale e cultura popolare nel Veneto orientale: Dal Secondo Ottocento all'Ultimo Dopoguerra*. Portogruaro: Nuova dimensione, pp. 159-199.
- GUERRATO, M. (1984), "Silvio Trentin e la bonifica", in: B. Anastasia, (a cura di), *Storia Sociale e cultura popolare nel veneto orientale: Dal Secondo Ottocento all'Ultimo Dopoguerra*. Portogruaro: Nuova dimensione, pp. 117-127.
- MARELLA, G. (2006), "La stagione della Conferenza economica", in: M. Vita, (a cura di), *Si Fa Presto a dire...: Sessant'anni di sviluppo a Portogruaro e nel Veneto Orientale*. Portogruaro: Confcommercio, pp. 129-149.
- MESSINA, P. (2013), "Città o area metropolitana? Il caso del Veneto nel contesto europeo", «Economia e Società regionale», 1, pp. 46-63. Numero tematico (single issue): *Lo sviluppo riparte dai territori*, (a cura di), G. Corò e P. Messina.
- MESSINA, P. (2016), "Il Veneto dopo le Province: quale governo di area vasta per la competitività regionale?", in: P. Messina et.al, *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*. Padova: Padova University Press, pp. 231-260.
- MESSINA, P. (2020), *Tra Città metropolitana e City Region. Adeguatezza istituzionale come vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale in quattro regioni europee e il caso del Veneto*. «Regional Studies and Local Development», 1(1), pp. 19-53.
- NOMISMA (2018), Supporto alla definizione della zona omogenea della Venezia Orientale.
- MORTILLARO, D. (1978), *Le Bonifiche del Raggruppamento dei Consorzi di Portogruaro: Storia e attualità*. Treviso: La tipografica.

- PEGORARO, G. (2003), (a cura di), *Dal Sile al Tagliamento: Piano di Sviluppo Locale. Iniziativa Comunitaria Leader Plus - Regione Veneto*. Portogruaro: VeGAL.
- PEGORARO, G. (2015), (a cura di), *Itinerari, paesaggi e prodotti della terra. I risultati del Piano di Sviluppo Locale*. Programma di sviluppo locale. Portogruaro: VeGAL.
- PEGORARO, G. (2018), (a cura di), *Bilancio Sociale 2018*. Portogruaro: VeGAL.
- PELLEGRINI, I. R. (1999), "Viaggiare nel Veneto Orientale nel corso di un secolo", in: I. R. Pellegrini e B. Anastasia, (a cura di), *Il viaggio della corriera: settant'anni di trasporto di persone sulle strade del Veneto Orientale*. Portogruaro: Nuova dimensione, pp. 11-39.
- SANDRON, R. (2013), *Storia di Portogruaro: Dalle Origini Ai giorni nostri*. Pordenone: Edizioni Biblioteca dell'Immagine.
- SORIANI, S., CALZAVARA, A. and PIOLETTI, M. (2019), *Riordino Territoriale e "governance" metropolitana: Il caso veneziano Nel Contesto europeo*. Bologna: Pàtron.
- TOPPAN, R. (2004), *La Venezia orientale come laboratorio di sviluppo locale: L'azione, le buone pratiche e le prospettive del patto territoriale*. Milano: F. Angeli.
- UFFICIO DEL PATTO TERRITORIALE (2000), *1° Protocollo aggiuntivo al Patto territoriale della Venezia Orientale – Relazione finale*. Fossalta di Piave: Comune di Fossalta di Piave.
- VEGAL (2005), *Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale. Rapporto attività 1993-2005*. Portogruaro: VeGAL.
- VEGAL (2013), *Intesa Programmatica d'Area della Venezia Orientale - IPAVO. Documento programmatico d'area*. Portogruaro: VeGAL.
- VEGAL (2017a), *Progetto strategico per la Venezia Orientale. Contributo della Zona omogenea del Veneto Orientale al Piano strategico della Città metropolitana di Venezia*. Portogruaro: VeGAL.
- VEGAL (2017b), *Intesa Programmatica d'Area della Venezia Orientale. Documento Programmatico d'Area. Venezia Orientale 2020*. Portogruaro: VeGAL.
- VEGAL (2022e), *Intesa Programmatica d'Area della Venezia Orientale. Documento Programmatico d'Area 2021/2027. VO-impact*. Portogruaro: VeGAL.
- VIGNERI, A. (2016), "La Città metropolitana nella legge Delrio. Il caso di Venezia", in: P. Messina et.al, *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*. Padova: Padova University Press, pp. 177-208.
- ZANON, G., (1984), "Il Portogruarese ed il Sandonatese nei censimenti 1901-1951", in: B. Anastasia, (a cura di), *Storia Sociale e cultura popolare nel veneto orientale: Dal Secondo Ottocento all'Ultimo Dopoguerra*. Portogruaro: Nuova dimensione, pp. 15-39

RIFERIMENTI SITOGRAFICI

CAMERA DEI DEPUTATI (2022a), I Patti territoriali
http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap23_sch01.htm

CAMERA DEI DEPUTATI (2022b), Città metropolitane e province
<https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104880.pdf>

CAMERA DEI DEPUTATI (2023), Autonomie territoriali e finanza locale: I precedenti tentativi di riforma delle province
https://temi.camera.it/leg17/post/i_precedenti_tentativi_di_riforma_delle_province.html?tema=temi/province-1

CITTA' METROPOLITANA DI VENEZIA (2013), Statuto APT della Provincia di Venezia
<https://cittametropolitana.ve.it/sites/default/files/aziende-partecipate/APT%20statuto%205-2-2013.pdf>

CITTA' METROPOLITANA DI VENEZIA (2018), PTGM - PIANO TERRITORIALE GENERALE METROPOLITANO
<https://pianificazione.cittametropolitana.ve.it/ptgm-piano-territoriale-generale-metropolitano.html>

CITTA' METROPOLITANA DI VENEZIA (2023a), Verso la Città metropolitana di Venezia
<https://verso.cittametropolitana.venezias.it>

CITTA' METROPOLITANA DI VENEZIA (2023b), Comuni
<https://cittametropolitana.ve.it/poloest/comuni.html>

CONSORZIO DI BONIFICA DEL VENETO ORIENTALE (2022), Il Consorzio: La Storia
<https://www.bonificavenetorientale.it/il-consorzio/>

ISTAT (2022), Demografia in cifre, Popolazione residente
<https://demo.istat.it/app/?i=POS&l=it>

PUMS (2023), Cos'è un PUMS
<https://pums.cittametropolitana.ve.it/cose-un-pums>

REGIONE VENETO (2022a), Le Conferenze dei Sindaci
<https://www.regione.veneto.it/web/enti-locali/conferenza-dei-sindaci>

REGIONE VENETO (2022b), Destination Management Plan - Piani Strategici di Destinazione
<https://www.regione.veneto.it/web/turismo/dmp>

REGIONE VENETO (2022c), Organizzazioni di Gestione delle Destinazioni
<https://www.regione.veneto.it/web/turismo/ogd>

REGIONE VENETO (2023), Veneto Orientale
<https://www.regione.veneto.it/web/enti-locali/veneto-orientale>

REGIONE VENETO (2023b), Lo Sviluppo urbano sostenibile (SUS) 2021-2027
<https://www.regione.veneto.it/web/programmi-comunitari/sviluppo-urbano-sostenibile-21-27>

VEGAL (2022a), Il territorio della Venezia Orientale
<https://www.vegal.net/index.php?area=3&menu=41&page=165&lingua=4>

VEGAL (2022b), Agenzia di Sviluppo del Veneto Orientale
<https://www.vegal.net/index.php?area=1&menu=1&page=124&lingua=4>

VEGAL (2022c), Leader Plus – 2000/06
<https://www.vegal.net/index.php?area=1&menu=64&page=220&lingua=4>

VEGAL (2022d), Tavolo di Concertazione
<https://www.vegal.net/index.php?area=1&menu=47&page=172&lingua=4>

VEGAL (2023a), Pianificazione e mobilità sostenibile
<https://www.vegal.net/index.php?area=2&menu=81&page=223&CTLGIDC=1&CTLGIDP=399&lingua=4>

VEGAL (2023b), Programmazione UE 2014-2020
<https://www.vegal.net/index.php?area=1&menu=4&page=193&lingua=4>

VEGAL (2023c), CLLD Leader 2014/2020
<https://www.vegal.net/index.php?area=1&menu=17&page=164&lingua=4>

VEGAL (2023d), CLLD Leader 2014/2020: Programma di Sviluppo Locale
<https://www.vegal.net/index.php?area=1&menu=50&page=175&lingua=4>

VEGAL (2023e), Contributo della Venezia Orientale al Piano strategico della Città Metropolitana di Venezia
<https://www.vegal.net/index.php?area=2&menu=1&page=124&CTLGIDC=1&CTLGIDP=383&lingua=4>

VEGAL (2023f), Supporto alla definizione della zona omogenea della Venezia Orientale
<https://www.vegal.net/index.php?lingua=4&area=2&menu=1&page=124&CTLGIDC=1&CTLGIDP=390>

VENEZIA ORIENTALE DISTRETTO TURISTICO (2023), Chi siamo
<https://veneziaorientaledistrettoturistico.it/chi-siamo>

TRECCANI (2022), Mezzadria
https://www.treccani.it/enciclopedia/mezzadria_%28Dizionario-di-Storia%29/

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Legge Regione del Veneto, 22 giugno 1993, n. 16

Legge Regione del Veneto, 3 febbraio 2020, n. 6

Legge 25 giugno 1882, n. 269, c.d. "Legge Baccharini"

Regio Decreto 22 marzo 1900, n. 195

Regio Decreto 13 febbraio 1933, n. 215, c.d. "Testo Unico Mussolini-Serpieri"

Legge Regione del Veneto, 13 gennaio 1976, n. 3

Legge 26 settembre 1920, n. 1367

Legge 24 dicembre 1928, n. 3134

Legge Regione del Veneto, 9 giugno 1975, n. 80

Legge 25 marzo 1993, n. 81

Legge Regione del Veneto, 14 settembre 1994, n. 56

Decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32 (convertito in Legge 7 aprile 1995, n. 104)

Legge Regione del Veneto, 4 novembre 2002, n.33

Legge 8 agosto 1995, n. 341

Legge 23 dicembre 1996, n. 662

Legge Regione del Veneto, 29 novembre 2001, n. 35

Deliberazione della Giunta Regione del Veneto, 12 settembre 2006, n. 2796

Deliberazione della Giunta Regione del Veneto, 6 novembre 2007, n. 3517

Legge 8 giugno 1990, n. 142

Legge Regione del Veneto, 12 agosto 1993, n. 36

Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito in Legge 22 dicembre 2011, n. 214)

Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito in Legge 7 agosto 2012, n. 135)

Legge 7 aprile 2014, n. 56, c.d. "Legge Delrio"

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

Decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (convertito in Legge 21 settembre 2018, n. 108)

Decreto-legge 24 giugno 2014, n.90 (convertito in Legge 11 agosto 2014, n. 114)

Legge Regione del Veneto, 27 aprile 2012, n.18

Legge Regione del Veneto, 14 giugno 2013, n.11

Legge Regione del Veneto, 25 ottobre 2016, n.19

Legge 8 novembre 2000, n.328

Deliberazione della Giunta Regione del Veneto, 18 agosto 2020, n. 1191

Legge 30 dicembre 2021, n. 234

Legge 17 luglio 1890, n. 6972

Legge Regione del Veneto, 15 dicembre 1982, n.55