UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI – (SPGI)

Corso di laurea *Magistrale* in
Studi Europei curriculum Politiche dell'Unione Europea

POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA PER LO SVILUPPO LOCALE

L'AGENDA URBANA EUROPEA PER LE CITTÀ METROPOLITANE: LA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE NEI CASI DEL VENETO E DEL NORD BRABANT

Relatore: Prof.ssa Patrizia Messina

Laureanda: VANNA BALDAN
MATRICOLA N. 1061684/SE

A.A. 2013/2014

A mio Figlio Jacopo

S O M M A R I O

Introduzione.....7

Parte prima

L'Agenda Urbana Europea per le città metropolitane 17

Capitolo1

Strategia Europa 2020…….....……..19

1.1. Cosa prevede "Strategia Europa 2020" 19

1.2. L'importanza di Horizon 2020….....……30

1.3. Lo sviluppo locale di tipo partecipativo…….....33

Capitolo 2

L'Agenda Urbana dell'Unione Europea…… 39

2.1. Breve excursus delle tappe dell'Agenda Urbana Europea 48

2.1.1. L'Agenda Digitale 49

2.2. La Strategia italiana per l'Agenda Digitale 54

Capitolo 3

L'Agenda Urbana italiana 61

3.1..Approfondimento relativo al PON Città Metropolitane 2014-2020 73

Capitolo 4

La Città metropolitana in Italia 77

4.1. La Città Metropolitana e le sue funzioni 87

4.2. Le Province e la loro prevista abolizione 90

4.2.1.Unione, fusione, incorporazione di Comuni 99

Capitolo 5

Le funzioni di pianificazione della Città Metropolitana 101

5.1..La Città metropolitana la cooperazione intercomunale 106

Parte Seconda

Governance e Pianificazione nel Veneto e nel Nord Brabant.....111

Capitolo 6

Governance e Pianificazione territoriale nel Veneto….....113

6.1. Governance per lo sviluppo: il caso del Veneto.....113

6.2. Pianificazione del contesto metropolitano nella Regione Veneto..... 120
6.2.1 Strumenti di Pianificazione e programmazione della 125
Regione Veneto 125
6.3. L'area metropolitana policentrica del centro Veneto (Pa.Tre.Ve)..... 138
6.3.1. La Composizione del "sistema" Pa.Tre.Ve e le sue 144
complementarietà e eterogeneità 144
6.3.2. I Piani di assetto del Territorio Intercomunale.....165
6.4. I vantaggi della Pa.Tre.Ve. 173
Capitolo 7
Governance e Pianificazione territoriale nel Nord Brabant 179
7.1. La Governance nel Nord Brabant..... 181
7.1.1. La Provincia ed il suo ruolo 184
7.2. Il BrabanStad ed il suo partenariato rurale-urbano 187
7.2.1. Le caratteristiche del Partenariato BrabantStad 191
7.2.1.1. Punti di forza e di debolezza del Partenariato BrabanStad 198
7.3. Il territorio della rete BrabantStad ed il Partenariato rurale-urbano.... 202
7.3.1. Principali indicatori relativi al BrabanStad 212
7.4. Quadro generale della Pianificazione territoriale urbana 228
nei Paesi Bassi 228
7.4.1.La Pianificazione territoriale del Nord Brabant 235
Conclusioni..... 241
Bibliografia..... 251
Sitografia. 255
Ringraziamenti 259

Introduzione

Nell'ambito della sua attività di impulso delle politiche urbane, la Commissione Europea ha avviato la definizione di un'Agenda Urbana che va nella direzione della costruzione della rete di sviluppo urbano e della definizione delle azioni innovative. Con la nuova Agenda Urbana, intesa come metropolizzazione (*smart city*) quale strategia di sviluppo locale, la Commissione Europea cerca di recuperare un dialogo stretto con i sistemi urbani e le città metropolitane che possono diventare uno dei fattori di ripresa per l'economia europea.

Il Regolamento Generale della Programmazione europea 2014-2020 detta le linee generali orientate a riqualificare le zone urbane degradate e sviluppare legami fra aree urbane e rurali (rurban, agropolitane). Importanti risultano gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI).[1]

L'Agenda Urbana, assieme all'Agenda Digitale, è parte integrante della Strategia Europa 2020, essa attribuisce un ruolo determinante alle città.

L'Unione Europea ha invitato tutti gli Stati Membri a dotarsi di un'Agenda Urbana nazionale e si prevede che, all'interno del Fondo Europeo dello Sviluppo Regionale (FESR), almeno il 5 per cento delle risorse assegnate a livello nazionale debba essere destinato ad Azioni Integrate per lo Sviluppo Urbano Sostenibile delegate alle città.

Ciò che si vuole evidenziare è che, *a partire dall'Agenda Urbana il ruolo della città europea di domani è fondamentale e molto importante*.

Si può asserire che: «In presenza di indebolimento degli Stati nazionali e grazie ai processi di integrazione europea – Trattato di Maastricht, Accordi di Schengen, moneta unica e abolizione delle frontiere interne – le città e le regioni sono diventate le principali protagoniste delle politiche di coesione economica e sociale attivate con i Fondi strutturali europei che hanno riguardato temi quali il disegno delle grandi infrastrutture, le iniziative per lo sviluppo regionale e il sostegno alle politiche urbane. In particolare, il fenomeno della globalizzazione ha consentito alle città europee di acquisire una nuova centralità paragonabile a quella delle Città-Stato, delle Repubbliche marinare e delle Leghe delle città mercantili.

---

[1] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_it.pdf

Le città sono "riemerse come attori politici" (Sebastiani, 2003), costituendosi come nodi di reti nazionali ed internazionali di flussi che veicolano merci, capitali, conoscenze, idee (Bagnasco, Le Gales, 1997; Sassen, 1997)».[2]

Le città svolgono un ruolo chiave per lo sviluppo territoriale dell'Europa.

Il futuro sviluppo urbano e territoriale europeo *dovrebbe essere basato* su una crescita economica equilibrata e un'organizzazione territoriale delle attività, con una struttura urbana policentrica**;** *dovrebbe costruirsi su forti regioni metropolitane e altre aree urbane* che possono fornire una buona accessibilità ai servizi di interesse economico generale; *dovrebbe essere caratterizzato* da una struttura compatta degli insediamenti con limitata espansione urbana e godere di un elevato livello di protezione dell'ambiente e di qualità della vita.

Si dovrebbe riqualificare l'esistente e ristrutturare più che costruire ex novo.

Praticamente, la città di domani, in una visione quasi onirica ed ideale, dovrebbe essere una città accessibile a tutti, in cui gli spazi pubblici sono più centrati sulle persone che sui mezzi di trasporto privati, i livelli di inquinamento sono bassi o vicini allo zero, le risorse vengono utilizzate in modo più efficiente con quasi zero rifiuti, le infrastrutture verdi svolgono un ruolo importante, la mobilità è dolce e il trasporto pubblico efficiente.

Per questo motivo c'è la necessità di allineare le possibilità tecnologiche e di innovazione con una migliore e più inclusiva governance.

Il tema dello sviluppo urbano *non è di per sé una competenza europea*, quindi occorre *mobilitare gli Stati membri e lavorare congiuntamente con tutte le regioni e città per andare avanti*.

L'Agenda Urbana diventa essenziale come elemento federativo e tutti gli attori si dovrebbero concentrare su obiettivi a lungo termine, il che è particolarmente rilevante per i cicli di vita degli investimenti in infrastrutture urbane.

Ma veniamo ad una delle domande che si viene a porre con questa tesi: ma se la formulazione dell'Agenda Urbana nazionale è fondamentale, quale è la relazione tra Agenda Urbana Europea e quella Italiana? Quali sono i tempi, da parte degli Stati membri, per l'adozione di un'Agenda Urbana nazionale?

---

[2] Prof. Lorenzo Ranzato, "Pianificazione territoriale" materiali didattici del Corso di Laurea Magistrale Studi Europei curriculum PUE A.A. 2013-2014 (seconda parte), pag. 117 .

Allo stato dell'arte, la riflessione sulle questioni urbane ci dice che l'Italia guarda nella stessa direzione dell'Europa e che le città italiane saranno protagoniste dell'Agenda Urbana Europea. «Nel nostro Paese l'integrazione fra sostenibilità e pianificazione urbana è stata recepita dalle nuove leggi regionali in materia di governo del territorio, anche se dobbiamo rilevare che il quadro delle sperimentazioni in atto nei diversi contesti regionali appare piuttosto variegato e gli esiti appaiono ancora incerti, soprattutto dove manca ancora una solida e rinnovata cultura amministrativa. In realtà sono pochi i casi in grado di fornire risultati maturi e coerenti di miglioramento della qualità ambientale e sociale delle nostre città. Peraltro, non si deve trascurare il fatto che la pianificazione opera "entro il preciso ambito delle sue competenze disciplinari" (Campos Venuti 2008) e che ha bisogno di altri apporti sinergici che soltanto una più generale politica di governance può garantire». [3]

Un chiaro esempio della stretta relazione tra l'Agenda Urbana Europea e quella Italiana *è il riconoscimento dell'importanza della città con la creazione di città metropolitane in Italia.*

Mentre le province perdono funzioni e risorse, le Città metropolitane ne acquisiscono di ben più consistenti perché, come abbiamo visto, rientra fra le priorità dell'Unione Europea, secondo la Strategia Europa 2020, puntare proprio su di esse con l'Agenda Urbana per rilanciare lo sviluppo sostenibile, destinandovi contributi ad hoc che, come già esposto, sono pari al 5 per cento del FESR su base nazionale e che per l'Italia *ammonterebbe a circa 20 miliardi.*

Per il nuovo periodo di programmazione, infatti, la regolamentazione europea aumenta la responsabilità dei governi municipali nella progettazione e nell'attuazione della politica di coesione e questo rafforza proprio il ruolo delle città metropolitane come protagoniste delle politiche.

Del resto, la distribuzione demografica dei comuni sui territori dei paesi e delle regioni in Italia ed in Europa, dimostra come sia presente una frammentazione municipale, infatti: «*l'estrema frammentazione* che caratterizza il tessuto comunale in Italia, Germania e Spagna non fa altro che rimarcare i problemi che la letteratura

---

[3] Prof. Lorenzo Ranzato, "Pianificazione territoriale" materiali didattici del Corso di Laurea Magistrale Studi Europei curriculum PUE a.a. 2013-2014 (seconda parte), pag. 119.

in questo campo (Hulst, van Montfort 2007; Wollmann 2008) ha da tempo evidenziato: ridotte capacità istituzionali dei comuni, difficoltà a svolgere le funzioni a cui sono preposti, difficoltà a gestire il sovraccarico di domande da parte della cittadinanza e sopperire ai crescenti standard a cui si richiede siano forniti i servizi. Non solo, ma l'eccessiva frammentazione municipale può essere uno dei maggiori ostacoli all'effettivo funzionamento dei governi locali (Swianiewicz 2010, p.1). […] Ecco allora che l'attenzione si concentra inevitabilmente sugli enti intermedi - siano essi quelli tradizionali, cioè le province, o quelli "nuovi", cioè le varie forme di cooperazione inter-municipale, che si collocano sempre a un livello intermedio tra comuni e regioni».[4]

Il potenziale di innovazione sociale, economica e di sperimentazione presente nelle città metropolitane è stato sottoutilizzato nel passato periodo di programmazione. L'importanza strategica nazionale delle aree metropolitane, le funzioni che svolgono e l'importanza fondamentale delle loro dinamiche sociali ed economiche nel contesto nazionale ed europeo, impongono un cambio di passo per il prossimo periodo di programmazione.

In sostanza, occorre allontanarsi dalla politica *settoriale* facendo leva sulla politica multi-livello, multi-attore, e *sulla gestione partecipativa* con un forte coinvolgimento dei cittadini.

In una parola è necessario un governo fortemente territorializzato (place-based)[5] *dove il luogo deve diventare attrattivo ed interattivo.*

Questo non significa che servono nuove strutture di governo, ma piuttosto che è necessario individuare una modalità attraverso cui i diversi livelli di governo possano cooperare.

L'Europa ha un ruolo cruciale come facilitatore per tali processi e come ispiratore di metodi di lavoro innovativi; strategica risulta l'europeizzazione, intesa come

---

[4] "Oltre le province" "Enti intermedi in Italia e in Europa" a cura di Silvia Bolgherini e Patrizia Messina, Padova University Press, Prima edizione 2014, pag. 22.

[5] Barca F. (2009)Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea. Roma: DpS, Ministero dell'Economia e delle Finanze: http://www.dps.tesoro.it.
Consultare anche:
http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2010/rapporto%20barca%20(capitoli%201%20e%205)_ita%2001_07_2010.pdf

processo di apprendimento istituzionale che tende a proporre una convergenza soft verso un modello comune e condiviso di governance europea, quindi risulta importante l'europeizzazione analizzata con la lente dell'impatto delle politiche regionali multilivello.

Per l'Italia, il riscatto della qualità dell'azione pubblica che voglia rilanciare lo sviluppo, la qualità e la coesione, deve essere il primo punto di una Agenda Urbana entro il nuovo mainstream urbano europeo (sostenibile, intelligente e solidale).

L'esito del processo di europeizzazione in corso dipenderà dalla capacità dei diversi attori di attrezzarsi *culturalmente*, oltre che *istituzionalmente*, per poter partecipare al processo di costruzione dello spazio comune europeo.

Il rilancio dell'Agenda pubblica per le città dovrà essere un driver che le rimetta in grado di guidare la ripresa della produttività dei territori, il miglioramento della qualità dei servizi essenziali, l'incremento della sostenibilità ecologica degli insediamenti, il ripensamento di un welfare più solidale.

Occorre quindi ripensare il ***modello urbano italiano – metropolitano, urbano e rurbano*** *– per essere in grado di affrontare le nuove sfide proposte da "Europa 2020" per le città europee più generative, adattative e resilienti.*

Perché le città siano i nuovi motori della strategia europea di sviluppo, esse dovranno essere in grado di supportare una crescita che sia intelligente, grazie a investimenti più efficaci nell'istruzione, nella ricerca e nell'innovazione, sostenibile, grazie alla decisa scelta a favore di un'economia a basse emissioni di anidride carbonica e della competitività dell'industria e solidale, focalizzata sulla creazione di posti di lavoro, la riduzione della povertà e il sostegno al welfare.

Con il presente lavoro intendo *porre l'attenzione sull'importante ruolo che sono chiamate ad avere le città nell'ottica della rete funzionale di città.*

A questo scopo è necessario che i governi nazionali e, in particolare modo quello italiano, forniscano le reti di città e le città metropolitane degli strumenti più idonei per attuare una governance per lo sviluppo.

Occorre anche che la politica indirizzi e guidi ma senza porre ostacoli pregiudiziali a queste forme di governance.

Per la redazione di questa tesi ho adottato il metodo della ricerca utilizzando varie fonti: bibliografiche, statistiche, professionali, da siti istituzionali (europei e

nazionali) ed informazioni e dati raccolti durante le lezioni del Corso di "*Politiche dell'Unione Europea per lo Sviluppo Locale"* tenuto dalla Prof.ssa Patrizia Messina, relatrice della presente tesi.

Inoltre, è stato possibile affrontare gli argomenti del mio lavoro riguardanti le *reti di città* ed il Nord Brabant, dopo la X edizione del *"M.A.S.T.E.R. School 2014"* dal titolo: *Costruire reti di città- il governo di area vasta oltre le province*, la cui prima giornata si è tenuta al Centro culturale San Gaetano a Padova.

Infatti, nel corso della prima giornata il tema trattato era: *Città metropolitane policentriche in Europa: quale governo di area vasta?* Allo svolgimento della presentazione e sviluppo di questo argomento, con materiale dedicato a disposizione, vi era, tra gli altri, una rappresentante della Provincia del Nord Brabant.[6]

La tesi si articola in due Parti e sette capitoli.

Per quanto riguarda la Prima Parte sono presenti cinque capitoli.

Nel primo capitolo affronto l'argomento della "Strategia Europa 2020" cercando di delinearne le tappe e ciò che essa significa per lo sviluppo dell'UE. Essa, infatti, s'impernia su alcuni ambiziosi obiettivi riguardanti l'occupazione, la ricerca, l'istruzione, la riduzione della povertà, i cambiamenti climatici e l'energia.

Nel secondo e nel terzo capitolo verranno trattate, rispettivamente, l'Agenda Urbana Europea e l'Agenda Urbana Nazionale italiana.

Nell'ambito delle politiche di coesione, l'Agenda Urbana Europea agisce attraverso una visione proattiva per uscire dalla crisi, raccomandando che la dimensione urbana della politica di coesione si concentri su un triplice obiettivo:

a) *aiutare le zone urbane a sviluppare* le proprie infrastrutture materiali di base quale presupposto per la crescita onde sfruttare appieno il loro contributo potenziale alla crescita economica in Europa, alla diversificazione del tessuto economico e alla sostenibilità energetica e ambientale;

---

[6] X edizione del *"M.A.S.T.E.R. School 2014"* dal titolo: *Costruire reti di città- il governo di area vasta oltre le province,* organizzato della Associazione M.A.S.T.E.R. del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali – Università degli Studi di Padova.

b) *aiutare le zone urbane a modernizzare* le loro specificità economiche, sociali e ambientali con investimenti intelligenti in infrastrutture e servizi tecnologici e strettamente correlati alle esigenze nazionali, regionali e locali specifiche;

c) *riqualificare le zone urbane* recuperando siti industriali e bonificando terreni contaminati**,** tenendo presente l'esigenza di sviluppare legami tra le zone urbane e quelle rurali, al fine di promuovere uno sviluppo inclusivo, in linea con la strategia Europa 2020.

L'Agenda Urbana Europea non si limita ad indicare gli obiettivi strategici generali, ma delinea una governance urbana che sia in grado di esprimere appieno il valore della sussidiarietà, *sottolineando che gli enti locali elettivi hanno una responsabilità politica diretta per quanto riguarda l'adozione delle decisioni strategiche e gli investimenti di risorse* pubbliche ma, come già detto, viene sancito il ruolo cardine delle "politiche urbane" e della "pratiche urbanistiche".

In particolare viene sollecitata l'adozione *di principi per la pianificazione strategica integrata,* dal momento che essi possono facilitare agli enti locali la transizione da un approccio in termini di singoli progetti a un'impostazione intersettoriale con maggiore spessore strategico al fine di valorizzare il loro potenziale di sviluppo endogeno, ripensando *il "ruolo sociale" della pianificazione territoriale e dell'urbanistica.*

La città espansiva tendeva infatti ad incorporare le aree marginali, adottando misure per regolamentare la marginalità (introduzione di servizi pubblici, strade, *social housing,* ecc.) che spesso hanno contribuito ad aggravare il problema, incentivando l'effetto attrattore e il consumo di risorse (prima fra tutte il suolo).

L'obiettivo nazionale è giungere alla redazione dell'Agenda Urbana entro la fine del 2014 in concomitanza con il semestre italiano di presidenza.

Dunque, l'attenzione verso la posizione in materia da parte del nostro Paese è molto alta.

In tale direzione, e verso la necessità di "re-immaginare lo sviluppo", si è mosso alla fine del 2012 il Ministero della Coesione Territoriale attraverso la

presentazione di un “Documento di metodi e obiettivi per orientare la programmazione comunitaria nell’orizzonte del 2020”.[7]

Questo documento di indirizzo avviava il confronto pubblico per preparare l’Accordo e i Programmi secondo la proposta di percorso trasmessa alla Conferenza Stato Regioni nel giugno 2012.

Esso identificava tre opzioni strategiche per lo sviluppo del nostro Paese: oltre a Mezzogiorno, Città e Aree Interne del nostro Paese e per queste ultime ne identificava le principali criticità e opportunità di sviluppo. Vengono individuate due "classi di azioni" per le Aree Interne:

la prima sui servizi essenziali relativi a mobilità, salute e scuola, intesi come precondizioni per l'inversione del declino e la crescita; *la seconda* sullo sviluppo locale.

Sollecita le Regioni, di concerto con il Governo centrale, ad identificare un'area-pilota, affidando la seconda classe di azioni alla mobilitazione di tutti i Fondi Comunitari disponibili, mentre destina la prima alla cura delle risorse aggiuntive previste dalla Legge di stabilità.

Disegna un dispositivo di governance del Programma Operativo, prevedendo una piattaforma per lo scambio, il monitoraggio, la valutazione in itinere degli interventi (la Federazione dei Progetti).

Sull'opzione Città, viceversa, l'ADP rinuncia a ricostruire il complesso delle criticità che interessano le città italiane e non fornisce una interpretazione della "nuova questione urbana". L'opzione Città rimane così priva di una quadro interpretativo entro cui collocare le scelte di policy.

Dal punto di vista operativo, si prevede l'attivazione di un PON Città metropolitane e si sollecitano le Regioni a prevedere un Asse urbano (o un Investimento territoriale integrato) nei rispettivi POR.

Il PON Città metropolitane è abbastanza definito: si prevede un percorso di co-progettazione tra Autorità urbane e Governo assistito dalle Regioni, nel corso del

---

[7]http://www.dps.gov.it/it/
http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/Notizie_e_documenti/news/2012/_allegati/Sintesi_Doc_14-20_Master_27_dic_2012.pdf

quale saranno messe a punto Azioni integrate per le città, a partire da due driver: *smart city e innovazione sociale.*

La fase successiva di co-progettazione tra Governo e Autorità urbane, che impegnerà tutto il 2014, nonché gli orientamenti che emergeranno dai PO regionali, diranno se la sfida delle città che la Commissione ha lanciato sarà raccolta dal Paese con la più antica armatura urbana d'Europa.[8]

Il quarto capitolo verrà dedicato alla questione della complessità della "Città metropolitana", iniziando dall'ambientazione storica, riportando quali sono state le tappe della sua costituzione e descrivendo quali siano le sue potenzialità per uno sviluppo più integrato ed armonico economicamente e socialmente parlando.

Il capitolo quinto è un tentativo di decifrare e delineare, in modo critico oltre che descrittivo, quelle che sono le funzioni di pianificazione della Città metropolitana.

Per quanto riguarda la Seconda Parte vengono analizzate ed approfondite la governance e la pianificazione territoriale del Veneto e del Nord Brabant.

Nel sesto capitolo descriverò come si sviluppano la governance e la pianificazione territoriale nel Veneto, ponendo l'enfasi sull'area metropolitana policentrica centro-veneta, area che di fatto esiste già ma per la quale non esiste ancora una governance che metta in connessione i centri e le aree, per la gestione delle funzioni e delle politiche, che la compongono.

Infine, il settimo capitolo riguarderà le medesime tematiche del precedente capitolo applicate al Nord Brabant. Per sviluppare questo ultimo capitolo, utilizzerò principalmente, come fonte, la documentazione contenuta in:

"OECD Rural Policy Reviews, Rural-Urban Partnership. An integrated approach to Economic development. OECD Publishing. (2013)".[9]

---

[8] *di Claudio Calvaresi, dalla newsletter n.17 Aprile 2014 dell'Istituto per la ricerca sociale.

[9] http://dx.doi.10.1787/9789264204812-en
vedere anche:
http://books.google.it/books?id=HTCjAQAAQBAJ&pg=PA260&lpg=PA260&dq=Indicators+of+trust+(survey+1995-97)&source=bl&ots=tIW232-kh4&sig=rNgFblFKPSUpiIKufmqrN0gSohk&hl=it&sa=X&ei=7PETVLfiM6KGywPl9oH4Bw&ved=0CCYQ6AEwAA#v=onepage&q=Indicators%20of%20trust%20(survey%201995-97)&f=false

PARTE PRIMA
L'AGENDA URBANA EUROPEA PER LE CITTA' METROPOLITANE

Capitolo 1
Strategia Europa 2020

1.1. Cosa prevede "Strategia Europa 2020"

La Strategia Europa 2020, proposta dalla Commissione nei primi mesi del 2010 come strategia dell'Unione *per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, rispondeva all'esigenza di rendere l'Unione più competitiva, seppur mantenendo il suo modello di economia di mercato sociale, e migliorare notevolmente l'efficienza delle sue risorse. Al momento del lancio, la strategia Europa 2020 era all'avanguardia nel promuovere un modello di crescita che non si limitasse semplicemente a far crescere il PIL. Oggi molti organismi promuovono una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva quale fattore essenziale dello sviluppo economico. Il 24 novembre 2009, mentre la crisi era ancora in atto, la Commissione Europea ha lanciato una consultazione pubblica su come offrire all'economia dell'Unione Europea prospettive nuove e migliori.

La Commissione ha proposto un nuovo disegno programmatico per il 2020 che, *sviluppando quanto acquisito con l'esperienza della Strategia di Lisbona*, puntasse non solo a consolidare la ripresa post-crisi ma anche a garantire una crescita più equilibrata nel futuro.

Gli obiettivi tematici da raggiungere sono tre: *far sì che la conoscenza sia un fattore di ricchezza, coinvolgere i cittadini in una società partecipativa e creare un'economia competitiva, interconnessa e più verde.*

Dal documento emerge, dunque, in maniera ancora più chiara del passato, che secondo la Commissione la nuova strategia si interseca con un forte impegno in campo ambientale e che questo avrà riflessi anche sul futuro della nostra economia.[10]

Dal punto di vista della *governance*, la Commissione suggerisce che il Consiglio europeo assuma la guida dell'UE 2020, adottando le decisioni fondamentali e

[10] Cfr. Commissione europea, "Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE: riesame 2009 della strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile", COM (2009) 400.

fissando un limitato numero di obiettivi-guida sulla base delle proposte della Commissione.

Tra le novità, si sottolinea che, per ciascuno degli obiettivi europei, gli Stati Membri dovranno fissare i propri obiettivi nazionali per i prossimi cinque anni. Le priorità stabilite si rifletteranno nei bilanci dell'UE e degli Stati Membri. A livello nazionale, il reperimento delle risorse finanziarie necessarie a conseguire uno sviluppo ed un'occupazione sostenibili dovrà avvenire contemporaneamente al consolidamento fiscale. Il rinnovato Patto di Stabilità e Crescita è deputato a svolgere un ruolo determinante nel guidare le politiche di bilancio verso tali fini.[11]

La Commissione rimarcava, inoltre, l'invito, ormai consueto e tradizionale, al Parlamento europeo per *un suo ruolo molto più incisivo e auspicava un forte interesse e coinvolgimento da parte dei Parlamenti nazionali.*

Si può osservare peraltro che, in questa prima fase di lancio della nuova Strategia, *l'attenzione della Commissione è rivolta più agli aspetti riguardanti le politiche settoriali dell'UE, che operano in modo indifferenziato in tutte le aree, che a quelli territoriali,* mancando nel documento di consultazione ogni riferimento alla politica di coesione.

Va ricordato, però, che, un altro documento prodotto dalla stessa Commissione europea, "Regioni 2020", mostrava chiaramente come le nuove grandi sfide che l'UE ha di fronte richiedano un'attenta politica di sviluppo territoriale per la soluzione delle asimmetrie esistenti fra le varie aree dell'UE.

Il 2 febbraio del 2010, la Commissione pubblicava, inoltre, una relazione, corredata da un robusto allegato statistico, finalizzata a mettere il punto finale sulla Strategia di Lisbona, esponendone i successi e i fallimenti, e, contemporaneamente, ad aprire la strada alla nuova strategia per la quale il 10 marzo, *il Parlamento europeo*, tenuto conto dei risultati degli esiti della consultazione pubblica sull'UE 2020 lanciata dalla Commissione e riguardante la valutazione sulla strategia di Lisbona, approvava una *Risoluzione sulla Strategia UE 2020*.

---

[11]Cfr. su questo punto il contributo dell'Eurosistema alla consultazione pubblica sul futuro della Strategia 2020: European Central Bank, Contribution of the EUROSYSTEM of 14 January 2010 to the public consultation of the European Commission on the future "EU2020" strategy, Francoforte, 2010.

Sicuramente, dal punto di vista del disegno riformatore, dell'ampio respiro, del risalto conferito ad obiettivi nuovi ed interconnessi, di governance e di *government*, degli strumenti di programmazione, del metodo del coordinamento, del monitoraggio e della valutazione, non si può negare l'importanza del percorso compiuto e delle innovazioni derivanti *dalla Strategia di Lisbona*, *introdotta per la crescita e l'occupazione*, lanciata nel 2000, rinnovata nel 2005 e attuata fino al 2010, tanto che qualunque nuova Strategia non potrà che ripartire da questo "bagaglio" tecnico-politico-istituzionale, pur modificandolo, integrandolo e correggendolo.

L'impostazione della Strategia 2020, infatti, non è altro, per ammissione della stessa Commissione, che la prosecuzione ed il rafforzamento della Strategia di Lisbona, alla luce degli eventi legati alla crisi mondiale e in risposta alle sfide crescenti della questione ambientale.[12]

A questo punto, l'Unione Europea dovette decidere quale sarebbe dovuta essere l'Europa che voleva nel 2020.

Nel perseguire la Strategia Europa 2020, *la politica di coesione* esercita un ruolo fondamentale ed è, in tal senso, un elemento essenziale del Quadro Finanziario Pluriennale europeo per il periodo 2014-2020, il cosiddetto QFP 2014-2020, che definisce l'allocazione finanziaria delle risorse degli Stati Membri, come da Regolamento (UE, EURATOM) n. 1311/2013 del Consiglio del 2 dicembre 2013, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014 – 2020, GUUE L 347/884 del 20.12.2013.

Gli elementi chiave della riforma della politica di coesione per il periodo 2014-2020 sono evidenziati nel Pacchetto della politica di coesione 2014-2020, che definisce le modalità di utilizzo delle risorse:

1. Investire in tutte le Regioni dell'Unione Europea (UE);
2. Indirizzare le risorse sui settori chiave per la crescita;

---

[12] "*La Strategia 2020 e la nuova governance europea*" di Antonella Crescenzi all'interno del libro "*Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020"* Fra governance e government dell'Unione europea" Melina Decaro (a cura di) Collana Intangibili**, Fondazione Adriano Olivetti,** 2011.
Vedere anche
http://www.fondazioneadrianolivetti.it/_images/pubblicazioni/collana/120111100032Strategia%20di%20Lisbona.pdf

3. Stabilire obiettivi chiari, trasparenti e misurabili e parametri di responsabilità e di risultato;

4. *Definire le condizioni prima che i finanziamenti vengano assegnati*;

5. Definire una strategia comune per assicurare un migliore coordinamento ed evitare sovrapposizioni;

6. Ridurre la burocrazia e semplificare l'uso degli investimenti UE;

7. Accrescere la dimensione urbana della politica;

8. Rafforzare la cooperazione transfrontaliera;

9. Assicurare che la politica di coesione sia meglio correlata alla più ampia governance economica dell'UE;

10. Incoraggiare l'uso degli strumenti finanziari per dare alle PMI maggiore sostegno e accesso al credito.[13]

In particolare, per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" sono stati approvati i seguenti Regolamenti:

- *Regolamento (UE) n. 1303/2013*[14] del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, GUUE L 347/320 del 20.12.2013

- *Regolamento (UE) n. 1301/2013*[15] del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006, GUUE L 347/289 del 20.12.2013

A tali Regolamenti si affiancano i Regolamenti che disciplinano gli altri fondi Strutturali e di Investimento Europei:

---

[13] http://www.regione.veneto.it/web/programmi-comunitari/fesr-2014-2020

[14] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0289:0302:IT:PDF

[15] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0289:0302:IT:PDF

- *Regolamento (UE) n.1299/2013*[16] del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea, GUUE L 347/259 del 20.12.2013

- *Regolamento (UE) n. 1304/2013*[17] del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio, GUUE L 347/470 del 20.12.2013 ;-

- *Regolamento (UE) n. 1305/2013*[18] del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, L 347/487 del 20.12.2013

Il regolamento relativo al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca è in attesa di approvazione.

Strategia Europa 2020 è stata concepita *sotto forma di partenariato* tra l'Unione e gli Stati membri, essa stabilisce le *tre priorità chiave* della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, prevedendone un sistema specifico per la sua realizzazione basato su un maggior coordinamento delle politiche nazionali ed europee.

Europa 2020 individua *cinque obiettivi principali*, tra essi collegati, in materia di occupazione, ricerca e sviluppo (R&S), cambiamenti climatici e energia, istruzione e lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, che l'UE si propone di realizzare entro il 2020. Questi obiettivi sono un esempio del tipo di cambiamento dinamico che la strategia propugna.[19]

Per dinamizzare i progressi a livello dell'Unione, la Commissione ha definito *sette iniziative faro, c*on programmi di lavoro specifici in settori individuati quali

---

[16] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0259:0280:IT:PDF
[17] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0470:0486:IT:PDF
[18] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:IT:PDF
[19] La Commissione europea propone **cinque obiettivi** da raggiungere entro il 2020:
il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un **lavoro**; il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in **ricerca e sviluppo**; i traguardi "20-20-20" in materia di **clima/energia** devono essere raggiunti: riduzione delle emissioni di gas serra del 20% (o persino del 30%, se le condizioni lo permettono) rispetto al 1990; 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti rinnovabili; aumento del 20% dell'efficienza energetica; il tasso di **abbandono scolastico** deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani (30-34enni) deve essere laureato; 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di **povertà**.

importanti leve della crescita.[20] La strategia è inoltre servita come quadro di riferimento per le iniziative dell'UE sul Mercato Unico, per il bilancio 2014–2020 e per delineare il programma di Politica Esterna.

Il 5 marzo 2014 la Commissione europea ha presentato un bilancio della strategia Europa 2020 a quattro anni dal suo varo, in vista anche di una sua profonda revisione; si tratta di un'analisi di ciò che è avvenuto fino ad ora nel quadro della Strategia Europa 2020 che mostra anche l'impatto della crisi sui risultati attesi ma la Commissione non ha presentato conclusioni, né raccomandazioni di policy ed ha anticipato che lancerà una consultazione pubblica a livello europeo per raccogliere suggerimenti e opinioni sulle lezioni imparate e sui principali fattori che dovrebbero influenzare le prossime fasi della strategia di crescita post crisi.

Successivamente, a seguito della consultazione, all'inizio del 2015, la Commissione presenterà le proposte per il proseguimento della strategia.[21]

Per monitorare e portare avanti l'attuazione nazionale della strategia Europa 2020, gli Stati membri sono stati invitati a stabilire obiettivi nazionali e a individuare interventi dettagliati nel quadro dei rispettivi programmi nazionali di riforma. Questi programmi sono riesaminati ogni anno a livello dell'UE nel quadro del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche.

Il primo semestre europeo, nato per rafforzare la governance economica dell'Unione e avviato nei primi mesi del 2011, si è rapidamente imposto come il nuovo ciclo programmatico annuale di orientamento e monitoraggio economico a livello dell'UE. All'insegna dell'approccio di partenariato, questo meccanismo implica un dialogo regolare con il Parlamento europeo e le diverse formazioni del Consiglio.[22]

Per quanto riguarda il contesto nazionale, il "Position Paper"[23] dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020 delinea il quadro del dialogo tra i Servizi della

---

[20] **Unione dell'Innovazione; Youth on the move; Agenda europea del digitale; Europa efficiente sotto il profilo delle risorse; Politica industriale per l'era della globalizzazione; Agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro; Piattaforma europea contro la povertà**.

[21] http://europa.formez.it/sites/all/files/europe2020stocktaking_it.pdf

[22] http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_it.pdf

[23] http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/it_position_paper_it.pdf

Commissione e l'Italia sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi.

A livello nazionale si sono svolti i negoziati e le audizioni delle parti economiche e sociali ai fini delle definizione dell'Accordo di Partenariato dell'Italia con la Commissione europea, cui le Regioni dovranno fare riferimento per la definizione dei rispettivi Programmi Operativi Regionali.

La programmazione nazionale dei fondi ha preso avvio nel dicembre 2012 con la pubblicazione del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020"[24] elaborato dal Ministero per la Coesione Territoriale.

Tale documento ha dato avvio al confronto pubblico proponendo delle innovazioni di metodo, incluse tre opzioni strategiche su Mezzogiorno, città e aree interne, oltre a proposte di metodo in merito ad ognuna delle 11 aree tematiche europee.

Da gennaio ad aprile 2013, sulla base degli indirizzi definiti dal documento 'Metodi e Obiettivi', le amministrazioni e le parti interessate hanno partecipato al confronto tecnico-istituzionale con il coordinamento del Ministro per la Coesione Territoriale, del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali e di intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze - volto a orientare la redazione dei documenti di programmazione.

In particolare, sono stati attivati *quattro tavoli di confronto partenariale* relativi alle missioni:

1) *Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione;*

2) *Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente*;

3) *Qualità della vita ed inclusione sociale;*

4) *Istruzione, formazione e competenze.*

Dal 22 al 24 aprile si è tenuto a Roma un primo incontro di partenariato trilaterale (Commissione Europea, Stato e Regioni) che ha portato alla revisione delle azioni finanziabili in vista dell'Accordo di Partenariato ed è seguito il negoziato con la Commissione Europea per l'approvazione dell'Accordo di Partenariato quale strumento previsto per l'impiego dei fondi comunitari per la programmazione 2014-2020.

---

[24] http://www.dps.gov.it/it/
http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/Notizie_e_documenti/news/2012/_allegati/Sintesi_Doc_14-20_Master_27_dic_2012.pdf

L'esito del confronto partenariale ha portato alla stesura del documento "Accordo di Partenariato – Versioni in corso d'opera di alcune sezioni del 15 luglio 2013"[25] .

Inoltre, è disponibile il testo dell'Accordo di Partenariato inoltrato alla Commissione europea in data 22 aprile 2014 e i relativi allegati.[26]

E per quanto riguarda il contesto della Regione Veneto?

Le Regioni sono chiamate ad individuare nei Programmi Operativi *le aree interne selezionate, gli obiettivi, le risorse stanziate e un chiaro riferimento alle tempistiche dei progetti stessi.* La selezione finale dovrà essere coerente con eventuali strumenti di pianificazione già esistenti nella Regione.

In casi eccezionali e da valutare volta per volta, nel caso in cui una Regione non avesse ancora selezionato l'area di intervento, dovrà comunque descrivere il processo per pervenire a tale selezione. Il programma potrà contenere anche la selezione di soltanto un'area e prevedere una tempistica per la selezione delle altre (sempre per un numero totale limitato).

E' fondamentale l'adozione del POR FESR 2014 - 2020.

Il POR FESR viene approvato con legge regionale e necessita di stretta collaborazione tra Regione e territori nella definizione dei contenuti dell'asse e delle modalità di implementazione delle azioni collegate, al fine di garantire il raggiungimento dei risultati attesi e una tempistica certa di attuazione.

La Regione deve dare un supporto tecnico costante ai territori nell'elaborazione delle proposte progettuali, anche attraverso attività propedeutiche di informazione/formazione degli operatori locali.

Il tema centrale è la programmazione dei servizi e la gestione dei territori ed il conseguente riordino territoriale relativo alla L.R. n. 18 del 27 aprile 2012[27].

Il POR FESR si apre ai territori ed abbiamo, così, forte territorializzazione del Programma Operativo FESR 2014 - 2020; **volontà di garantire integrazione de facto tra i Fondi; valorizzazione dell'esperienza di programmazione IPA; volontà di sviluppare le sinergie positive tra IPA e GAL nella programmazione**

---

[25]http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=c6b90c92-0a27-4040-9ead-334bda9116e5&groupId=121704

[26]http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=c6b90c92-0a27-4040-9ead-334bda9116e5&groupId=121704

[27] http://bur.regione.veneto.it/BurvServices/Pubblica/DettaglioLegge.aspx?id=239742

2007 - 2013 per diffondere ed incentivare l'animazione territoriale e la cultura della programmazione.[28]

In particolare, **l'Intesa Programmatica d'Area (IPA)** «rappresenta il principale strumento attraverso cui la Regione Veneto offre ai territori la possibilità di definire una propria strategia di sviluppo, condivisa tra gli attori istituzionali, economici, e sociali di riferimento, coerentemente con la stessa programmazione regionale. L'istituto dell'IPA si propone di tracciare una linea di continuità con l'esperienza della programmazione negoziata in Veneto, ponendosi come declinazione *sui generis* del Patto Territoriale, volto a promuovere tale modello anche in altre realtà sub-regionali dotate di un elevato grado di omogeneità dal punto di vista socio economico e delle necessità di intervento (Bassetti 2011; Messina 2012, pp. 283-287). […] **I Gruppi di Azione Locale (GAL)** sono stati attivati in relazione all'iniziativa comunitaria Leader per lo sviluppo rurale, progettano e attivano gli interventi ritenuti prioritari nelle singole aree, in sintonia con gli obiettivi individuati dal Programma di Sviluppo Rurale del Veneto (PSR Leader 2007-2013), promuovendo progetti di sviluppo rurale ideati e condivisi a livello locale, al fine di rivitalizzare il territorio, creare occupazione e migliorare le condizioni generali di vita delle aree rurali. […] I GAL sono 14[29] e ad essi vanno inoltre aggiunti i **Progetti Integrati per le Aree Rurali (PIA-R),** per l'area della campagna urbanizzata del Veneto centrale. I PIA-R sono infatti forme di partenariato pubblico-privato che elaborano, promuovono e danno attuazione a specifiche strategie di sviluppo rurale che si applicano esclusivamente alle aree non interessate dall'attuazione dei GAL. Essi sono localizzati essenzialmente nell'area della campagna urbanizzata del Veneto centrale.

Risultano perciò essere escluse dalle politiche di sviluppo rurale solo le città capoluogo di Venezia, Padova, Vicenza e Verona e alcune parti delle relative cinture urbane.»[30] L'integrazione di questi strumenti programmatici può operare un aumento di efficacia nel perseguimento di politiche di sviluppo.

---

[28] Assessorato al Bilancio e agli Enti Locali Segreteria Generale della Programmazione Direzione Programmazione "L'Approccio territoriale nel POR FESR 2014-2020" (da slide lezione del 20 maggio 2014 Prof.ssa Patrizia Messina).

[29] http://www.gal.veneto.it/

[30] Bolgherini S. e Messina P. (a cura di), (Prima edizione 2014), "*Oltre le province" "Enti*

Infatti, *l'idea forte è l'integrazione urbana – rurale,* quindi l'obiettivo di mettere insieme aree urbane e rurali che è emerso quale linea strategica di intervento ovvero l'integrazione spaziale fra sistemi urbani ed aree periferiche (periurbane e rurali).

Gli obiettivi di un approccio di policy basato sulla ricucitura, l'integrazione e lo scambio tra sistemi urbani ed aree periferiche possono essere sintetizzati nell'uso più efficiente del territorio, una migliore pianificazione, la creazione di servizi più integrati e qualificati ed una gestione più avanzata delle risorse naturali e culturali.

La metà dei 579 comuni del Veneto sono sotto i 5000 abitanti e quindi bisogna aggregarli perché *se si ha un territorio frammentato non si riesce a fare una politica placed-based* (concetto contenuto e sviluppato in "Un'Agenda per la Riforma della politica di Coesione" di Fabrizio Barca).[31]

Il testo 'Orientamenti per il Programma Operativo Regionale' relativo al documento della Regione Veneto "L'approccio territoriale nel FESR 2014 – 2020" contiene gli obiettivi generali e le scelte strategiche della Regione del Veneto per la programmazione FESR 2014-2020.

In particolare, il documento fornisce un'analisi degli elementi strutturali del sistema veneto e il suo posizionamento rispetto agli obiettivi di Europa 2020; individua le sfide prioritarie per la Regione rispetto agli obiettivi generali della programmazione FESR; ipotizza una ripartizione delle risorse per obiettivi tematici individuati dalla proposta di Regolamento dei Fondi del Quadro Strategico Comune 2014-2020.

In questo contesto, lo strumento comunitario CLLD diventa così indispensabile.

Ma cosa s'intende per CLLD ovvero **Community-led Local Development (CLLD)?**

Si tratta di una singola metodologia relativa allo sviluppo locale di tipo partecipativo per i Fondi ESI. Spiegherò più oltre in che cosa consista lo "Sviluppo Locale di tipo Partecipativo" (CLLD).

---

intermedi in Italia e in Europa", Padova University Press, pagg. 80-83.

[31] Barca F. (2009)Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea. Roma: DpS, Ministero dell'Economia e delle Finanze: http://www.dps.tesoro.it.
Consultare anche:
http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2010/rapporto%20barca%20(capitoli%201%20e%205)_ita%2001_07_2010.pdf

L'approvazione del POR è necessaria, quindi, per giungere all'adozione del contratto di partenariato.

Ma come si sviluppa l'accordo di partenariato per la Regione Veneto?

Si tratta di svolgere attività relative al Tavolo di Partenariato del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Il partenariato, ovvero il tavolo di confronto tra amministrazione e parti sociali, è parte fondamentale nella gestione del FESR e dei Fondi europei in genere. Con il DGR n. 942 del 18 giugno 2013[32] la Regione Veneto ha avviato il percorso per la redazione del POR - FESR 2014-2020 istituendo il Tavolo di Partenariato FESR per la programmazione 2014-2020 sulla base dell'esperienza di partenariati già esistenti. E' stata quindi aperta la possibilità a tutti i soggetti pubblici e privati, presenti nel territorio regionale, di presentare nuove candidature giungendo, con DGR n. 406 del 4 aprile 2014[33], all'individuazione definitiva della composizione del Tavolo di Partenariato per la Programmazione FESR 2014-2020.[34]

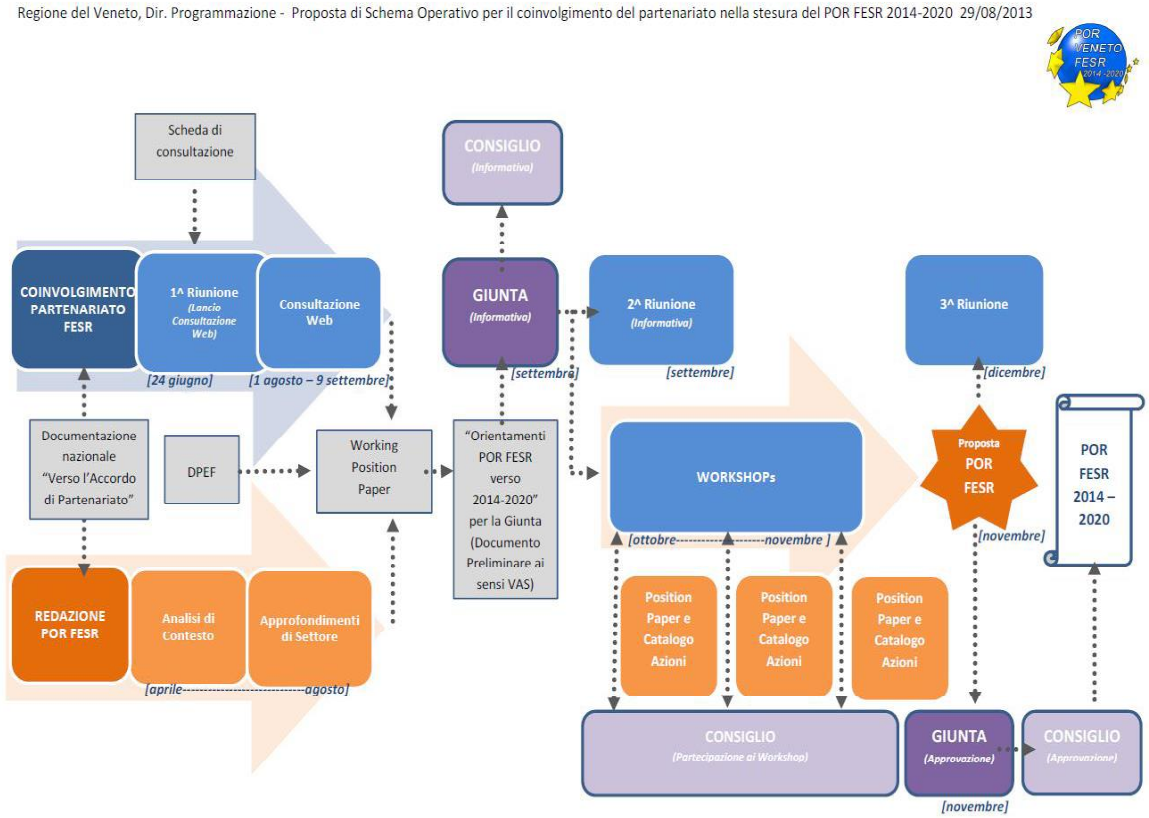
---

[32] http://partenariato.regione.veneto.it/
file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrator/Documenti/Downloads/DGR%20942%20del%2018-06-2013%20(1).pdfdf

[33] http://partenariato.regione.veneto.it/
file//C:/Documents%20and%20Settings/Administrator/Documenti/Downloads/DGR%20406%2004_04_2014%20Partenariato.pdf

[34] http://partenariato.regione.veneto.it/index.php

Fig. 1 (Tavola) - Regione Veneto, Direzione programmazione – Proposta di Schema OperativoPer il coinvolgimento del partenariato nella stesura del POR FESR 2014/2020 20/08/2013).



Fonte: Regione Veneto - http://partenariato.regione.veneto.it/

Uno strumento molto importante, inoltre, per poter attuare gli obiettivi della Strategia Europa 2020, è "Horizon 2020". Mi accingo, quindi, a descriverne le caratteristiche.

1.2. L'importanza di Horizon 2020.

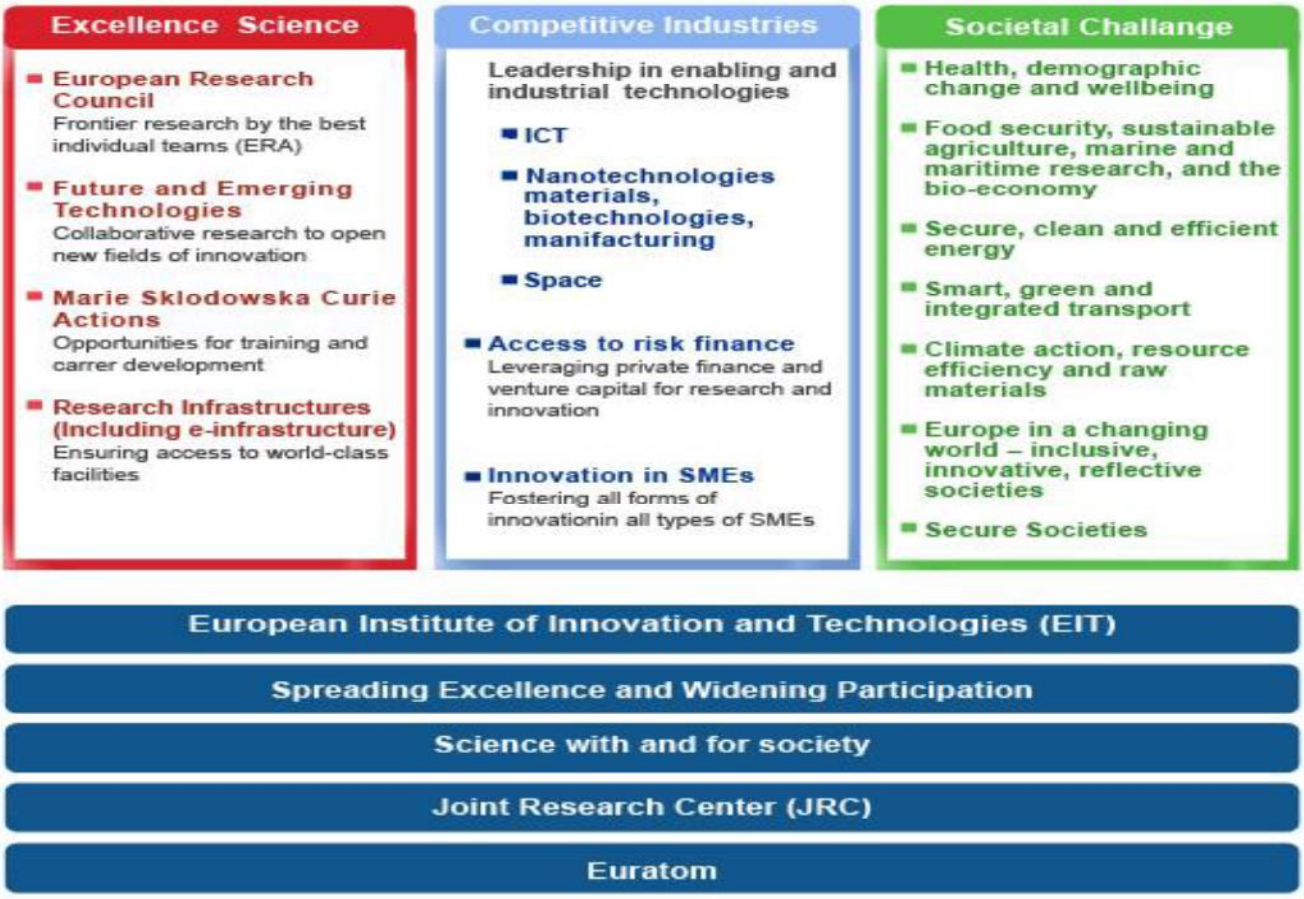
Prima di entrare nel vivo della definizione e descrizione dell'Agenda Urbana Europea, risulta utile capire come l'Unione Europea si prefigga di raggiungere gli obiettivi che si è posta.

Nel corso del precedente paragrafo, abbiamo visto quali sono le priorità e gli obiettivi della Strategia Europa 2020. L'Unione Europea ha avviato, per il periodo 2014-2020, il programma Horizon 2020 che costituisce una componente chiave di Europa 2020 in quanto Unione dell'Innovazione e Spazio Europeo della ricerca.

Horizon 2020 è il nuovo Programma del sistema di finanziamento integrato destinato alle attività di ricerca della Commissione Europea, compito che spettava al VII Programma Quadro, al Programma Quadro per la Competitività e l'Innovazione (CIP) e all'Istituto Europeo per l'Innovazione e la Tecnologia (EIT).

Il nuovo Programma sarà attivo dal 1° gennaio 2014 fino al 31 dicembre 2020, e supporterà l'UE nelle sfide globali fornendo a ricercatori e innovatori gli strumenti necessari alla realizzazione dei propri progetti e delle proprie idee. Il budget stanziato per Horizon 2020 (compreso il programma per la ricerca nucleare Euratom) è di 70.2 miliardi di euro a prezzi costanti / 78,6 miliardi di euro a prezzi correnti. La tabella seguente raffigura la struttura di Horizon 2020: essa è composta da tre Pilastri e da cinque Programmi trasversali.[35]

Tab. 2 – Struttura di Horizon 2020 composta da tre Pilastri e da cinque Programmi trasversali.



Fonte: APRE – Agenzia per la Promozione della Ricerca Europea. Sito: http://www.apre.it/ricerca-europea/horizon-2020

[35] http://www.apre.it/ricerca-europea/horizon-2020/

I tre Pilastri sono:

Excellent Science: obiettivo *è elevare il livello di eccellenza della base scientifica* europea e garantire una produzione costante di ricerca a livello mondiale per assicurare la competitività dell'Europa a lungo termine. Vuole sostenere le idee migliori, sviluppare talenti, dare ai ricercatori accesso ad infrastrutture di ricerca prioritarie e fare dell'Europa un luogo attraente per i migliori ricercatori del mondo.

Industrial Leadership: *intende fare dell'Europa un luogo più attraente per investire nella ricerca e nell'innovazione*, promuovendo attività strutturate dalle aziende. Vuole portare grandi investimenti in tecnologie industriali essenziali, incentivare il potenziale di crescita delle aziende europee fornendo loro livelli adeguati di finanziamento e aiutare le PMI innovative a trasformarsi in imprese leader a livello mondiale.

Sfide per la Società*:* *rispecchia le priorità strategiche della strategia Europa 2020 e affronta grandi preoccupazioni condivise dai cittadini europei e di altri paesi*. Un approccio incentrato sulle sfide riunisce risorse e conoscenze provenienti da una molteplicità di settori, tecnologie e discipline, fra cui le scienze sociali e umanistiche. Si coprono attività che spaziano dalla ricerca alla commercializzazione, incentrandosi su quelle connesse all'innovazione, quali i progetti pilota, la dimostrazione, i banchi di prova e il sostegno agli appalti pubblici e all'adozione commerciale. Si istituiranno collegamenti con le attività dei partenariati europei per l'innovazione.

I temi trasversali ai tre pilastri sono:

Diffondere l'eccellenza e ampliare la partecipazione: Obiettivo generale per migliorare e incrementare la partecipazione al nuovo Programma Quadro per la R&I di alcuni Stati Membri e regioni dell'UE con prestazioni non soddisfacenti nel quadro della R&I.

La scienza per e con la società: Azione volta ad approfondire la cooperazione tra scienza e società nonché promuovere una ricerca e un'innovazione responsabile, una cultura ed educazione scientifica e rafforzare la fiducia del pubblico nella scienza favorendo un impegno dei cittadini e della società civile sulle questioni di ricerca e innovazione.

Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT): integrare il triangolo della conoscenza, costituito da ricerca, da innovazione e da istruzione, rafforzare la capacità in innovazione dell'Unione e affrontare le problematiche della nostra società.

Joint Research Center (JRC): Servizio scientifico interno della Commissione Europea, che ha l'obiettivo di fornire un supporto tecnico indipendente e basato sull'evidenza scientifica, alle politiche dell'UE al momento della loro definizione.

Euratom: Contribuisce oggi alla condivisione delle conoscenze, delle infrastrutture e del finanziamento dell'energia nucleare. Esso garantisce la sicurezza dell'approvvigionamento di energia atomica nell'ambito di un controllo centralizzato.

Il Programma Horizon 2020 dovrebbe:

-consentire di reagire alla crisi economica per investire in posti di lavoro e crescita con un forte accento sulle PMI;

-andare incontro alle preoccupazioni dei cittadini riguardo al proprio sostentamento, alla sicurezza e all'ambiente;

-rafforzare la posizione globale dell'UE in materia di ricerca, innovazione e tecnologia.

1.3. Lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD)[36]

Per quanto riguarda gli strumenti utili per attivare o sviluppare la capacità parternariale degli Stati Membri, passo senz'altro a descrivere il CLLD.

A dicembre 2013, il Consiglio dell'Unione europea ha formalmente adottato le nuove normative e le leggi che regolano il ciclo successivo di investimenti effettuati nell'ambito della Politica di coesione dell'UE per il periodo 2014-2020.

Nel corso degli ultimi 20 anni l'approccio LEADER[37] allo sviluppo locale di tipo partecipativo, finanziato dai Fondi Strutturali e dal Fondo per lo Sviluppo Rurale, ha aiutato gli operatori rurali a considerare il potenziale a lungo termine della propria area e ha dimostrato la sua efficacia come strumento per l'attuazione di

[36] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_en.pdf

[37] LEADER: *Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Economie Rurale* – Collegamenti tra le azioni di sviluppo dell'economia rurale.

politiche di sviluppo. La Commissione europea ha promosso questo metodo di attuazione anche attraverso le iniziative comunitarie URBAN[38] ed EQUAL.[39]

Nel caso del programma LEADER, che ha ricevuto il supporto continuo dell'UE dal 1991, è diventato un elemento importante della politica di sviluppo rurale con un alto livello di accettazione in tutta Europa. Dal 2007 lo sviluppo locale è utilizzato anche nell'ambito del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca per supportare lo sviluppo sostenibile delle comunità che vivono di pesca.

Gli articoli 32-35 del regolamento «disposizioni comuni» (UE) n. 1303/2013 in materia di sviluppo locale di tipo partecipativo, si basano sull'approccio LEADER e riguardano quattro fondi coperti dal quadro strategico comune (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, Fondo Sociale Europeo, Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale e Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca), per il periodo di programmazione 2014-2020 (Fondi Strutturali e di Investimento Europei - ESI).

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo è uno strumento specifico da utilizzare a livello sub regionale unitamente ad altre misure di sostegno allo sviluppo a livello locale. Tale strumento può mobilitare e coinvolgere le organizzazioni e le comunità locali affinché contribuiscano al conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020.

Ma cosa s'intende per sviluppo locale di tipo partecipativo?

Si tratta di una singola metodologia relativa allo sviluppo locale di tipo partecipativo per i Fondi ESI che:

- focalizzi l'attenzione su aree sub-regionali specifiche;

-sia di tipo partecipativo, con il coinvolgimento di gruppi di azione locale costituiti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali pubblici e privati;

- sia messa in atto tramite strategie di sviluppo locale basate sull'area integrate e multisettoriali, concepite prendendo in considerazione le potenzialità e le esigenze locali;

---

[38] L'iniziativa comunitaria URBAN II del fondo FESR ha supportato strategie innovative per la riqualificazione economica e sociale sostenibile in un numero limitato di aree urbane in tutta Europa nel periodo 2000-2006; l'iniziativa URBAN, invece, aveva interessato il periodo 1994-1999.

[39] L'iniziativa EQUAL del fondo FSE si è concentrata sul sostegno a progetti transnazionali innovativi volti a contrastare la discriminazione nel mercato del lavoro nel periodo 2000-2006.

- prenda in considerazione le potenzialità e le esigenze locali, includendo caratteristiche innovative nel contesto locale, la creazione di una rete e, dove opportuno, la cooperazione.

Questa metodologia unica consentirà un utilizzo integrato dei Fondi per l'attuazione di strategie di sviluppo locale.

Lo scopo principale dell'approccio congiunto attraverso i Fondi ESI è quello di semplificare ed espandere l'uso dello sviluppo locale di tipo partecipativo come strumento di sviluppo.

I principali componenti del CLLD sono:

- *I gruppi di azione locale* che dovrebbero essere costituiti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali pubblici e privati, ad esempio imprenditori e relative associazioni, autorità locali, associazioni di quartiere o rurali, gruppi di cittadini (minoranze, anziani, donne, uomini, giovani, imprenditori e così via), organizzazioni collettive e di volontariato e così via.

- *Le strategie di sviluppo locale* devono essere conformi ai programmi pertinenti dei Fondi ESI attraverso i quali sono supportate. Esse dovrebbero definire l'area e la popolazione interessate, includere un'analisi delle esigenze di sviluppo e del potenziale dell'area, fornire un'analisi dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e dei rischi (analisi SWOT - Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) e descrivere gli obiettivi e le caratteristiche integrate e innovative della strategia, compresi gli obiettivi misurabili per i risultati previsti. Le strategie devono inoltre includere un piano di azione che descriva come convertire gli obiettivi in progetti concreti, disposizioni per la gestione e il monitoraggio e un piano finanziario.

- *La copertura in termini di area e popolazione di una determinata strategia locale* deve essere coerente e mirata e offrire una massa critica sufficiente per un'implementazione efficace. Spetta ai gruppi di azione locale definire la popolazione e le aree effettive coperte dalle strategie, che devono essere tuttavia conformi ai criteri definiti dall'articolo 33 del Regolamento «disposizioni comuni». *La copertura della popolazione dovrebbe essere compresa tra un minimo di 10.000 e un massimo di 150.000 unità, in linea con le disposizioni per il periodo 2007-2013 nell'ambito del programma LEADER.* In casi debitamente

motivati, la Commissione può ammettere deroghe in merito alla modifica dei limiti previsti su proposta di uno Stato membro. A titolo di riferimento, la popolazione media interessata dai programmi URBAN II finanziati dal FESR nel periodo 2000-2006 corrispondeva a circa 30.000 abitanti.

Ma come, queste indicazioni - disposizioni europee, vengono declinate dall'Italia e dalla Regione Veneto?

A partire dal febbraio 2013 il Ministero dello Sviluppo Economico ha avviato un confronto tecnico a livello centrale con gli altri Ministeri (in particolare quello delle Politiche Agricole e Forestali) per delineare un approccio all'utilizzo dello strumento comunitario del Community-Led Local Development (CLLD) da inserire nell'Accordo di Partenariato.

Gli esiti di questo lavoro sono stati presentati alle Regioni nel corso di un seminario tecnico tenutosi a Roma nel corso del 29 luglio 2013, dove sono state illustrate le proposte di utilizzo degli strumenti di sviluppo territoriale integrato nella prossima programmazione, con uno specifico focus sul CLLD. In base alla proposta ministeriale, i Programmi Operativi dovrebbero consentire la flessibilità ai GAL nella definizione delle azioni coerenti con uno o più ambiti tematici predefiniti. Inoltre, l'ipotesi del MISE prevede l'allocazione di risorse di più fondi (FEASR, FESR ed FSE) a favore del CLLD, in funzione dei territori interessati e degli ambiti tematici di intervento prescelti.

Sono state proposte anche delle soglie minime per il finanziamento dei GAL:

Tab. 3 – proposte di soglia minima per il finanziamento dei GAL.

Fondo Capofila	Soglia minima (€)	Soglia massima (€)
FEASR	5 milioni	12 milioni
FESR/FSE	1 milione	5 milioni
FEAMP	1 milione	5 milioni

Fonte: Regione Veneto "L'Approccio territoriale nel POR FESR 2014-2020" [40]

[40] RegioneVeneto file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrator/Documenti/Downloads/2_Orientamenti%20del%20POR%20Veneto%20(1).pdf

I territori interessati dall'applicazione del CLLD sono: rurali, urbani, riconducibili alla pesca.

La Regione Veneto ha riscontrato delle criticità relativamente all'ipotesi del Ministero dello Sviluppo Economico. La proposta ministeriale contiene delle interessanti soluzioni, ma si scontra con problematiche di attuazione, alcune comuni ai fondi interessati, altre specifiche del contesto regionale veneto, che possono essere così sintetizzate:

a) In linea generale, la non obbligatorietà dell'adozione approccio Leader per i fondi FESR ed FSE, mentre esiste una riserva di spesa del 5% per il FEASR; la critica su questo punto riguarda il fatto che si trovi come sia inopportuno prevedere un vincolo all'utilizzo del CLLD multifondo nell'Accordo di Partenariato, ove è preferibile lasciare discrezionalità su tale ipotesi alle regioni;
b) Le norme del Regolamento generale relative alle regole contabili e alle procedure finanziarie evidenziano un sostanziale approccio monofondo;
c) Difficoltà ad organizzare nei tempi utili alla stesura dei PO/PSR e a far lavorare in modo coordinato le strutture tecnico amministrative responsabili delle linee di attività sostenute distintamente dai Fondi;
d) La valutazione intermedia del PSR 2007–2013 mette in luce alcune criticità nell'adozione dello strumento GAL a livello regionale, ponendo dei dubbi sull'estensione dell'approccio Leader agli altri fondi
e) Indebolimento del sistema IPA nella Regione Veneto.[41]

Al di là delle varie coniugazioni regionali, il CCLD resta, comunque, uno strumento importante.

[41] Assessorato al Bilancio e agli Enti Locali Segreteria Generale della Programmazione Direzione Programmazione "L'Approccio territoriale nel POR FESR 2014-2020" (da slide lezione del 20 maggio 2014 Prof.ssa Patrizia Messina).

Capitolo 2

L'Agenda Urbana Europea e la metropolizzazione

Come ho avuto già modo di accennare nell'Introduzione, *le città e le aree metropolitane sono ritenute il motore dello* sviluppo in un'economia della conoscenza, tanto che la programmazione 2014-2020 del FESR destinerà almeno il 5 per cento delle risorse ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile.

In questa stessa prospettiva, i piccoli Comuni sono chiamati ad attivare strategie di associazionismo intercomunale, su basi funzionali, per poter entrare in rete con le aree metropolitane più dinamiche e meglio servite.

Se, fino al 2013, le politiche UE di sviluppo regionale hanno privilegiato la dimensione regionale e della regionalizzazione, *precisando che nella programmazione non c'è più il criterio della zonizzazione per "aree obiettivo" definite "dall'alto"*, **quindi gli obiettivi non sono più di tipo territoriale ma strategico,** *dal 2014-2020 la nuova programmazione tenderà a privilegiare piuttosto la dimensione dell'area metropolitana e della metropolizzazione (Smart City), ritenendo che il motore dello sviluppo in un'economia della conoscenza vada individuato, appunto, nelle aree metropolitane (City Regions) e nelle regioni funzionali, piuttosto che nelle regioni genericamente intese.*

Questo tipo di impostazione potrebbe scontrarsi con quella dei sostenitori della dimensione regionale, come vedremo più avanti.

Per affrontare correttamente il tema delle *City Regions*[42]*o città glocali,* nel terzo millennio,[43]è necessario superare alcune visioni classiche dell'idea stessa di città ereditate dalla storia europea, come quella della *polis* greca (insediamento umano che si autogoverna) o del Comune di matrice medievale (entità giuridico-amministrativa), poiché le città moderne, soprattutto le grandi, quasi sempre non

---

[42]Kantor P. (2010). *The Coherence of Disorder: A Realist Approach to the Politics of City Regions. Polity*, 42, 4: 434-460. DOI: 10.1057/pol.2010.16.

[43]Bassetti P. (2007). Le città glocali. In Messina P. e Salvato M., a cura di, *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di aree vaste* Kantor P. (2010). *The Coherence of Disorder: A Realist Approach to the Politics of City Regions. Polity*, 42, 4: 434-460. DOI: 10.1057/pol.2010.16.*a confronto*. Padova: Cleup.

coincidono affatto con un comune, ma sono piuttosto costituite da un agglomerato di comuni più o meno esteso e compatto.[44]

Nei Paesi europei è raro trovare un'unità amministrativa denominata città, perché il livello di base del governo locale è generalmente il Comune. Talvolta questo agglomerato urbano, che chiamiamo città, tende di fatto a coprire un territorio simile a quello della "provincia", come nel caso di Roma, o addirittura della "regione", come nel caso di Parigi. Altre volte i comuni sono vere e proprie città che spiccano all'interno di regioni prevalentemente agricole, come nel caso della Calabria o della Svezia o di numerose aree montane. I confini amministrativi, definiti in genere in epoche storiche molto precedenti, oggi non risultano essere più adeguati a definire l'ambito di una città moderna, soprattutto di una Città metropolitana tecnologicamente avanzata, in cui il sistema delle relazioni e delle interconnessioni "a rete" con il mondo globale viene profondamente trasformato, superando i vincoli della contiguità territoriale e mettendo al centro dell'attenzione le *funzioni,* come per esempio quelle della mobilità e della logistica, che consentono di governare i flussi di "area vasta". Si parla in questo caso anche di "città infinita"[45], o di città aperta.

L'Unione Europea, nella programmazione 2014-2020, ha scelto di puntare in modo ancora più deciso sullo sviluppo urbano e "sulla metropolizzazione", coniugando così il potenziamento delle Regioni metropolitane con le dimensioni dell'economia della conoscenza e dello sviluppo sostenibile ed è in questa prospettiva che sono stati promossi i programmi di sviluppo per le *Smart Cities,* ovvero per le città intelligenti, in grado di coniugare l'innovazione tecnologica con lo sviluppo del territorio.[46]

---

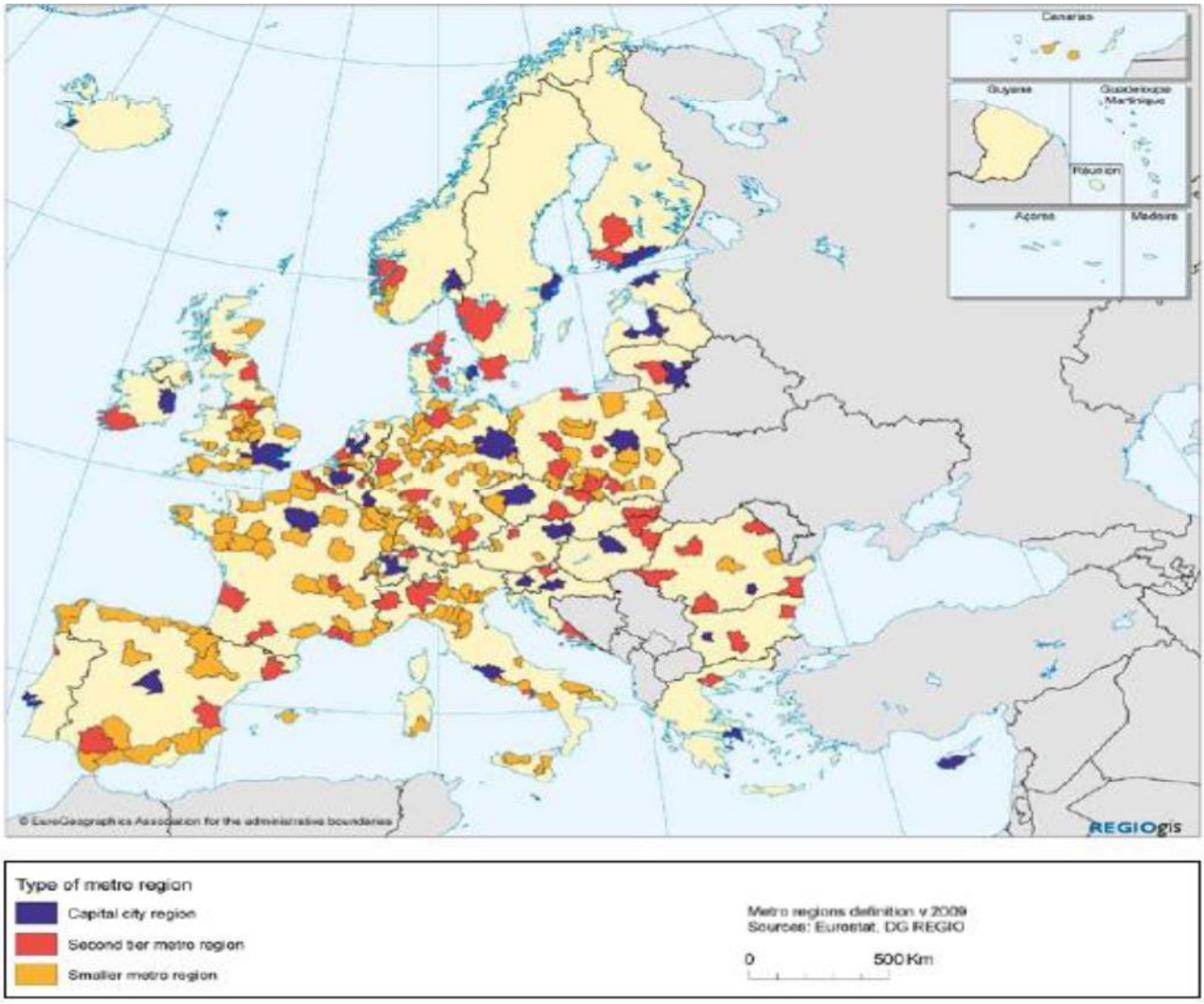
[44] Bordone R. (2001). La città comunale. In Rossi P., a cura di, *Modelli di città.* Torino: Edizioni Comunità.

[45] Perulli P. (2000). *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*. Torino: Bollati Boringhieri.
Perulli P. (2007b). *La città*. Milano: Bruno Mondadori.

[46] http://www.smart-cities.eu.
Messina Patrizia, (2013), *Economia e società regionale - Lo sviluppo riparte dai territori. Città o Area metropolitana? Il caso del Veneto nel contesto europeo. Rivista (1) 2013, Franco Angeli Riviste, pag. 48.*

La novità forse ancor più significativa della nuova programmazione 2014-2020, è data dal concetto stesso di "Area metropolitana" (Metro Region o City Region) proposto dai documenti della Commissione. Il concetto di "*Area metropolitana*" o *Metro Region* infatti non può essere adeguatamente tradotto in italiano come "Città metropolitana" perché, mentre *il concetto di Area metropolitana* fa riferimento alla *dimensione "di fatto" e ai confini definiti convenzionalmente su base statistica (oltre confini fissati);* il *concetto di Città metropolitana* fa riferimento invece alla *dimensione politico-amministrativa "di diritto" e quindi ai confini fissati*.

Fig. 4 - Tipologia di Aree metropolitane nell'Ue (Metro Regions)



Fonte: Eurostat, DG Regio, 2012[47]

[47] http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Regional_typologies_overview

Quindi *il processo di metropolizzazione viene inteso come costituzione e consolidamento delle aree metropolitane, come addensamento di funzioni e di servizi in grado di costituirsi come nodo di una rete europea e globale*, **per dare visibilità a quelle aree metropolitane latenti** *che ancora non hanno ottenuto un riconoscimento politico-amministrativo.*

Quindi se: «fino ad ora è stata privilegiata la dimensione regionale e della regionalizzazione (Caciagli, 2003),[48] dal 2014 la nuova programmazione tenderà a privilegiare piuttosto la dimensione dell'area metropolitana e della metropolizzazione.

Questo vuol dire che, continuando quanto già introdotto nel 2007-2013 e il venir meno delle zonizzazioni, ora la politica di coesione europea tenderà a trasformarsi da una politica redistributiva, tesa a sostenere in prima istanza le regioni in ritardo di sviluppo, a una politica di sviluppo strategico, volta a potenziare le eccellenze, senza dimenticare la dimensione dell'inclusione sociale.

In questa stessa prospettiva, i piccoli Comuni sono chiamati ad attivare strategie di associazionismo intercomunale, su basi funzionali, per poter entrare in rete con le aree metropolitane più dinamiche e meglio servite».[49] (Riordino istituzionale: Comuni, Province, Regioni, Città metropolitane, Stato).

E' necessario tenere presente come l'Unione Europea si confermi essere un fattore di innovazione della governance regionale: analizzando gli effetti prodotti dalle politiche europee sulle Regioni, non solo italiane, si può rilevare come queste policies stiano producendo impatti diversi nelle diverse Regioni, in virtù delle peculiarità degli elementi istituzionali e culturali che le caratterizzano in senso path dependent e della capacità delle Regioni stesse di attivarsi in una direzione convergente con lo stile di governance europea. Le spinte esercitate dal livello europeo su quello regionale tendono, infatti, a cambiare a seconda dello stile decisionale del governo regionale (policy style) e saranno più facilitate nell'apprendimento degli stili di policy europei quelle Regioni che, per esempio, già

---

[48] Caciagli M. (2003). *L'Europa delle Regioni*. Bologna: il Mulino.

[49] Messina Patrizia, (2013), *Economia e società regionale - Lo sviluppo riparte dai territori. Città o Area metropolitana? Il caso del Veneto nel contesto europeo. Rivista (1) 2013, Franco Angeli Riviste, pagg. 49-51.*

attribuiscono un ruolo rilevante all'attività di programmazione, soprattutto per quanto riguarda l'attività di programmazione negoziata e concertazione nella definizione dei documenti di pianificazione strategica, essendo questo un elemento di compatibilità con il modo di governance europea.[50] Infatti dalla risposta della Regione, delle Città e del sistema regionale ad europeizzarsi, dipende il grado di legittimazione di cui gode l'Unione Europea sul territorio, ma anche la capacità dei territori stessi di raccordarsi efficacemente ai *network* europei e globali. [51]

Nonostante le Regioni mostrino diversi profili di adattamento alla sfida europea, si possono individuare anche delle caratteristiche comuni promosse dai nuovi vincoli comunitari che indicano come le Regioni, che partono da un *rendimento istituzionale più alto*[52], sono anche quelle più favorite nel processo di europeizzazione. E' interessante osservare come le ricerche, condotte sino ad ora sulle Regioni italiane,[53] abbiano portato alla luce notevoli differenze nelle risposte date all'europeizzazione. Queste differenze risultano non solo dalla diversa capacità di spesa dei fondi europei[54] ma anche dalla diversa capacità di formulare ed implementare i documenti di programmazione richiesti dall'UE e di coinvolgere gli altri attori locali, pubblici e privati, nella realizzazione degli obiettivi perseguiti.

In questo frame, la Commissione Europea con propria comunicazione in data 18 luglio 2014[55] ha affrontato il tema della dimensione urbana delle politiche dell'Unione Europea delineando gli elementi fondanti per un'Agenda Urbana dell'Unione Europea.

Ma cosa si intende per Agenda Urbana Europea? Che cosa dovrebbe rappresentare?

---

[50]Messina P., *Innovare la Tradizione - Europeizzazione e governance regionale: il caso Veneto a confronto*. Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi "Giorgio Lago"- Polisdoc – (Cleup) marzo 2011.

[51]"*Regioni e Città nella costruzione dello spazio comune europeo*" Appunti presi nel corso delle lezioni della Prof.ssa Patrizia Messina, Università degli Studi di Padova.

[52]Putnam R. (1993) *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori

[53]Morlino L., Fargion V., Profeti S. (2006), (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, il Mulino.

[54] Viesti G., Prota F. (2005), *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino.

[55]Bruxelles,18.7.2014COM(2014)490final
consultare
http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_it.pdf

Viene delineata come un quadro per guidare l'azione, per dare coerenza ad una varietà di iniziative e politiche; uno strumento per coinvolgere le città ed i loro leader nella definizione ed attuazione delle politiche dell'Unione Europea e per *sviluppare una metodologia al fine di integrare gli obiettivi della Strategia Europa 2020 con le strategie delle città.*

Appare evidente come la focalizzazione sia sulle città viste come nucleo originario che dovranno rispondere alla sfida di *ritornare ad essere propulsori dal basso* delle politiche e delle iniziative economiche e sociali che interessano i cittadini.

C'è bisogno di un'Agenda Urbana dell'UE per promuovere il ruolo di facilitatore dello sviluppo urbano dell'Unione Europea, per l'integrazione delle politiche di settore al fine di renderle più adatte alle necessità delle realtà urbane, infine, per fare da leva al rafforzamento delle agende urbane nazionali.

Un'Agenda Urbana UE deve necessariamente iscriversi nel contesto degli obiettivi e della strategia complessiva dell'UE ed ho già avuto modo di dire in precedenza come essa debba essere formulata in pieno accordo con questi obiettivi, in particolare con la strategia Europa 2020. Inoltre, deve integrarsi armoniosamente con le politiche nazionali e con le agende urbane nazionali.

È opinione condivisa da molti interessati che l'Agenda Urbana UE debba rispettare il principio di sussidiarietà e non essere fondata su nuova legislazione.

L'Europa si trova continuamente a dover rispondere a sfide in relazione all'economia, al clima, all'ambiente, nonché alla società in generale.

La maggior parte di tali sfide presenta una forte connotazione urbana: i problemi si manifestano principalmente nelle città e intorno ad esse - ad esempio, povertà, segregazione sociale e nello spazio, degrado ambientale - oppure trovano soluzione nelle città e tramite esse - ad esempio, efficienza delle risorse ed economia CO2 neutrale, efficienza energetica e uso delle fonti energetiche rinnovabili nei territori delle città (si veda a riguardo il "Patto dei Sindaci" o "Covenant of Mayors[56]), innovazione e sviluppo economico, integrazione e innovazione sociale.

---

[56] Il *Patto dei sindaci* è un'iniziativa promossa nel 2008 dall'UE, rivolta ai sindaci di tutti i comuni europei e non solo, per farsi promotori di "politiche per il Clima", sostenendo, con proprie autonome azioni, gli obiettivi della politica energetica comunitaria (20-20-20):
http://www.pattodeisindaci.eu/index_it.html

Attualmente circa 359 milioni di persone, pari al 72% della popolazione dell'UE, vivono in città, paesi e sobborghi urbani. Sebbene il tasso di urbanizzazione della popolazione abbia subito un rallentamento, la quota della popolazione urbana continua a crescere e raggiungerà probabilmente un livello superiore all'80 per cento entro il 2050[57].

La concentrazione di consumatori, lavoratori e imprese in un luogo o in una zona, unitamente alle istituzioni formali e informali che si trovano nelle città, rende le aree urbane qualcosa di più di semplici centri abitati. Essi costituiscono centri di attività di qualsiasi tipo, in particolare di attività economica. Il 67 per cento del Pil dell'Europa è prodotto in regioni metropolitane, sebbene la loro popolazione rappresenti appena il 59 per cento del totale della popolazione europea.

Se si confrontano i risultati economici delle città europee si osserva che le grandi città vanno meglio delle altre[58] e *che le regioni metropolitane più grandi e quelle in cui si trova la capitale del paese hanno reagito meglio nel corso della crisi economica rispetto alle regioni metropolitane più piccole e non metropolitane*[59].

Le città di piccole e medie dimensioni formano tuttavia la spina dorsale del territorio europeo e svolgono un ruolo importante ai fini dello sviluppo e della coesione territoriali. «Individuare nei territori la leva per ridare slancio ai processi di sviluppo può apparire oggi un'azione regressiva, un modo per sfuggire alle sfide della globalizzazione, rifugiandosi all'interno di rassicuranti confini locali e ritardare il confronto con una realtà economica sempre più complessa.» Ma non è così. Nella lunga fase di crisi che stiamo attraversando, segnata da profondi cambiamenti delle condizioni geo-economiche, tecnologiche e politiche, ripartire dai territori significa guardare alle società locali come nucleo istituzionale di base cui spetta, innanzitutto, ridare senso ai processi di sviluppo - in termini di inclusione, sostenibilità e nuove dimensioni del benessere - oltre ad organizzare

---

[57] Commissione europea (CCR, EFGS, DG REGIO): in http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_it.pdf

[58] "State of European Cities Report", Commissione europea 2010 in: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_it.pdf

[59] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0463:FIN:IT:PDF

risorse fondamentali per la competizione moderna: dal capitale umano a quello ambientale, dalle reti infrastrutturali ai servizi welfare.[60]

Sebbene vengano riconosciuti da lungo tempo, sia il ruolo che le città svolgono ai fini dello sviluppo economico, sociale e culturale, sia le loro potenzialità ai fini di un habitat caratterizzato da un uso più efficiente delle risorse, *la risposta politica a livello nazionale ed europeo è stata lenta e frammentaria, con iniziative settoriali numerose, ma scarsamente integrate tra loro.* Da più parti si sostiene con sempre maggiore frequenza che le città devono essere adeguatamente coinvolte nella concezione e nell'attuazione delle politiche dell'UE e che tali politiche devono essere meglio adeguate alle realtà urbane nelle quali devono essere attuate.
In questo senso vanno le istanze per un'Agenda Urbana UE, formulate da numerosi interessati a livello locale, nazionale e dell'UE.
In risposta a queste richieste la Commissione europea ha organizzato il forum CITIES[61] per avviare un dibattito sulla necessità di un'agenda urbana UE.
L'Agenda Urbana sarà elaborata entro la fine del 2014. La Commissione Europea invita i cittadini a dare il proprio contributo per la creazione di un'Agenda Urbana dell'Unione Europea e a tal fine si è aperta il 22 luglio, con scadenza 26 settembre 2014, una consultazione pubblica sull'Agenda Urbana dell'Unione europea.[62] Per quanto riguarda l'elaborazione dell'Agenda Urbana, che deve avvenire entro la fine dell'anno, questa scadenza si ricava in relazione alle conclusioni del Forum "CITIES - Investing in Europe", Bruxelles 17-18 febbraio 2014", basate sull'Issues paper[63] e sul suo allegato preparato dalla Commissione.[64]
Sulla scia del forum CITIES, gli Stati membri hanno discusso la necessità di sviluppare un'Agenda Urbana UE, riconoscendo le istanze e le aspettative del Parlamento Europeo, del Comitato delle Regioni, delle associazioni di città e delle città stesse e prendendo atto della loro disponibilità a impegnarsi in tale processo. È

---

[60] Corò Giancarlo e Messina Patrizia, (2013), *Economia e società regionale - Lo sviluppo riparte dai territori. Rivista (1) 2013, Franco angeli Riviste, pag.7.*
[61] http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm
[62] Per una consultazione relativa alla consultazione pubblica voluta dalla CE http://www.euractiv.it/it/news/regioni/9662-citta-bruxelles-lancia-consultazione-su-agenda.html
[63] http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/doc/issues_paper_final.pdf
[64] http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/agenda_en.cfm

stato proposto che l'Agenda venga portata avanti con contributi a livello locale, regionale, nazionale e dell'UE[65].

Partendo dai risultati del forum CITIES la Commissione propone una serie di domande con l'intento di chiarire meglio la necessità di un'Agenda Urbana UE, i suoi obiettivi e le sue modalità. I pareri e i suggerimenti degli interessati e delle amministrazioni competenti a livello locale, regionale e nazionale rappresenteranno un'importante base di lavoro per la nuova Commissione e per il nuovo Parlamento europeo (vedi Elezioni europee 2014), non ultimo anche con riferimento ai futuri sviluppi della strategia Europa 2020.[66]

La Commissione Europea rileva *come l'Europa sia caratterizzata da strutture urbane più policentriche e meno concentrate* rispetto agli Stati Uniti o alla Cina. Presenta due grandi agglomerati urbani (Parigi e Londra), un numero considerevole di grandi regioni urbane, dense reti di città di piccole e medie dimensioni e zone con pochissimi centri urbani. La sua struttura urbana può essere descritta come una combinazione di grandi centri urbani e strutture urbane policentriche e di urbanizzazione dispersa. *L'emergere di (mega) regioni urbane policentriche, che costituiscono reti di città di piccole e medie dimensioni senza una base politica e funzionale reale, costituisce un fenomeno in espansione in Europa*[67].

Il crescente disgiungimento tra strutture amministrative e strutture urbane riduce la coesione e compromette la competitività a causa dell'inadeguatezza della governance e delle infrastrutture portando alla frammentazione[68].

Da ultimo vale la pena evidenziare come dal Forum "CITIES - Cities of Tomorrow" nel rapporto "Città di domani" siano stati individuati 10 studi di casi di "buone politiche e pratiche nell'affrontare le sfide urbane"[69].

---

[65] Riunione informale dei ministri responsabili della politica di coesione organizzata dalla Presidenza greca, Atene, 24 aprile 2014.

[66] "Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (COM(2014) 130 final)

[67] http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/doc/presentations/dg_urban_sandrobalducci.pdf. Professore ordinario di Urban Policies presso il Politecnico di Milano.

[68] "What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries". OECD Regional Development Working Papers, 2014/05.

[69] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_case.pdf

2.1. Breve excursus delle tappe dell'Agenda Urbana Europea

Come conclusione dell'argomento qui trattato, propongo un breve excursus delle tappe che hanno sollecitato l'esigenza di un'Agenda Urbana per l'UE.[70]

La necessità da tempo riconosciuta di un'Agenda Urbana UE è giustificata se si pensa che, già nella sua comunicazione del 1997 "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo",[71] la Commissione Europea aveva ravvisato la necessità di nuove iniziative intese a rafforzare o a restituire alle città europee la loro funzione di centri di integrazione socio-culturale, di fonte di prosperità economica e di sviluppo sostenibile, nonché di base stessa della democrazia. Dopo di allora si è avuta un'evoluzione in termini di portata degli interventi politici dell'UE nelle zone urbane e lo sviluppo urbano ne è diventato un aspetto più importante della sua politica. Inoltre, il Trattato di Lisbona ha aggiunto, agli obiettivi dell'UE, la coesione territoriale e ha rafforzato la governance multilivello.

Nel 2011 il Parlamento Europeo ha adottato una risoluzione in cui chiedeva un rafforzamento della dimensione urbana delle politiche dell'UE e della cooperazione intergovernativa in tema di politiche di sviluppo urbano, sollecitando un programma di lavoro comune o un'Agenda Urbana Europea. Il Parlamento Europeo aveva anche ribadito la necessità di un maggiore coinvolgimento delle città in tali processi. A metà del 2013 un gruppo di Stati Membri guidati dai Paesi Bassi e dal Belgio aveva formulato una proposta di un'agenda urbana, *nel contesto della cooperazione intergovernativa sullo sviluppo urbano*, portata avanti dalla Presidenza lituana, greca e italiana del Consiglio.

A fine 2013 il Comitato delle Regioni aveva elaborato un parere d'iniziativa dal titolo "Verso un'Agenda Urbana integrata per l'UE" in cui chiedeva che essa desse una base strutturale alla dimensione urbana nella legislazione e nelle politiche europee.

Agli inizi del 2014 Eurocities ha sostenuto le necessità di un'Agenda Urbana UE al fine di garantire un miglior coordinamento delle politiche e l'integrazione degli obiettivi di sviluppo urbano in un numero maggiore di politiche, di equilibrare meglio le priorità nei programmi d'investimento europei, di rafforzare il dialogo

---

[70] http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_it.pdf

[71] "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo", COM(97)197 def.

diretto tra le città e la Commissione e di attribuire al Commissario per la Politica Regionale un ruolo di coordinamento più attivo.

Numerose organizzazioni hanno preso posizione dopo il forum CITIES di febbraio 2014 con documenti contenenti esplicite richieste.

Il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE) si è espresso a favore di un'Agenda Urbana UE che *dovrebbe facilitare l'accesso e l'attiva partecipazione delle città di qualunque tipo - piccole, medie e grandi - nel processo decisionale e riconoscere il ruolo delle regioni funzionali e la necessità di un migliore coordinamento delle politiche.*

Anche "Energy Cities" sostiene la necessità di formulare ed attuare un'Agenda Urbana UE al fine di sfruttare appieno le potenzialità delle amministrazioni locali e di porre la coesione territoriale al centro delle politiche dell'UE.

I ministri responsabili della politica di coesione si sono incontrati ad Atene nell'aprile 2014 per discutere sul tema di un'Agenda Urbana UE.

Successivamente gli Stati Membri hanno preso atto della richiesta di sviluppare un'Agenda Urbana UE e hanno riconosciuto le aspettative di una schiera di soggetti al riguardo e la loro disponibilità a impegnarsi in tale processo.[72]

2.1.1. L'Agenda Digitale

L'importanza dell'Agenda Digitale consiste nel proporre di sfruttare al meglio il potenziale delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC) per favorire l'innovazione, la crescita economica e il progresso. La Commissione propone una nuova Strategia politica «Europa 2020» a sostegno dell'occupazione, della produttività e della coesione sociale in Europa. Oggi infatti l'Unione Europea (UE) sta vivendo una fase di trasformazione, soprattutto a causa della globalizzazione, del cambiamento climatico e dell'invecchiamento della popolazione. Inoltre, la crisi finanziaria del 2008 ha rimesso in discussione i progressi sociali ed economici compiuti dai paesi dell'UE. Questa battaglia per la crescita e l'occupazione richiede un coinvolgimento al massimo livello politico e la mobilitazione di tutte le parti interessate in Europa. La ripresa economica avviata

[72] http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_it.pdf

nel 2010 deve quindi accompagnarsi ad una serie di riforme per assicurare lo sviluppo sostenibile dell'UE nel prossimo decennio e l'Agenda Digitale per l'Europa (DAE)[73] ha come scopo generale di ottenere vantaggi socio-economici sostenibili grazie a un mercato digitale unico basato su internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili.

E' *la prima di sette iniziative faro nell'ambito della strategia Europa 2020*, la strategia dell'Unione europea pensata per assicurare una crescita sostenibile, inclusiva e intelligente. Lanciato nel maggio 2010, il DAE contiene 101 azioni, raggruppate intorno a sette aree prioritarie.

L'economia digitale sta crescendo a sette volte il tasso del resto dell'economia, ma questo potenziale è attualmente frenato da un quadro politico pan-europeo a macchia di leopardo.

La revisione delle priorità digitali,[74] pubblicata il 18 dicembre 2012, *individua 7 aree chiave* come ulteriori sforzi per stimolare le condizioni per creare crescita e occupazione in Europa:

1. Creare un nuovo e stabile ambiente normativo per la banda larga.
2. Nuove infrastrutture di servizi digitali pubblici attraverso Connecting Europe Facility
3. Avviare una Grande Coalizione sulle competenze digitali e l'occupazione
4. Proporre strategia di cyber-sicurezza dell'UE e una Direttiva
5. Quadro Copyright di aggiornamento UE
6. Accelerare cloud computing (= nuvola informatica ovvero un insieme di tecnologie che viene vista come una maggiore evoluzione tecnologica offerta dalla rete internet) attraverso il potere d'acquisto del settore pubblico.[75]
7. Avviare nuova strategia industriale elettronica - un "Airbus di Chips".

La piena attuazione dell'Agenda Digitale aggiornata farebbe aumentare il Pil europeo del 5 per cento, o 1.500 € a persona, nel corso dei prossimi otto anni,

---

[73] http://ec.europa.eu/digital-agenda/digital-agenda-europe
[74] http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/digital-do-list-new-digital-priorities-2013-2014
[75] A proposito di cloud computing vedere anche:
in tema di sviluppo dell'imprenditorialità e delle start-up nel settore ICT
http://startupmanifesto.eu/
e in tema di sicurezza
https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/trusted-cloud-europe-have-your-say

aumentando gli investimenti nelle TIC, migliorando i livelli di competenze digitali nella forza lavoro, consentendo l'innovazione del settore pubblico, e la riforma le condizioni quadro per l'economia internet. In termini di posti di lavoro, andrebbero vacanti fino a 900.000 posti di lavoro digitali a rischio entro il 2020 senza l'azione pan-europea, mentre 1,2 milioni di posti di lavoro potrebbero essere creati attraverso la costruzione di infrastrutture. Ciò aumenterebbe a 3,8 milioni di nuovi posti di lavoro in tutta l'economia nel lungo termine.

Quindi diventerebbe un'opportunità di crescita economica soprattutto per i giovani. Inoltre, oltre a generare un aumento del PIL europeo, il settore delle TIC esercita un impatto sociale significativo: ad esempio, il fatto che in Europa oltre 250 milioni di persone usino internet ogni giorno e che praticamente tutti i cittadini europei posseggano un telefono cellulare ha cambiato il nostro stile di vita.

Lo sviluppo di reti ad alta velocità oggi ha lo stesso impatto rivoluzionario che ebbe un secolo fa lo sviluppo delle reti dell'elettricità e dei trasporti. Grazie all'evoluzione in atto nel settore dell'elettronica di consumo, i confini tra i diversi dispositivi digitali stanno scomparendo. I servizi convergono e si spostano dal mondo fisico a quello digitale, universalmente accessibile su qualsiasi dispositivo, che si tratti di smartphone, PC- tavoletta (tablet PC), computer, radio digitali o televisori ad alta definizione. Si prevede che entro il 2020 i contenuti e le applicazioni digitali saranno forniti quasi interamente online.

L'enorme potenziale delle TIC può essere sfruttato grazie a un circolo virtuoso di attività che funzionano correttamente. Innanzitutto, occorre mettere a disposizione contenuti e servizi interessanti in un ambiente internet interoperabile e senza confini. In questo modo si incentiva la domanda di velocità e capacità maggiori, che a sua volta crea opportunità di investimento in reti più veloci. La creazione e l'adozione di reti più veloci a loro volta aprono la strada a servizi innovativi che sfruttano velocità più elevate.

L'approccio e gli obiettivi originali dell'Agenda Digitale devono rimanere validi e l'attuazione delle 101 azioni originali rimane una priorità.

L'Agenda digitale contiene *13 obiettivi specifici*[76] che racchiudono la trasformazione digitale che vogliamo raggiungere. I progressi, rispetto a questi obiettivi, è misurato nell'annuale quadro di valutazione Digital Agenda.[77]
Il Vice-Presidente della Commissione europea Nelie Kroes[78] è responsabile per l'Agenda Digitale. http://ec.europa.eu/digital-agenda/digital-agenda-europe

Sulla base della consultazione delle parti interessate, degli spunti forniti dalla dichiarazione di Granada e dalla risoluzione del Parlamento Europeo, la Commissione ha individuato *sette ostacoli principali* per l'attuazione dell'Agenda Digitale. Individualmente o in combinazione, questi ostacoli minano seriamente gli sforzi compiuti per sfruttare le TIC, evidenziano la necessità di una risposta esaustiva e unitaria a livello europeo e mostrano che l'Europa è in ritardo rispetto ai suoi partner industrializzati. Ad esempio, il numero di brani musicali scaricati attualmente negli Stati Uniti è quattro volte superiore rispetto all'UE, che presenta mercati frammentati e una carenza di contenuti scaricabili legalmente. Il 30% degli europei non ha mai usato internet, il tasso di penetrazione delle reti ad alta velocità a fibra ottica è solo dell'1% in Europa, contro il 12% del Giappone e il 15% della Corea del Sud, infine, la spesa destinata dall'UE alle attività di ricerca e sviluppo nel settore delle TIC è pari solo al 40% della spesa degli USA.
Gli ostacoli individuati dalla Commissione Europea sono i seguenti.
- *Frammentazione dei mercati digitali*
L'Europa è tuttora un mosaico di mercati online nazionali e alcuni problemi, seppur risolvibili, impediscono ai cittadini di beneficiare dei vantaggi di un mercato digitale unico. I contenuti e i servizi commerciali e culturali devono poter superare i confini, cosa possibile eliminando le barriere normative e agevolando le fatturazioni e i pagamenti elettronici, la risoluzione delle controversie e rafforzando la fiducia dei consumatori. Si può e si deve fare di più nell'ambito del quadro normativo vigente per creare un mercato unico nel settore delle telecomunicazioni.
- *Mancanza di interoperabilità*

---

[76]http://ec.europa.eu/digital-agenda/about-our-goals
[77] https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard
[78] http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kroes/

L'Europa non coglie ancora i massimi vantaggi dell'interoperabilità. Le carenze in materia di definizione degli standard, appalti pubblici e coordinamento tra amministrazioni pubbliche impediscono ai servizi e ai dispositivi digitali utilizzati dai cittadini europei di funzionare insieme come dovrebbero. L'Agenda Digitale può essere efficace solo se le sue diverse componenti e applicazioni sono interoperabili e si basano su standard comuni e piattaforme aperte.

- *Aumento della criminalità informatica e rischio di un calo della fiducia nelle reti.*

I cittadini europei non si dedicheranno ad attività online più complesse a meno che non sentano di poter fare pieno affidamento, per sé e per i propri figli, sulle loro reti. L'Europa deve perciò affrontare l'emergere di nuove forme di criminalità (la "criminalità informatica") che vanno dall'abuso di minori al furto di identità agli attacchi informatici, e mettere a punto meccanismi di risposta. Parallelamente, il moltiplicarsi di basi di dati e nuove tecnologie che consentono di controllare gli individui a distanza sollevano nuove problematiche legate alla tutela dei diritti fondamentali degli europei per quanto riguarda i dati personali e la riservatezza. Internet è ormai un'infrastruttura di informazione talmente importante, sia per gli individui che per l'economia europea in generale, che i nostri sistemi e le nostre reti informatiche devono essere resistenti e protette da minacce di qualsiasi tipo.

- *Mancanza di investimenti nelle reti*

Occorre fare di più per assicurare l'installazione e l'adozione della banda larga per tutti, a velocità sempre maggiori, tramite tecnologie sia fisse che senza fili, e per facilitare gli investimenti nelle nuove reti internet ad altissima velocità, aperte e competitive, che saranno le arterie dell'economia del futuro. Occorre incentrare la nostra azione sulla fornitura di incentivi atti a incoraggiare gli investimenti privati, integrati da investimenti pubblici mirati, senza creare nuovi monopoli delle reti, e migliorare l'attribuzione delle bande dello spettro.

- *Impegno insufficiente nella ricerca e nell'innovazione*

In Europa gli investimenti continuano ad essere insufficienti, l'impegno è frammentato, la creatività delle PMI è sottoutilizzata e il vantaggio intellettuale della ricerca non si converte in vantaggio competitivo per le innovazioni basate sul mercato. Occorre fare leva sul talento dei ricercatori per creare un clima di innovazione nel quale le aziende europee di qualunque dimensione che operano nel

settore delle TIC possano mettere a punto prodotti eccellenti in grado di generare una domanda. Bisogna perciò far fronte al carattere non ottimale degli sforzi di ricerca e innovazione attuali reperendo più investimenti privati e garantendo una migliore coordinazione e concentrazione di risorse, un accesso "più leggero e più veloce" delle PMI digitali ai fondi UE per la ricerca, alle infrastrutture di ricerca comuni e a poli di innovazione; è necessario, infine, mettere a punto standard e piattaforme aperte per nuovi servizi e applicazioni.

- *Mancanza di alfabetizzazione digitale e competenze informatiche*

L'Europa soffre di una crescente carenza di competenze professionali nel settore delle TIC e di analfabetismo digitale. Queste carenze escludono molti cittadini dalla società e dall'economia digitale e limitano il forte effetto moltiplicatore sull'aumento della produttività che deriverebbe dall'adozione delle TIC. Questa situazione richiede una reazione coordinata, la cui iniziativa spetta agli Stati membri e alle altre parti interessate.

- *Opportunità mancate nella risposta ai problemi della società*

Sfruttando appieno il potenziale delle TIC, l'Europa potrebbe affrontare in maniera molto più efficace alcuni dei problemi più pressanti per la comunità, come ad esempio i cambiamenti climatici e le altre pressioni sull'ambiente, l'invecchiamento demografico e i costi sanitari crescenti, lo sviluppo di servizi pubblici più efficienti e l'integrazione delle persone con disabilità e la digitalizzazione del patrimonio culturale europeo per metterlo a disposizione della generazione attuale e di quelle future.[79]

2.2. La Strategia italiana per l'Agenda Digitale.

Per quanto riguarda l'Italia, l'Agenda Digitale Italiana (ADI) è stata istituita il primo marzo 2012 con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione; il Ministro per la Coesione Territoriale; il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Ministro dell'Economia e delle Finanze.[80]

---

[79] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52010DC0245

[80] Istituzione dell'Agenda Digitale Italiana: http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/agenda-digitale-italiana

Nel Decreto Legge del 18 ottobre 2012, n. 179 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" - c.d. provvedimento Crescita 2.0 - sono previste le misure per l'applicazione concreta dell'ADI.

I principali interventi sono previsti nei settori: identità digitale, amministrazione digitale, istruzione digitale, divario digitale, pagamenti elettronici e fatturazione, giustizia digitale.

Il periodico aggiornamento della strategia, invece, è ad opera dell'Agenzia per l'Italia digitale su indirizzo del Commissario di Governo per l'attuazione dell'Agenda Digitale, in coerenza con le novità che emergono a livello regionale e locale attraverso il costante monitoraggio che l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) fa sul territorio.

Nel quadro dell'Agenda Digitale Europea, l'Italia ha elaborato una strategia Paese, attraverso l'individuazione di specifiche priorità e modalità di intervento collegate a chiare azioni, i cui risultati sono misurabili sulla base di specifici indicatori, in linea con lo scoreboard dell'Agenda Digitale Europea (ADE).

Nello specifico sono state declinate le priorità strategiche negli ambiti della Crescita Digitale e dello sviluppo di Infrastrutture Digitali. Questo grado di complessità non può essere affrontato senza una sistematizzazione dei livelli e degli strumenti di intervento sugli obiettivi dell'Agenda Digitale europea e dell'Agenda Digitale italiana .

La strategia indirizza, regola e programma in modo sinergico le grandi sfide di modernizzazione, quale occasione per uniformare le diverse realtà territoriali ed ha l'obiettivo generale di rilanciare l'economia e predisporre gli strumenti necessari ad accedere alle numerose opportunità offerte dal mondo del digitale, prevedendo l'attuazione e la diffusione di interventi infrastrutturali, di servizi e di azioni per la crescita digitale.

L'obiettivo generale della strategia sarà perseguito attraverso la definizione di obiettivi specifici e da azioni pertinenti in un rapporto di consequenzialità.

La strategia elaborata è in linea con la programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2014-2020, pertanto verrà declinata in un sistema di priorità d'intervento e azioni nell'ambito delle politiche di programmazione di dettaglio in ambito nazionale e regionale tramite i singoli Programmi Operativi.

Nel nuovo ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali il tema della Crescita Digitale rappresenta una leva trasversale a più ambiti di intervento da supportare finanziariamente per la crescita del Paese. A riguardo solo l'uso combinato di Fondi Strutturali e di fondi derivanti dalla politica ordinaria può determinare il raggiungimento dei risultati definiti a livello Paese.

L'Agenda Digitale Europea ha descritto con precisione gli obiettivi ambiziosi che permetteranno all'Unione Europea di sviluppare la propria economia digitale, ma è lasciata ai Paesi membri la scelta delle azioni e delle misure necessarie per raggiungerli.

La misura con cui lo Stato, insieme alle Regioni e agli Enti Locali, interviene nel processo di digitalizzazione definisce, quindi, la strategia italiana per un'Agenda Digitale, tracciando il confine tra le azioni che deve portare avanti il settore pubblico e quelle che, invece, devono o possono essere delegate al mercato, individuando, quando necessario, meccanismi di incentivazione.

La strategia italiana per l'Agenda Digitale punta ad un Italia in cui il digitale sia la leva del cambiamento del Paese, a servizio di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in vista del 2020.

Come indicato anche nel "Contributo delle Regioni per un'Agenda Digitale al Servizio della Crescita del Paese nella programmazione 2014-2020"della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome del 24 luglio 2013, la strategia italiana è stata elaborata enfatizzando la complementarietà tra livello nazionale e regionale rispetto agli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana (ADI), nonché l'integrazione tra le stesse iniziative regionali, come precondizione affinché gli investimenti su tali temi producano effetti strutturali.

Il Digitale e l'ICT sono un fattore di innovazione congiunto:

1. *dei processi economici* (sviluppo della capacità produttiva ICT-based, dell'economia della conoscenza e delle start-up, realizzazione delle smart cities & communities, agricoltura strategica, imprenditoria sociale, ecc);
2. *dei processi sociali* (capacitazione all'esercizio della cittadinanza digitale, supporto ai processi di comunità ed alla produzione di beni comuni, innovazione sociale, crowdsourcing e crowdfounding, ecc);

3. *dei processi istituzionali ed amministrativi* (servizi di e-government, identità digitale, framework di interoperabilità, semplificazione istituzionale ed amministrativa, servizi associati, sistema informativo di supporto alle politiche regionali ed inter-regionali, ecc).

In occasione della nuova fase di programmazione 2014-2020, è quindi necessario che a livello nazionale e regionale si agisca su queste tre dimensioni in modo sinergico ed integrato, in modo da attivare e supportare un impatto strutturale.

Per questo è estremamente rilevante il rapporto con il territorio e la governance esercitata attraverso partnership multilivello.

Rispetto alle politiche per il digitale, il sistema delle Regioni mette a disposizione del Paese un sistema di pianificazione strategica e governance stabile e best practices consolidate nella formazione di partenariati inter-regionali e di partenariati territoriali all'interno delle singole Regioni.

A questo si aggiunge il ruolo sostanziale e storico delle Regioni nei processi di infrastrutturazione, anche nel campo digitale sia per le reti di telecomunicazione in banda larga ed ultra larga, sia per il consolidamento dei data center della pubblica amministrazione.

Il sistema delle Regioni propone una sistematizzazione delle strategie nazionali e regionali per scommettere sul digitale come fattore decisivo del cambiamento e del miglioramento del Paese.[81]

Il Presidente del Consiglio Matteo Renzi, nel corso del "Digital Venice"[82] (il forum dedicato al futuro della comunicazione) lo scorso 8 luglio, è intervenuto in merito all'Agenda Digitale dando un forte segnale alle Istituzioni ed un chiaro messaggio al mondo dell'imprenditoria e delle attività produttive nonché ai cittadini per quanto riguarda le azioni da intraprendere in questo campo.

Egli ha detto «L'Italia ha una grande occasione ed è fare l'Italia, bisogna smettere di piangersi addosso e provare in mille giorni a cambiare faccia e interfaccia. Noi stiamo mettendo tutto in campo le nostre forze, faremo le riforme e la prima riforma è creare posti di lavoro per i nostri ragazzi»; e ancora: «Noi le facciamo, è giusto

---

[81] Per una consultazione ulteriore di dati riguardanti l'Agenda digitale italiana vedere: http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/strategia_italiana_agenda_digitale_0.pdf

[82] http://www.digitalvenice.eu/

farle perché l'Italia torni a essere leader. Piaccia o no a chi vuole frenarci, il risultato a casa lo portiamo». Parlando agli imprenditori del settore Renzi ha detto che «l'Europa non è un luogo per le limitazioni ma di spazio per allargarsi». In questo senso le reti digitali sono uno strumento di apertura a tutti livelli che possono essere lo strumento per la crescita economica, manifatturiera, "il settore più tradizionale", compreso» ha aggiunto. «L'innovazione tecnologica può salvare l'Italia ed io sono coinvolto in questa battaglia». Ha concluso sottolineando che gli investimenti nell'innovazione tecnologica andrebbero esclusi dal Patto di Stabilità.[83]
Però l'Italia, mentre cerca di dare un assetto organico alle iniziative e agli attori che fanno ricerca e non ha ancora individuato con chiarezza come mettere in connessione e a sistema l'effervescenza dell'imprenditoria innovativa che pure si manifesta, intanto rimane fuori dai gruppi guida europei (come lo "Steering Committee" per il Cloud Computing e lo "Startup Europe leaders Club"[84] per le iniziative sull'imprenditoria).
Senza ancora una chiara politica industriale, e una chiara visione che veda l'innovazione come base per la crescita sociale ed economica del Paese, c'è la necessità immediata di sfruttare al meglio le opportunità della Programmazione dei Fondi Strutturali e del Programma Horizon 2020, con progetti innovativi legati da una regia organica. Perché queste non sono questioni di nicchia e di settore.
Infatti, questo concetto lo si ritrova nelle parole della Kroes «Questo è il miglior modo per diventare un continente creativo e competitivo. Il migliore modo per noi per aver successo nel breve e nel lungo termine. E il miglior modo per costruire una società migliore.»[85]
Per concludere l'argomento, è interessante notare come tutte le Regioni abbiano deliberato in tema di digitalizzazione e sono molte quelle che si sono dotate di Agende Digitali. Reti NGN, cloud e razionalizzazione dell'esistente, questi sono i pilastri sui cui poggia buona parte dei piani.

---

[83]http://www.lastampa.it/2014/07/08/italia/politica/renzi-basta-piangersi-addosso-cambiamo-interfaccia-allitalia-X2bvDMAJDnKHN1PYC6DbKO/pagina.html
[84] http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/leaders-club
[85]http://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/887_ricerca-e-innovazione-in-ue-italia-fuori-dai-gruppi-guida.htm

Infatti, con un viaggio lungo sei mesi, il Corriere delle Comunicazioni - attraverso il sito Agendadigitale.eu - ha verificato, da Nord a Sud - lungo tutta l'Italia -, cosa stanno facendo in concreto le singole Regioni in materia di Agenda digitale.[86]

Da Nord a Sud, le Agende regionali si somigliano molto; le differenze si misurano perlopiù in termini di risorse disponibili e quindi di capacità attuativa delle iniziative sulla carta, in particolare quelle al via. Il patto di Stabilità da un lato e l'incapacità di sfruttare appieno i Fondi Europei dall'altro, sebbene molte Regioni stiano cambiando passo tentando di accaparrarsi la maggior parte delle risorse disponibili e accelerando sui piani POS e FESR, rappresentano i grandi ostacoli sul cammino. E contrariamente a quanto si pensi, l'Italia su questo fronte non è spaccata in due, con il Nord a fare da traino come tipicamente accade.

Un caso per tutti quello della Basilicata, piccola regione dalle caratteristiche orografiche difficili, che ha già da tempo scalato le classifiche nazionali, posizionandosi sul podio per connessioni broadband attive, quantità e qualità dei servizi di e-gov, progetti in partenza, e che si è da poco dotata di una task force di esperti per mandare avanti la e-Agenda. Per restare alle piccole realtà, la Valle d'Aosta si candida a diventare una regione "digital e open data by default". E l'Umbria si è dotata di una propria Agenda digitale a inizio 2012, prima dunque che l'allora Governo Monti varasse l'Agenda nazionale. Il Molise, invece, molto indietro, si prepara a ripartire con un piano ambizioso a seguito della riorganizzazione che nell'ultimo anno ha riguardato tutta la "macchina" regionale.

Le Agende digitali regionali ci sono dunque, ma debbono potersi integrare nel grande progetto nazionale. Avere un'Agenda digitale nazionale e 21 Agende locali (considerate le due provincie autonome di Trento e Bolzano) può rischiare di frammentare l'azione in questo campo e può inficiare l'attuazione stessa dei progetti a causa di annose questioni quali la mancanza di standard e di interoperabilità e la duplicazione delle iniziative.

Soprattutto perché rischiare di avere un'Italia digitale eternamente a macchia di leopardo? Il Governo dovrà fare una riflessione ragionata in modo che da un lato non sottovaluti il ruolo che le Regioni possono avere in termini di competenze e di

---

[86] http://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/911_regioni-ecco-tutte-le-agende-digitali.htm

conoscenza delle specifiche realtà territoriali e dall'altro eviti "doppioni" e ridondanze che rischiano di rallentare i progetti e di sprecare risorse.

Capitolo 3
L'Agenda Urbana nazionale

La Commissione Europea, nel suo documento "La dimensione urbana delle politiche dell'UE – elementi fondanti di una Agenda urbana UE" del 18 luglio 2014 (Bruxelles, 18.7.2014 COM(2014) 490 final) già citato, sottolinea la necessità di attuare un'Agenda Urbana ed evidenzia che le politiche urbane variano notevolmente tra gli Stati membri e che soltanto alcuni di essi dispongono di un apposito ministero o di un ministro per gli affari urbani.

Inoltre, la Commissione Europea precisa che la politica urbana è spesso il risultato implicito di normative di pianificazione urbanistica e di progettazione degli spazi urbani e dell'intervento combinato di politiche settoriali, *anziché costituire un ambito cui è attribuito un indirizzo strategico e politico.*

Anche il modo in cui le città sono governate, la loro autonomia, i loro poteri e la partecipazione alla politica nazionale variano notevolmente da uno Stato membro all'altro: il numero di livelli territoriali di governo o amministrativi va da due a quattro e la consistenza media della popolazione dello strato più basso (comuni o municipalità) varia da meno di 2.000 a più di 150.000 abitanti.

In alcuni Paesi sono state create strutture intermedie aggiuntive, quali i consorzi tra amministrazioni del primo livello, al fine di promuovere la pianificazione in comune e iniziative in merito a problemi strategici o infrastrutture comuni.

Anche i poteri attribuiti alle città nell'ambito dei sistemi amministrativi nazionali in termini di autonomia politica e di controllo sul bilancio e sull'imposizione locale variano notevolmente. In alcuni Paesi, alle (grandi) città è attribuito uno status specifico che comporta responsabilità e risorse aggiuntive.[87] Negli ultimi trent'anni molti Stati membri hanno registrato una tendenza al decentramento, anche se tale processo non è sempre accompagnato da un corrispondente aumento delle risorse. Gli Stati membri collaborano in materia di sviluppo urbano su base intergovernativa, tramite riunioni organizzate e presiedute dalla Presidenza del Consiglio.

---

[87]Per i poteri attribuiti alle città nell'ambito dei sistemi amministrativi nazionali, consultare: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf

La cooperazione intergovernativa si traduce principalmente nell'elaborazione di documenti adottati nel corso di riunioni ministeriali informali, quali la Carta di Lipsia[88] e la Dichiarazione di Toledo.[89] Tuttavia, *dato che non esiste una specifica formazione del Consiglio dedicata alla politica urbana e che l'impegno dei vari Stati membri è mutato nel tempo,* anche l'impatto della cooperazione intergovernativa sulle politiche nazionali e dell'UE ha subito oscillazioni.[90]

Per quanto riguarda l'Italia, il nostro Paese si è dotato di un Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane. Precisamente, il 4 ottobre 2012, in seguito all'approvazione della norma che istituiva il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU),[91] l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, Mario Monti, illustrò quali sarebbero stati i vantaggi nel perseguire politiche che hanno come protagoniste le "Città".

Nel 1900, secondo i calcoli più accreditati, solo il 10 per cento della popolazione mondiale viveva nelle città. Nel 2007 questa percentuale ha raggiunto il 50 per cento, mentre in Europa più di due terzi della popolazione vive nei centri urbani. Ma nel 2050, come già evidenziato in precedenza, nelle città vivrà ben il 70 per cento dei nove miliardi di abitanti di tutto il pianeta.

Si tratta di un enorme cambiamento, di portata davvero storica. *UN Habitat*, l'agenzia per gli insediamenti umani delle Nazioni Unite, ha dedicato la sesta sessione del *World Urban Forum*, al modo in cui verrà gestita questa rapida urbanizzazione, che è giustamente considerato il fattore chiave per la sopravvivenza e la prosperità dell'umanità.

---

[88] Per la cooperazione intergovernativa consultare.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

[89] file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrator/Documenti/Downloads/201006_toledo_declaration_en.pdf

[90] http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_it.pdf

[91] Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane italiano:
http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/05/28/14A04123/sg
Del Comitato fanno parte, oltre al Ministro per la Coesione territoriale, il Ministro degli Affari regionali, il Ministro dell'Interno, il Ministro dell'Economia e Finanza, il Ministro dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, il Ministro dello Sviluppo economico, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare. Alle riunioni del Comitato partecipano anche i ministri aventi competenza sulle materie dei provvedimenti e delle tematiche inseriti all'ordine del giorno. Partecipano altresì un rappresentante delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, un rappresentante delle province e un rappresentante dei Comuni.

Vi sono infatti grandi pericoli e grandi opportunità che si intrecciano. Dal modo con il quale si svilupperanno le città dipende se le risorse naturali e alimentari si esauriranno rapidamente, se la povertà e le discriminazioni saranno destinate ad ampliarsi inesorabilmente oppure se si affermerà un diverso stile di vita, fondato sul risparmio delle risorse e su un'economia a zero emissioni di carbonio. Le città, con la densità dei loro insediamenti, ne possono essere il motore come luoghi di connettività, di creatività, di innovazione, di occupazione e come centri di servizi fortemente integrati con le zone circostanti.

Nelle città si possono anche sperimentare nuove forme di convivenza e di contrasto della violenza, prima di tutto quella nei confronti delle donne e delle persone che appartengono a razze e religioni diverse. Dalle città può venire una spinta decisiva contro gli assolutismi e per l'affermazione di sistemi politici democratici, fondati sulla costante partecipazione della cittadinanza a tutte le decisioni che la riguardano.

L'Europa, che è il continente più urbanizzato, e l'Italia, il cui modello di città medievale e rinascimentale è considerato un esempio ineguagliato a livello mondiale, debbono essere gli attori principali di tutto questo.

Le città sono essenziali per il successo della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. L'espansione urbana incontrollata e la diffusione di insediamenti a bassa densità costituiscono una minaccia per lo sviluppo territoriale sostenibile, per il grande consumo di energia e di risorse naturali che esse comportano.

Nei documenti e nella proposta legislativa presentata dalla Commissione Europea per la politica di coesione 2014-2020 è contenuto l'invito rivolto a ciascun Paese membro di dotarsi di una "*ambiziosa agenda urbana*", che permetta alle amministrazioni cittadine di essere direttamente coinvolte nell'elaborazione delle strategie di sviluppo.

Il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) si è dato l'obiettivo di elaborare un'Agenda Urbana nazionale intesa come "una nuova politica a carattere ordinario per le città" e ha individuato quattro macroaree (welfare locale e istruzione; mobilità; riqualificazione urbana, innovazione e turismo; finanza locale e governance). La declinazione strategica dell'Agenda Urbana nazionale, è contenuta nello Schema di Accordo di Partenariato per i Fondi europei 2014-2020 (vedere

anche - Atto del Governo n. 86 del 1 aprile 2014 - Camera dei Deputati)[92] e nel PNR[93] nel capitolo sull'accordo di partenariato per l'impiego dei Fondi strutturali europei 2014-2020[94] come strumento di politiche straordinarie.

Collegate all'Agenda Urbana troviamo le Smart Cities[95] che costituiscono parte integrante di una politica nazionale per le città. Esse ne costituiscono la declinazione necessaria, poiché consentono l'applicazione delle tecnologie più innovative in tutti i campi, e le politiche urbane rappresentano la cornice indispensabile al loro sviluppo. L'iniziativa "Smart Cities" si pone l'obiettivo strategico di migliorare la qualità della vita degli abitanti delle aree urbane, mediante investimenti per incrementare l'efficienza energetica delle città, con l'obiettivo di ridurre del 40 per cento entro il 2020 le emissioni di CO2 delle città europee. La "vision" dell'iniziativa Smart Cities è di trasformare le aree urbane in un ambiente accogliente per i cittadini e per le imprese, rafforzando sia la dotazione infrastrutturale che il capitale culturale, ambientale e sociale delle città.

Una Città Smart è uno spazio urbano, ben diretto da una politica lungimirante che affronta la globalizzazione e la crisi sviluppando, in modo contestuale e integrato, competitività e sostenibilità, con particolare attenzione alla coesione sociale, alla diffusione della conoscenza, alla creatività, alla mobilità, alla qualità dell'ambiente e del paesaggio.[96]

In linea con il dibattito in corso sulla riforma costituzionale e amministrativa dello Stato, con riguardo al ruolo delle città metropolitane e alla modifica delle Province e con quanto proposto nel documento di indirizzo "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", già più volte citato, la bozza di accordo di partenariato elenca **i tre driver tematici comuni dell'Agenda urbana**:

1) *ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città.* In tale ambito, verranno sostenuti i piani di investimento per il

---

[92]Relativamente all'Accordo di Partenariato europeo:
1) http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/ID0009.pdf
[93]2) http://www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/def/2014/index.html
[94]3) http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2013/Bozza-AP-ITALIA_9_12_2013.pdf
[95]Nelle Smart Cities, le tecnologie digitali si traducono in migliori servizi pubblici per i cittadini, un migliore utilizzo delle risorse e minore impatto sull'ambiente, vedere:
http://ec.europa.eu/digital-agenda/living-online/smart-cities
[96] Ranzato, L."*Pianificazione territoriale*" materiali didattici del Corso di Laurea Magistrale Studi Europei curriculum PUE a.a. 2013-2014 (seconda parte).

miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle infrastrutture di rete e dei servizi pubblici delle aree urbane, con priorità per azioni di mobilità e logistica sostenibile, nonché azioni di risparmio energetico e fonti rinnovabili;

2) *pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati*. In proposito, sono previsti due ambiti di intervento prioritari, ossia il sostegno alle politiche sociali, attraverso il rafforzamento degli strumenti ordinari esistenti, e azioni di contrasto alla povertà e al disagio con focalizzazione su alcune dimensioni, tra cui il disagio abitativo, il disagio occupazionale e l'esclusione relazionale/culturale per target di popolazione emarginata;

3*) rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.* Al riguardo, la programmazione sosterrà interventi volti ad attrarre l'insediamento di segmenti locali pregiati delle filiere produttive globali a vocazione urbana, con priorità per i servizi avanzati per le imprese industriali e agricole e le imprese sociali, creative e per i servizi ai cittadini.

L'intervento declinato *a partire dai tre driver dell'Agenda urbana* contribuisce al perseguimento dei risultati attesi dei vari obiettivi tematici.

Il documento reca i principi per l'identificazione delle aree urbane, che comprendono, **da un lato, le città metropolitane**, anche attraverso la costituzione di partnership e progetti di scala intercomunale, su cui si concentrerà *il Programma operativo nazionale città metropolitane* (PON) per gli ambiti di competenza e in parallelo con gli interventi dei programmi regionali, e**, dall'altro, le città medie e i poli urbani regionali, su cui interverranno i programmi operativi regionali.**

Per l'individuazione delle aree territoriali poste come target dell'Agenda Urbana occorrerà, in primo luogo, definire le aree territoriali potenzialmente interessate e successivamente individuare le autorità urbane (AU) titolari di progetti dell'Agenda medesima. *L'Autorità Urbana* svolgerà i compiti relativi alla selezione delle operazioni in un percorso condiviso ex ante con l'Amministrazione titolare del programma e in stretto rapporto con l'Autorità di gestione, secondo un'impostazione che può essere definita di co-progettazione.

Particolare importanza, ai fini dell'attuazione dell'Agenda Urbana, rivestono le azioni integrate in considerazione di quanto disposto dall'articolo 7.1 del

regolamento relativo al FESR, che stabilisce il sostegno allo sviluppo urbano sostenibile attraverso "strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane".

L'Agenda Urbana dovrà integrare in maniera sostanziale le politiche ordinarie, anche nell'ambito di strumenti di pianificazione e/o programmazione vigenti, rafforzandole per assicurare il conseguimento dei risultati attesi nel periodo di programmazione.

Al fine di concretizzare l'integrazione verticale, è cruciale dotare i Programmi Operativi di una struttura organizzativa che consenta flessibilità; tale organizzazione appare più complessa per i programmi regionali.

Appare evidente che, a tutt'oggi, è necessario attendere per l'elaborazione dell'Agenda Urbana nazionale dato che, come abbiamo avuto modo di constatare nel secondo capitolo, l'Agenda Urbana Europea verrà elaborata entro la fine del 2014.

Ma per tornare all'importanza del CIPU, dobbiamo ricordare che tutti gli altri paesi europei hanno politiche urbane nazionali e specifiche strutture di governo ad esse dedicate, che l'Italia non aveva prima della nascita del Comitato qui considerato.

Molti Stati non federali hanno un ministero nazionale (Francia, Olanda, Danimarca, Portogallo); la Gran Bretagna ha un Dipartimento presso l'ufficio del Primo Ministro; in altri Stati federali (Belgio, Germania) e in Spagna le città sono comunque al centro di politiche e di attenzioni specifiche.

In Italia non vi era alcuna politica specifica per le città ed esisteva una grande frammentazione delle diverse iniziative pubbliche. L'Intergruppo parlamentare per l'Agenda urbana è nato proprio per colmare questa lacuna ed è stato approvato - diventando norma - con l'articolo 12-bis della legge 7 agosto 2012, n. 134.

Pertanto, il Comitato interministeriale (CIPU) ha il compito di "coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali interessate e di concertarle con le regioni e con le autonomie locali". Esso è presieduto dal Presidente del Consiglio o da un Ministro delegato, ed è composto da tutti i Ministri interessati, nonché da rappresentanti delle regioni, delle province e dei comuni che partecipano alle sue riunioni.

Non è un caso che la norma sia inserita nella legge di conversione di un decreto per la crescita del Paese, da valutare sempre più in termini complessivi, come suggerito dagli indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (BES) elaborati dall'ISTAT e dal CNEL.

Tutto ciò va nel senso che si è pienamente consapevoli che le città sono fondamentali vettori di sviluppo, che su di esse occorre investire se si vuole accelerare l'uscita dalla crisi, *e che gli eccessi di un sistema politico malato non possono oscurare il fatto che i paesi più competitivi sono quelli in cui l'autonomia locale è maggiormente tutelata e valorizzata.*

I provvedimenti di austerità finanziaria che è stato necessario adottare si sono abbattuti sulle città producendo un effetto negativo che occorre rapidamente invertire: la drastica diminuzione della spesa per investimenti, che è grande parte del complesso della spesa per investimenti pubblici del Paese.

Va da sé che con le norme sull'accorpamento delle province e sulle città metropolitane approvate si è aperta una stagione costituente delle nuove istituzioni nelle quindici principali aree urbane del Paese.

Con i nuovi Statuti si potrà finalmente, almeno nelle intenzioni del legislatore, dare vita a ordinamenti differenziati nelle funzioni e nel sistema elettorale attraverso le autonome decisioni delle comunità locali, che è opportuno assumere coinvolgendo tutta la popolazione.

Se infatti non è il federalismo ad avere prodotto l'uso distorto del denaro pubblico da parte dei partiti che si registra in numerose regioni italiane e che sta giustamente indignando l'opinione pubblica*, non si può tacere che la causa di fondo è semmai la mancata attuazione delle riforme, il fatto che le regioni non si sono trasformate da enti di gestione a soggetti di legislazione in grado di guidare autorevolmente il loro sistema territoriale.* Da qui sorgerebbe la necessità di una Riforma ampiamente condivisa.

Va ricordato **che la vera anomalia italiana è l'insufficiente responsabilizzazione finanziaria di regioni ed enti locali,** poiché - su un totale di spese di circa 240 miliardi di euro l'anno - la quota delle entrate proprie, escludendo le compartecipazioni, sulle quali non si possono esercitare decisioni realmente autonome, raggiunge solo i 100 miliardi.

Il Governo con il CIPU, e il Parlamento attraverso le sue articolazioni possono predisporre l'Agenda Urbana nazionale come richiesto dall'Unione Europea, aggiornandola periodicamente nel suo stato di attuazione attraverso gli strumenti annuali della programmazione e del bilancio (Documento di economia e finanza, Programma nazionale di riforma, Legge di stabilità).

L'Agenda Urbana dovrà indicare sia i provvedimenti legislativi da adottare, sia le azioni da intraprendere, in stretto raccordo con i sindaci e con le amministrazioni locali e regionali.

I Progetti Paese, e la nuova stagione di programmazione dei fondi comunitari 2014-2020, rappresentano un'occasione per dimostrare come le città possano essere determinanti per attuare le riforme di cui c'è bisogno, a partire dal Mezzogiorno.

L'Agenda Urbana dovrà, pertanto, promuovere lo sviluppo delle reti tra città e lo scambio delle migliori pratiche nei vari campi, secondo moduli definiti per dimensione demografica, in modo che la selezione delle città, indicate nel contratto di partenariato per attingere al 5 per cento dei fondi FESR, possa realizzare benefici che si trasmettano anche alle altre.

I cinque punti fondamentali, che possono costituire il nucleo centrale dell'Agenda Urbana italiana, sono:

1. **Limitazione del consumo di suolo e riqualificazione urbana**. Alla fine del decennio scorso, di fronte a dati di consumo di suolo del tutto analoghi a quelli italiani attuali, la Germania si diede l'obiettivo di ridurre da 120 a 30 ettari al giorno il consumo di suolo entro il 2020, per azzerarlo entro il 2050. A questo si sono accompagnate misure per incentivare la riqualificazione e la sostituzione urbana a sostegno dell'industria edilizia. Anche l'Italia si deve dare un obiettivo quantitativo di limitazione del consumo di suolo, inserendo il disegno di legge per la salvaguardia del suolo agricolo nella legge di principi in materia urbanistica da tempo in attesa di approvazione. Per incentivare l'edilizia sociale e la riqualificazione urbana, che sono il volano fondamentale per rilanciare su basi nuove anche l'industria edilizia, è molto importante l'attuazione del "Piano città" al quale occorre accompagnare l'individuazione di un pacchetto organico di ulteriori azioni e misure, definite d'intesa con le città e le regioni.

2. **Infrastrutture dei trasporti e mobilità sostenibile**. Il lavoro delle Fondazioni ASTRID, ResPublica e Italiadecide, svolto in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, costituisce una buona base per superare la cronica insufficienza di metropolitane e tranvie nelle nostre città, dando impulso alla loro realizzazione, da affiancare a misure per la certezza dei finanziamenti e il rilancio degli investimenti a favore del trasporto pubblico locale. Questa può essere l'occasione per introdurre anche in Italia il Débat Public sulle opere pubbliche - previsto in Francia dalla legge Barnier del 1995 - affinché i cittadini possano partecipare alle decisioni prima che queste vengano assunte. Insieme alla promozione di altre modalità di trasporto sostenibile (pedonale, ciclabile, con auto elettriche), occorre finanziare prioritariamente i servizi ferroviari metropolitani.

3. **Strategia europea in materia di clima ed energia** (meno 20% delle emissioni di gas a effetto serra, più 20% di efficienza energetica, almeno il 20% dei consumi di energia da fonti rinnovabili entro il 2020). *L'Italia è il Paese che registra il maggior numero di adesioni al Patto dei sindaci (Covenant mayors*) per il raggiungimento degli obiettivi europei, ma anche quello nel quale vi è un numero maggiore di centri urbani che rischiano la sospensione, poiché non riescono a dare seguito agli impegni presi. E' chiaro che bisogna partire dalle città, se si vuole recuperare il ritardo accumulato dal nostro paese in questo campo. Occorre definire un pacchetto di incentivi per le città che attuino Piani energetici e ambientali in linea con gli obiettivi europei, anche attraverso un supporto tecnico per l'elaborazione dei piani e finanziamenti dedicati agli interventi che riducono maggiormente le emissioni di CO2, come le campagne di audit energetico degli edifici e l'efficientamento energetico delle strutture pubbliche.

4. **Cultura, Università e smart cities**. Sono temi che si collegano all'economia della conoscenza come grande volano di sviluppo dell'Europa, al quale le città italiane possono dare un contributo determinante. Nell'ambito della semplificazione amministrativa in atto, sarebbe opportuno trasferire alle città la gestione delle istituzioni culturali attualmente gestite dallo Stato (gli Uffizi e la Galleria Borghese sono solo due esempi) con le relative risorse, per realizzare sistemi unitari delle istituzioni culturali in area urbana. L'investimento più importante per il futuro e per i nostri giovani è quello destinato all'Università e alla Ricerca, concentrando

importanti risorse pubbliche sulla realizzazione di almeno dieci nuovi grandi campus universitari. Ciò può generare ricadute significative su tutto il tessuto economico, sull'innovazione - anche industriale - e sullo start-up di nuove imprese. Queste risorse straordinarie vanno destinate in base a rigorosi criteri di qualità degli atenei, rafforzando la tendenza già in atto alla valutazione e al confronto dei risultati conseguiti.

L'Agenda Digitale dovrebbe dare un deciso impulso alla realizzazione di una rete a banda larga di nuova generazione, indispensabile sia per raggiungere gli obiettivi posti dall'Agenda Digitale europea, sia per sviluppare pienamente le positive innovazioni in fase di sperimentazione con il programma sulle Smart cities. Molte città si stanno dando o stanno rinnovando i propri Piani strategici per individuare le loro traiettorie di sviluppo, ed anche in questo vanno aiutate e sostenute.

5. **Lavoro e welfare.** Nella situazione di crisi attuale *i servizi per l'impiego finora gestiti dalle province vanno ripensati sul modello dei job centre del Regno Unito, anche per collegarli maggiormente alle politiche attive del lavoro.*

L'eguaglianza di genere si promuove a partire anche da qui, con un'equa condivisione del lavoro di cura tra uomini e donne sostenuta dalla parificazione del congedo di paternità con quello di maternità. Le risorse tendenzialmente calanti per il welfare inducono a sostenere una forte innovazione in campo sociale, ad esempio la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni; l'attribuzione alle regioni e alle comunità locali di tutte le funzioni in campo socio-assistenziale, con i relativi finanziamenti, compresi gli interventi monetari oggi gestiti dall'INPS; l'attuazione senza riserve del principio di sussidiarietà; la piena valorizzazione del terzo settore; l'incentivazione fiscale a buoni servizio per la non autosufficienza; la sperimentazione di forme di mutualità sussidiata per la cittadinanza, su base territoriale e universalistica, per prevenire determinati rischi sociali e far affluire nuove risorse private al welfare, sul modello delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Le città possono fare molto anche in materia di salute, promuovendo stili di vita attivi e sostenendo le attività fisiche e sportive che migliorano il benessere delle persone e producono risparmi sulla spesa sanitaria.[97]

---

[97]http://www.laboratoriourbano.info/wp-content/uploads/121004-IntergruppoAgendaUrbanaxincontroPresidenteMonti.pdf

Vale la pena ricordare che Il CIPU si è insediato il 23 gennaio 2013 e ha tenuto una seconda riunione il successivo 20 marzo. In quell'occasione, il Ministro per la Coesione Territoriale Fabrizio Barca, che lo presiedeva, ha presentato il Documento "Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana".[98]

E'importante sottolineare che il CIPU rappresenta un'innovazione istituzionale perché riconosce la centralità delle città nelle politiche di sviluppo economico, di inclusione sociale e di coesione territoriale dl Paese. Tende quindi, potenzialmente, a colmare uno scarto tra la centralità crescente delle città e l'assenza di specifiche politiche rivolte ad esse.

Ma cerchiamo di capire, quindi, a che punto è l'Agenda Urbana Italiana.

Allo stato dell'arte, ci sono alcune criticità che ne ostacolano il cammino. Il principale ostacolo emerso in questi anni per l'attuazione di azioni efficaci in ambito urbano, a livello italiano, *è stata la frammentazione degli interventi*. E' un dato che emerge dallo stato della programmazione comunitaria, 2007-2013 **con l'elevato numero di progetti di modesto importo economico** che hanno investito le aree urbane.

Il quadro delle criticità è aggravato da due elementi di sistema che fanno sentire il loro peso anche nell'efficacia delle politiche urbane: *i vincoli agli investimenti locali legati al Patto di stabilità e crescita e le procedure amministrative in materia di appalti e di revisione urbanistica.*

L'Agenda Urbana nazionale deve affrontare i nodi critici ponendo obiettivi credibili e tempi certi per superarli, definendo una politica nazionale condivisa tra i diversi livelli di governo finalizzata a delineare quali città vorremmo per i prossimi vent'anni. *A questo scopo una politica nazionale non deve essere una sommatoria delle tante politiche settoriali e funzionali che si "scaricano" sulle città, ma il frutto di un disegno strategico sostenibile che sia capace di aumentare il potenziale di sviluppo dell'Italia.* La sede per elaborare tale politica è il CIPU.

Quindi, l'inserimento della dimensione urbana nel ciclo delle politiche di coesione 2014-2020, è più che mai opportuno perché è attraverso un **Programma nazionale per le città metropolitane che si è in grado di mettere in campo azioni integrate**

---

[98] http://www.coesioneterritoriale.gov.it/metodi-e-contenuti-sulle-priorita-in-tema-di-agenda-urbana-cipu/

localmente, delle quali sarà responsabile il nuovo livello di governo metropolitano (da:"La politica di coesione fra Agenda urbana e istituzione delle città metropolitane", ANCI,11-12 ottobre 2013). Inoltre è necessario assicurare un'integrazione effettiva delle politiche e delle risorse ordinarie con quelle aggiuntive: piano città, Smart Cities, zone franche urbane, grandi opere infrastrutturali, ed altro attraverso l'approvazione di uno *schema unico di finanziamento pluriennale* da allegare alla legge di stabilità; concepire un intervento in materia di finanza pubblica che renda più flessibile *il patto di stabilità* relativamente alle spese di investimento e particolarmente a quelle legate all'attuazione delle politiche di coesione. *Da più parti viene richiesta la riforma della legislazione nazionale in materia urbanistica ferma al 1942.*[99]

Nel testo "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014 - 2020"[100] si auspica che il sostegno finanziario della politica di coesione alle città possa essere efficace a condizione che vi sia "un disegno e una assunzione forte di responsabilità degli attori urbani rilevanti".

Dunque vi dovrà essere un ruolo fondamentale delle Regioni per quanto riguarda gli investimenti che dovranno fare sulla dimensione territoriale a livello di Comuni ma, per quanto riguarda gli investimenti nelle grandi aree urbane nel periodo 2014-2020, considerato che esse saranno le protagoniste nel fronteggiare i problemi globali e che dovranno dare delle possibili risposte in scala non locale, **sarà necessario riflettere sul superamento della programmazione regionale (POR) nella prospettiva di un intervento nazionale (PON) fortemente orientato al raggiungimento dei risultati attesi in termini di miglioramento dei servizi urbani da rivolgere ad un numero definito di città e capace di svolgere una funzione di coordinamento rispetto agli altri interventi territoriali realizzati a livello regionale**.

Il PON dovrà aumentare la responsabilità delle città metropolitane nel progettare ed attuare la politica di coesione e costituire modelli e pratiche che garantiscano il coordinamento e lo scambio tra l'amministrazione comunale ed i

---

[99]http://www.milanocittametropolitana.org/wp-content/uploads/2013/10/Poltiche-cosesione-CM-catania-20131.pdf

[100]http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf

numerosi altri soggetti responsabili di investimenti con risorse aggiuntive localizzati nelle città.

Importante sarà l'individuazione di piattaforme snelle (ad esempio un Osservatorio presieduto dall'amministrazione locale) per facilitare l'informazione reciproca tra i soggetti attuatori, pubblici e privati, di interventi finanziati dalle diverse filiere della programmazione comunitaria nazionale e regionale.

3.1. Approfondimento relativo al PON Città Metropolitane 2014-2020.

Il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, ha avviato la fase di consultazione pubblica sul Programma "Città Metropolitane 2014-2020" e sul relativo Rapporto Ambientale. Entro sessanta giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (21 luglio 2014) è possibile prenderne visione e presentare le proprie osservazioni, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi.

Nella Sintesi non tecnica della proposta di Rapporto predisposto nell'ambito del processo di Valutazione ambientale strategica (VAS) del Programma Operativo Nazionale Città metropolitane (PON METRO) presentata il 20 luglio 2014, vengono evidenziati, attraverso un linguaggio non tecnico, i principali elementi utili alla valutazione complessiva della sostenibilità del PON, ovvero i principali effetti ambientali e le questioni ambientali prioritarie a cui è necessario dare risposta.[101]

Ma cos'è il PON METRO 2014/2020? E soprattutto, in che contesto si colloca?

Illustrando in che modo si coinvolgono le città metropolitane **il PON METRO** *è dedicato allo sviluppo urbano sostenibile ed è uno degli strumenti dell'Agenda Urbana nazionale*.

Al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Urbana contribuiscono diversi strumenti di finanziamento. Il tema è infatti molto importante a livello nazionale, motivo per cui si è deciso di convogliare molte risorse disponibili sulle città nei prossimi anni.

---

101 http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Programmazione_1420/PON_Metro/PON_METRO_sintesi_non_tecnica_22072014.pdf

Tra queste, il PON METRO lavora in stretto coordinamento con i Programmi Operativi Regionali (POR) che in tutte le regioni italiane hanno dedicato fondi specifici alle città.

Il programma prevede di intervenire nei settori dell'Agenda Digitale, dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile, del disagio abitativo, della marginalità sociale e dell'economia sociale.

La legge 7 aprile 2014, n. 56, "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" entrata in vigore in data 08/04/2014 specifica all'art. 2 che *le città metropolitane sono "enti territoriali di area vasta"* con le funzioni di cui ai commi da 44 a 46 e con le seguenti finalità istituzionali generali:

- cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana;
- cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee."

Il PON METRO vuole sostenere il percorso di costruzione delle città metropolitane.

Per questa ragione supporta i Sindaci delle città capoluogo, ad oggi coincidenti con i Sindaci delle città metropolitane, nella definizione di azioni integrate per lo sviluppo urbano. Si rivolge in particolare ai temi dell'efficienza energetica degli edifici e dei sistemi di illuminazione pubblica, della mobilità, favorendo la mobilità pubblica e sostenibile, e del contrasto al disagio sociale e abitativo.

In coerenza con quanto stabilito dall'art. 7.4 del Reg. UE 1301/2013 ed incorporato nella declinazione strategica dell'Agenda Urbana nazionale dell'Accordo di Partenariato, il Programma individua il Sindaco del Comune capoluogo della Città metropolitana come Autorità Urbana (AU) e Organismo intermedio, attribuendogli ampia autonomia nella definizione dei fabbisogni e nella conseguente individuazione degli interventi da realizzare. Con questo si segnala senza ambiguità che, **tenuto conto del fatto che le Città metropolitane sono entità amministrative in fase di costituzione,** il PON METRO non si prefigge l'obiettivo di anticipare assetti istituzionali ed amministrativi che si assesteranno nei prossimi

anni, né di costituire il riferimento programmatico e finanziario delle aree vaste che verranno a definirsi.

Ai fini del PON METRO, quindi, sarà loro prerogativa concertare e definire eventuali iniziative ed interventi di area vasta, che dovranno essere debitamente motivate e valutate nel loro contesto di riferimento.

Sono state individuate 15 aree metropolitane:

a. le 10 Città metropolitane individuate con legge nazionale (Bari, Bologna, Genova, Firenze, Milano, Napoli, Roma, Torino e Venezia (cfr.art. 22, D.lgs. 18 agosto 2000, n.267); Reggio Calabria (cfr. art. 23, L. 5 maggio 2009, n. 42);

b. le 5 Città metropolitane individuate dalle Regioni a statuto speciale (Cagliari - cfr. Regione Sardegna, art. 6, L.R. 2 gennaio 1997, n. 4; Catania, Messina, Palermo per queste ultime 3 cfr.: Regione Siciliana, art. 19 e ss., L.R. 6 marzo 1986, n. 9 e s.m.i.); la Città metropolitana di Trieste (Legge Regionale n. 10 del 1988).

La scelta dei temi su cui intervenire è avvenuta attraverso un'analisi delle condizioni esistenti nelle diverse città, anche considerando la crisi economica degli ultimi anni e le difficoltà crescenti per gli abitanti e i fruitori. Inoltre, C'è stato un percorso di confronto continuo che ha visto la partecipazione dei Sindaci, dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), delle Regioni interessate e delle Amministrazioni centrali competenti per materia.

Si è dunque deciso che il PON METRO *lavorasse in due direzioni principali*:

1. *ridisegno e modernizzazione* dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città utilizzando metodi e tecniche innovative, anche legate allo sviluppo di servizi digitali (smart city);

2. *promozione di pratiche e progetti di inclusione sociale* per la popolazione e i quartieri in condizioni di disagio, attraverso la riqualificazione degli spazi e la previsione di servizi e percorsi di accompagnamento.

Per organizzare le risorse e le modalità di realizzazione degli obiettivi, il programma si articola in 5 assi, a cui corrispondono diverse misure.

I cinque Assi Azioni Fondo sono:

1.**Agenda Digitale**: Adozione di tecnologie per migliorare i servizi urbani della Smart City FESR;

2.**Sostenibilità urbana**: risparmio energetico negli edifici pubblici FESR, illuminazione pubblica sostenibile FESR, nodi di interscambio modale FESR, servizi di mobilità condivisa e flotte eco-compatibili FESR, info-mobilità e sistemi di trasporto intelligenti FESR, mobilità lenta FESR;

3.**Servizi per l'inclusione sociale**: abitare protetto, assistito e condiviso FSE, prevenzione dell'emergenza abitativa FSE, servizi per l'inclusione delle comunità Rom, Sinti e Camminanti FSE, servizi per l'inclusione dei senza dimora FSE, attivazione di servizi negli immobili inutilizzati FSE, alfabetizzazione e servizi per l'inclusione digitale FSE;

4.**Infrastrutture per l'inclusione sociale**: realizzazione e recupero di alloggi FESR, anagrafe degli assegnatari FESR, alloggi e spazi per servizi dedicati alle comunità Rom, Sinti e Camminanti FESR, recupero di immobili inutilizzati da adibire a servizi FESR, recupero di immobili inutilizzati da adibire a servizi FESR,

5.**Assistenza tecnica**: Gestione FESR, Comunicazione FESR, rapporto ambientale del PON METRO 2014/2020.

Le risorse disponibili per ciascuna città dipendono dalla sua appartenenza a una regione più sviluppata, in transizione o meno sviluppata.

Appartengono alla prima categoria Bologna, Firenze, Genova, Milano, Roma, Torino e Venezia. Fanno parte delle regioni meno sviluppate le città di Bari, Catania, Messina, Napoli, Palermo e Reggio Calabria. La Regione Sardegna è una regione in transizione, Cagliari appartiene dunque a questa categoria.

Le città appartenenti alle Regioni meno sviluppate avranno la disponibilità di risorse maggiori rispetto alle altre, circa 90 milioni di euro ciascuna contro i circa 40 milioni di euro delle seconde.

Nel prossimo capitolo tratterò delle Città Metropolitane.

Capitolo 4
La città metropolitana in Italia

Le Città metropolitane costituiscono il motore per lo sviluppo. Come abbiamo avuto modo di constatare nel corso dei capitoli precedenti, l'Unione Europea nella programmazione 2014-2020 punterà molto sulle città per rilanciare lo sviluppo.

Il dibattito sulle aree metropolitane in Italia ha almeno 40 anni. Tuttavia, è a partire dai primi anni Novanta (pur riconoscendo l'importanza delle valutazioni presenti nel "**Progetto 80"**) [102] che esso ha assunto valenza strategica rispetto ai temi della competitività economica urbana e a quelli della gestione efficace dei sistemi di servizi urbani. La capacità di avviare forme di governo metropolitano del territorio resta in ogni caso una questione chiave e in tal senso, i recenti provvedimenti del Governo italiano costituiscono una nuova importante novità.

Il processo di riordino istituzionale dovrà però accompagnarsi a nuovi processi di governance territoriale a scala metropolitana, includendo una serie di azioni/progetti che vedano il coinvolgimento dei principali attori economici.[103]

Le grandi metropoli sono oggi riconosciute come le fondamentali leve dei processi di sviluppo e crescita economica contemporanea, rappresentano i contesti in cui si

---

[102] Il "Progetto 80" è stato un progetto di riflessione e di programmazione promosso nel 1968 dall'"Ufficio del programma" prima e Segretariato della programmazione" poi, presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica sotto la direzione di Giorgio Ruffolo, responsabile successivamente di entrambi. Nell'esperienza del governo di centro sinistra (che si sviluppò dal 1964 al 1973 circa) il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica fu diretto da due socialisti: Antonio Giolitti e Giovanni Pieraccini ed intorno ad essi si raccolse un gruppo di intellettuali (economisti, sociologi, politologi e urbanisti) per tentare di imprimere un profondo cambiamento alla società italiana, nella prospettiva del lungo periodo, la prospettiva – appunto - degli "anni Ottanta". Punto culminante e al tempo stesso **simbolo della crisi della programmazione economica nazionale degli anni Sessanta, il "Progetto '80" rappresenta il tentativo più ambizioso, nell'Italia del secondo dopoguerra, di immaginare uno scenario delle trasformazioni territoriali legate allo sviluppo**. Il documento, redatto nel 1969, disegna un'Italia del futuro imperniata su un radicale ripensamento dei sistemi metropolitani e ambientali. L'immaginario del testo e delle carte che lo accompagnano affonda le proprie radici nelle precedenti esperienze della programmazione ma coglie anche con anticipo alcuni temi di dibattito divenuti in seguito centrali, come la questione della diffusione urbana o della tutela e valorizzazione delle aree di pregio. Sistemi urbani, parchi, attrezzature diventano la spina dorsale di un paese chiamato a rispondere ai bisogni di una nuova società di consumatori.
http://www.planningstudies.org/pdf/progetto80_copertina.pdf

[103] Calzavara A., Soriani S., Zanetto G, (2013): "The dimensions of the recent debate on the Metropolitan Area of Central Veneto" in "*Economia e società regionale - Lo sviluppo riparte dai territori"*. Rivista (1) 2013, Franco angeli Riviste.

organizzano le dinamiche economiche e sociali in scala globale. Ciò che cambia è la considerazione di cosa sia una metropoli: non più, o non solo, la grande metropoli monocentrica ma anche sistemi urbani organizzati in modo multicentrico, policentrico, *come reti di centri tra loro specializzati e integrati funzionalmente e spazialmente*. Le nuove dinamiche di sviluppo economico si svolgono in una "arena competitiva" sempre più complessa e da ciò ne deriva la maggiore enfasi posta negli studi urbani e regionali ai temi di marketing territoriale e della pianificazione strategica. Viene riconosciuta, quindi, la necessità *non solo di una diversa scala spaziale dell'azione di governo* (per esempio il "governo metropolitano dei trasporti", la "gestione metropolitana delle utilities", ecc.) *ma anche di nuove dimensioni dell'azione di governo:* viene sottolineata l'importanza del coinvolgimento dei privati, richiamata l'attenzione al tema della partecipazione (enfasi sul bottom-up) e della cooperazione territoriale.[104]

Con l'espressione area metropolitana si individua *« "una forma di insediamento urbano relativamente recente da un punto di vista storico e caratterizzata in primo luogo dall'assenza di quel confine, al tempo stesso fisico e simbolico che, con le mura, ha nei millenni definito i limiti delle città".»*[105]

In Italia, le città metropolitane attendono una loro attuazione dal 1990:[106] la trasformazione in atto risponde alla *necessità di individuare un nuovo ente di governo unitario* riguardante alcune realtà metropolitane che si caratterizzano per una rilevante concentrazione di traffici e di abitanti residenti e non, nonché di una elevata urbanizzazione *spesso riunita nel nodo principale del comune capoluogo* che nello stesso tempo funziona da attrattore dello sviluppo economico.

D'altronde, il fenomeno delle "autorità" metropolitane, come livelli di governo differenziato di ambito sovra locale, è mondiale.

---

[104]Calzavara A., Soriani S., Zanetto G, (2013): "The dimensions of the recent debate on the Metropolitan Area of Central Veneto" in "*Economia e società regionale - Lo sviluppo riparte dai territori"*. Rivista (1) 2013, Franco angeli Riviste.

[105] Cfr: Martinotti, Area Metropolitana, www.Treccani.it

[106]Come già visto in precedenza nella nota n. 101 a pag. 69, le aree metropolitane in Italia vennero studiate per la prima volta con il "progetto 80" che è il Rapporto preliminare al secondo programma economico nazionale per il quinquennio 1971-75, elaborato in Italia presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica tra il 1969 e il 1971 nella cornice dei governi di centro-sinistra e del riformismo degli anni sessanta.

In generale, per detto presupposto ovvero quello del *governo"unitario"* delle funzioni pubbliche e dei processi economici e sociali in atto in queste aree, non può sottacersi che il disegno ordinamentale non sembra rispondere appieno ad assolvere tale obiettivo, *poiché la costruzione della città metropolitana, in rapporto al permanere delle potestà amministrative degli enti locali primari d'area, è quella di governo "debole" destinato quindi ad una farraginosa e complessa funzione di governo dell'intera area metropolitana destinata ad una continua mediazione politica con la molteplicità degli enti primari, che poi è la ragione principale per cui il legislatore è addivenuto alla scelta istituzionale della città metropolitana,* proprio perché i territori metropolitani per la frammentazione dei poteri distribuiti tra più livelli di governo – comuni e provincia, uffici territoriali di governo – costituiscono il più grave disordine territoriale presente nel nostro sistema locale sotto vari profili: quello urbanistico, dei servizi reali soprattutto a rete, quello ambientale e quello dei servizi personali. Come abbiamo visto, per supportare il percorso di costruzione delle Città metropolitane, viene adottato il PON METRO.

Il discorso sulla Città metropolitana comporta quindi aspetti diversi e complessi, ma certamente la competenza nella *pianificazione del territorio* è stata ampiamente riconosciuta come una dei cardini della sua istituzione. Di fronte al multi-decennale problema della costituzione della città metropolitana, miseramente fallita ad ogni successivo tentativo, è opportuno notare come le Nazioni a democrazia avanzata si siano sempre impegnate in fondamentali politiche di riforma degli apparati pubblici per elevarne la qualità, partendo da sistemi formativi già molto superiori ai nostri (es. l'ENA francese ed il sistema universitario d'élite britannico).

In Italia, negli ultimi vent'anni i vari governi che si sono succeduti, hanno azzerato tutte le politiche di sviluppo che stavano avviando la costruzione di reti locali di cooperazione, eccettuato per alcuni casi come nel Veneto, approfittando degli inevitabili fallimenti delle fasi iniziali e sperimentali.

Nei distretti industriali si avvertiva l'attrazione metropolitana fin dagli inizi degli anni '90, quando la concorrenza internazionale stava alimentando la crisi dei distretti che non riuscivano a crescere nelle loro aggregazioni e proiettarsi sui mercati esteri in maniera competitiva. A quel tempo, e per quelle ragioni, cresceva la domanda di servizi, cultura e ricerca scientifica delle imprese, beni che solamente

le metropoli possono offrire, producendo reti più vaste ed articolate, *ma rimaste opache alla pubblica amministrazione ed alla sua organizzazione.* Il rifiuto italiano della politica urbana, così singolare in Europa, sia che lo si confronti con gli indirizzi comunitari che con le politiche nazionali dei Paesi membri, *ha lasciato che queste dinamiche fossero confinate al livello locale ed al settore privato*.

Nella pianificazione provinciale si trovava insuperabile il limite nelle competenze dell'ente provincia, provocando, talvolta, uno sbilanciamento della pianificazione, la quale, seguendo i problemi rilevati e prospettando le opportune soluzioni, si trovava ad entrare in conflitto tanto con i livelli superiori che inferiori di governo, registrando che, l'attore istituzionale più debole, era proprio quella provincia che si era fatta promotrice del piano metropolitano.

Ma quali temi di pianificazione e, quindi, quali competenze dovrebbero essere collocate a livello metropolitano?

Per quanto riguarda la pianificazione: saltano gli strumenti e bisogna capire se quelli esistenti hanno ancora una valenza. Sarà necessario pensare a che tipo di strumenti c'è bisogno per la pianificazione dell'area vasta.

Poiché, tra i più affermati criteri d'individuazione di un'area metropolitana c'è quello del pendolarismo quotidiano, si può essere abbastanza sicuri quando si vogliono includere, nella pianificazione e nelle competenze metropolitane, i trasporti locali.

Il riscontro con la grande Londra e Parigi verifica quest'assunto base, anche con l'estensione geografica delle aziende di trasporto locale, vuoi per il servizio che per la gestione e realizzazione delle infrastrutture. L'urgenza di una politica metropolitana dei trasporti è accentuata dalla crescita dei costi di carburante che penalizzano in maniera crescente le modalità individuali e su gomma.

Conseguentemente, motivazioni economiche finiscono per convergere con quelle di carattere ambientale come la riduzione dell'inquinamento atmosferico e delle emissioni di gas climalteranti.

Se la pianificazione dei trasporti si è limitata ad agire sull'offerta, dando per fissa la distribuzione della domanda, quando ad essa si aggrega *la politica delle abitazioni*, si presenta l'opportunità di poter mettere in funzione entrambe le leve, con effetti più potenti di riorganizzazione del sistema insediativo, con beneficio per

l'economia del trasporto pubblico e il rafforzamento degli strumenti per favorire lo spostamento modale dei pendolari.

Per questo motivo, una pianificazione abitativa metropolitana coordinata ai trasporti è di centrale importanza per lo sviluppo sostenibile.

Sebbene non risulti accettabile il completo trasferimento in capo all'ente metropolitano delle decisioni sulla localizzazione delle abitazioni, andrebbe comunque modulata una strategia coordinata tra l'indirizzo d'insieme e responsabilità locali di attuazione e decisione.

Volendo solo accennare alle problematiche metropolitane più evidenti non si può fare a meno di fare riferimento **allo sviluppo sostenibile,** argomento di fatto trasversale ad ogni specifico settore, ma anche diventato cuore delle realtà metropolitana. Infatti, le politiche ambientali si sono andate sempre di più avvicinando al territorio, seppure in dialettica con l'azione dei governi.

A partire da Agenda 21 locale si sono moltiplicati programmi e organizzazioni che localizzano le politiche ambientali, tra cui Iclei, *Covenant of Mayors* (Patto dei sindaci), Città sane dell'Oms o le S*mart City* dell'ANCI.

In questa prospettiva ecologica, le città metropolitane amministreranno allo stesso tempo una concentrazione dell'urbanizzazione in linea con lo stop al consumo di suolo, alla protezione e valorizzazione dell'agricoltura e alla conservazione delle aree naturali messe in rete dalle connessioni dei corridoi ecologici; mentre dovranno provvedere alla riforma del proprio sistema insediativo attraverso la prioritaria riconfigurazione delle infrastrutture.

Infatti, uno degli ostacoli per uno sviluppo territoriale armonioso dell'Europa, identificato nell'Agenda territoriale 2020, è l'espansione urbana incontrollata, ovvero la velocità con cui i terreni vengono occupati dal diffondersi di insediamenti a bassa densità.

Non si può fare a meno di notare che il nuovo approccio dell'Unione Europea, che mette le città al centro delle sue politiche (anche di sostegno economico), pone un problema al nostro Paese, nel quale le politiche indirizzate alle città sono sempre mancate. Inoltre, non si può definire la città solo in base ai suoi confini amministrativi: il Parlamento europeo e il Comitato delle Regioni hanno messo chiaramente in evidenza l'importanza di una *governance a più livelli*: le politiche

europee, nazionali, regionali e locali devono essere strettamente legate le une alle altre.

Negli ultimi vent'anni siamo passati dagli obiettivi della competitività economica dei territori alla necessità di una riorganizzazione sostenibile dell'insediamento umano e la metropoli continua ad essere il soggetto del cambiamento necessario di portata europea e nazionale, quantunque non riesca ad essere riconosciuta nel discorso politico del nostro paese.

Sotto questo profilo, appare ancora debole l'ultima iniziativa legislativa quando ripropone un processo dal basso più volte fallito, lasciando come via d'uscita i poteri sostitutivi, sul cui esercizio va spesa l'ultima posta.

D'altra parte, siamo sull'orlo di un cambiamento per quanto riguarda il modo di amministrare: quindi l'amministrazione partirà dai comuni e governerà un'area vasta, ci sarà un nuovo modo di governare dal basso.

Così, ciò che si può comprendere come prudente riserva di flessibilità, avendo fatto oggetto del provvedimento una classe alquanto eterogenea di realtà urbane, riconduce nelle mani degli organismi locali esistenti la distribuzione delle competenze.

Dall'esperienza acquisita fin'ora, *ciò che appare più certo è che la soluzione più inadeguata sarebbe ricalcare le competenze delle Province, visto che hanno, in queste condizioni, già provato a comportarsi come città metropolitane con dei risultati insoddisfacenti.*

Inoltre, bisogna rivedere l'ente Comune, da sempre considerato l'ossatura portante dell'amministrazione locale, in quanto questi enti in Italia sono troppi, soprattutto di piccole e piccolissime dimensioni e certamente non sono in grado autonomamente di rispondere alle sempre nuove esigenze dei cittadini.

Con la globalizzazione i territori sono in competizione tra loro e quindi *risulta importante uscire dalla logica "campanilistica" che esiste ancora oggi tra le diverse municipalità* ed affrontare, in maniera sinergica, le sempre nuove sfide che provengono dalla società.

Trascurati i Comuni, si è puntato alla costruzione delle Regioni, gli organi a cui consegnare il decentramento ma, data l'inerzia del sistema istituzionale, invece di

innovare con una trasformazione generale, si è prodotto un processo cumulativo di addizione dei livelli di governo.

Sarebbe meglio non correre di nuovo lo stesso rischio e le Città metropolitane dovranno nascere con una devoluzione di poteri regionali sulle materie di loro competenza. Al contrario, le decisioni attraverserebbero burocrazie e rappresentanze in competizione aduse ad ostacolarsi vicendevolmente.[107]

Mi accingo ora a descrivere un breve excursus legislativo nazionale in materia di Città Metropolitane.

La Città metropolitana è uno degli enti locali territoriali previsti nella Costituzione italiana, all'articolo 114. L'articolo 23 del Testo Unico degli Enti Locali (D.lgs.vo 267/1990) ne disciplina la futura istituzione.

All'interno della legge 142/1990 (artt. 17-21), che riguardava la riforma degli Enti locali, si delineavano due livelli di amministrazione locale, la Città metropolitana e i comuni, e si individuavano come organi della città metropolitana il consiglio, la giunta e il sindaco metropolitano. Si stabiliva, inoltre, che le nuove delimitazioni amministrative delle città metropolitane sarebbero state individuate entro un anno dall'approvazione della legge. Tale scadenza fu posticipata più volte e in quest'ottica intervenne anche la legge n. 463 del 1993 che introdusse inoltre un carattere facoltativo alla riforma istituzionale modificando l'espressione originale *"procede"* con la dicitura *"può procedere"*.

Con successiva legge n. 265 del 1999, accolta successivamente nel Testo Unico degli Enti Locali, si tentò di accelerare il processo di costituzione delle Città metropolitane e successivamente, nel 2001, con la riforma del titolo V della Costituzione (Legge costituzionale 3/2001) la riforma metropolitana ha acquisito dignità costituzionale con la modifica dell'art. 114, che inserisce le Città metropolitane di diritto tra gli enti locali che costituiscono la Repubblica Italiana.

Il 5 maggio 2009 la legge di delega sul federalismo fiscale introdusse una normativa transitoria per la prima istituzione delle città metropolitane, delegando il Governo ad adottare entro 36 mesi, ossia entro maggio 2012, un decreto legislativo per

---

[107] Spunti rilevati da: Rivista online fondata dall'INU – ISSN: 2239-4222 – data di pubblicazione articolo Marzo 2013. http://www.urbanisticainformazioni.it/Sul-riassetto-istituzionale-le.html

l'istituzione delle città metropolitane. Scaduto infruttuosamente tale termine, il Governo Monti emanò un Decreto legge sulla revisione della spesa pubblica, convertito in Legge n. 135 del 7 agosto del 2012.[108] L'articolo 18 del Decreto prevedeva l'istituzione entro il 1 gennaio 2014 delle Città metropolitane di Roma, Torino, Milano,Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria e la contestuale soppressione delle rispettive Province.

Il percorso di riforma introdotto dalla legge 135 ha incontrato numerosi ostacoli: dapprima è intervenuto il maxiemendamento del Governo alla Legge di stabilità 2013 che ha rimandato di un anno le scadenze di attuazione previste; poi, nel febbraio 2013, tale percorso è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte per violazione dell'art. 77 Cost., in relazione agli artt. 117, 2° comma lett. p) e 133, 1° comma Costituzione, in quanto il decreto-legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate nel presente giudizio. Per intervenire su questa materia, che riguarda enti previsti dalla carta costituzionale, è dunque necessaria una legge o un decreto, e in questo senso il Governo Letta, il 26 luglio del 2013, è intervenuto approvando un nuovo disegno di legge ("Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e sulle fusioni di comuni").

Nel corso dell'iter parlamentare il provvedimento ha subito diverse modifiche e, dopo essere stato licenziato alla Camera dei Deputati il 21 dicembre 2013, viene approvato anche dal Senato con modifiche il 26 Marzo 2014 e definitivamente dalla Camera dei Deputati, il 3 Aprile 2014. La legge "Del Rio" n. 56/2014 viene pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 7 Aprile 2014[109].

Il Disegno di legge 1542/2013[110], cosiddetto "Del Rio", poi divenuto legge n. 56/2014, riguarda il riordino degli enti territoriali italiani. Il testo che sarà oggetto

---

[108] L. n. 135/2012: http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/08/14/12A09068/sg

[109] L. 7 aprile 2014, n. 56 Disposizioni sulle citta' metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. (14G00069) *(GU n.81 del 7-4-2014)*note: Entrata in vigore del provvedimento: 08/04/2014.
http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014;56 ed anche:
http://www.camera.it/leg17/126?pdl=1542-A
http://www.leggioggi.it/wp-content/uploads/2013/12/ddldelrio-approvato-camera.pdf

[110] Per la stesura del presente lavoro è stato consultato anche il dossier n. 93 del Senato, che per ulteriori approfondimenti è consultabile alla pagina:

della presente analisi è quello della Camera dei Deputati approvato il 21 dicembre 2013, che ha assorbito altre proposte[111] di legge inerenti la medesima materia.

Esso disciplina:

- *Città metropolitane*, delle quali si prevede l'istituzione entro la fine del 2014;
- *Province*;
- *commissari e sub-commissari* delle Province;
- la Città metropolitana di *Roma* capitale;
- *Unioni* (e fusioni e incorporazioni) *di Comuni*.

Si segnala che le Province sono anche oggetto del disegno di legge costituzionale A. C. n. 1543, sempre d'iniziativa governativa, presentato il 20 agosto 2013 alla Camera dei Deputati. Siffatto testo prevede, a differenza del d.d.l. 1542, l'abolizione delle Province, così da riuscire a completare il percorso avviato con il ddl Del Rio.

Il d.d.l. 1542 recepisce quanto affermato dalla sentenza della Corte Costituzionale 220/2013112, che sostanzialmente ha ritenuto non conforme a Costituzione la forma del decreto legge per una riforma organica e di sistema dell'ente Provincia, *mancando i presupposti della necessità ed urgenza*.

L'intervento normativo pertanto predispone una riorganizzazione, ossia una nuova disciplina delle Province quali enti intermedi di area vasta, inoltre definisce una nuova disciplina organica delle Unioni di Comuni affinché queste possano esercitare le loro funzioni in modo più efficiente. La riforma Delrio privilegia il

---

http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file_internets/000/000/485/Dossier_93.pdf

[111] Proposta di legge n. 1408: "Disposizioni concernenti la composizione dei consigli provinciali e disciplina dell'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale"; Proposta di legge n. 1737 "Modifiche al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e altre disposizioni concernenti i comuni di minore dimensione demografica, l'esercizio associato delle loro funzioni, nonché le unioni di comuni e la fusione dei medesimi".

[112] La sentenza 220/2013 richiama i limiti costituzionali che attengono alla forma della legge, quale fonte necessaria per procedere al riordino delle Province, oltre che alla previsione di procedere alla loro soppressione solo previa modifica costituzionale, indispensabile se si intenda sopprimere uno degli Enti costitutivi della Repubblica previsti dall'art. 114 Cost. o comunque se si voglia togliere allo stesso garanzia costituzionale. In altre parole la Corte considera "non utilizzabile un atto normativo come il decreto legge per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative". Per un ulteriore approfondimento si segnala: http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2013&numero=220

modello monocentrico di città che male si adatta ai casi di sviluppo urbano policentrico come, ad esempio, quello Veneto.

La riforma prevede correttivi ai sensi dell'art. 133 della Costituzione.

Per quanto riguarda il concetto di **"area vasta"**, che spesso ricorre nel dibattito pubblico esso si può definire come segue:

«Il concetto di area vasta va in primo luogo distinto da quello di area omogenea. Se quest'ultima è caratterizzata infatti da omogeneità socio economica, storico-culturale e orografica, con confini territoriali pressoché definiti ed individuabili come corrispondenti all'ambito di gestione di servizi e funzioni comunali, l'area vasta, pur mantenendo la propria identità territoriale, allarga l'ambito dell'area omogenea mettendo in rete le funzioni.

L'area vasta può assumere diverse connotazioni a seconda che si parta da una *visione amministrativa* (più legata alla dimensione del *government*) *o invece da una visione funzionale* (più legata alla governance).

Nel primo caso prevale una definizione dell'area vasta di tipo statico, a partire da un'architettura istituzionale gerarchico-piramidale, in cui i confini delle aree vaste tendono a coincidere, almeno in Italia, con quelli delle attuali province, e dunque con confini tendenzialmente amministrativi rigidi e stabili nel tempo.

Nel secondo caso prevale invece una lettura del territorio di tipo funzionale, effettuata a partire da dati di flusso dinamici (es. di pendolari, di merci, di informazioni, ecc.). In questo caso l'area vasta è quell'area in cui si addensano le funzioni del terziario avanzato proprie dell'area metropolitana e in grado di collegare il locale al globale (glocal), e ha quindi confini flessibili e variabili nel tempo, in relazione al variare dei flussi, si parla di città interconnesse. Si tratta quindi di una rete flessibile tra attori diversi, pubblici ma anche privati, in cui è rilevante la funzionalità e l'efficienza dei servizi offerti sul territorio. La creazione di un'area vasta, insomma, aiuta a affrontare, con strumenti più adeguati e in una prospettiva di lungo periodo, problemi che a una scala inferiore appaiono irrisolvibili (logistica, sanità, trasporti, sicurezza, etc. e relativi costi).»[113]

---

[113] Bolgherini S. e Messina P. (a cura di), (Prima edizione 2014), "*Oltre le province" "Enti intermedi in Italia e in Europa"*, Padova University Press, pag. 25.

Questo secondo caso ben rappresenta quello che in Italia si riferisce alle città/o aree metropolitane e vedremo più avanti come anche nel caso PaTreVe, per la quale si parla di area metropolitana policentrica centro-veneta, la descrizione or ora esposta le si adatti.

Tornando al futuro testo di legge relativo al ridisegno delle Province, esso delinea un modello di organizzazione delle autonomie fondato su due livelli, *uno di rappresentanza diretta (Regioni e Comuni) e l'altro elettivo di secondo grado (livello di area vasta ulteriormente articolato in area metropolitana e non metropolitana).*

Oggetto di approfondimento di questo capitolo sono, in particolare, le Città Metropolitane, le Province e le Unioni di Comuni.

4.1. La città metropolitana e le sue funzioni

Il disegno di legge riprende ed amplia il processo di istituzione delle Città metropolitane, già previste dalla legge 142/1990, successivamente recepite nel D.lgs. 267/2000 ed infine inserite nella riforma costituzionale del 2001, negli articoli 114 e 117 del Titolo V della Costituzione.

Un pilastro importante del provvedimento è rappresentato dalla nascita, a oltre 20 anni dalla loro ideazione, delle prime 10 Città metropolitane che sostituiranno, sempre a partire dal 1° gennaio 2015, altrettante amministrazioni provinciali. Si tratta di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Roma capitale (con poteri speciali per effetto del suo ruolo), Napoli e Reggio Calabria (che partirà però nel 2016).

Per quanto riguarda il territorio della Città metropolitana, questo coincide con quello della omonima provincia e può essere oggetto di variazione ad iniziativa dei Comuni interessati, sentita la Regione e successiva determinazione con legge statale.

Ma, come ho già avuto modo di esporre, anche le Regioni ad autonomia speciale Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna possono istituire Città metropolitane nei rispettivi capoluoghi nonché nelle Province individuate come aree metropolitane da loro leggi regionali già vigenti. Ed attualmente sono cinque le città metropolitane: Trieste, Palermo, Catania, Messina e Cagliari. A queste quindici città metropolitane,

altre - per così dire "eventuali"- possono aggiungersi subordinatamente all'esistenza di un milione di abitanti.

Nelle Città metropolitane, per quanto riguarda gli organi, il disegno di legge specifica la **gratuità dell'incarico** e prevede:

1- **il Sindaco metropolitano**, che sarà quello del Comune capoluogo a meno che lo statuto non preveda l'elezione diretta;
2- **il Consiglio metropolitano,** che è l'**organo di indirizzo e di controllo** che approva regolamenti, piani, programmi, nonché ogni altro atto sottopostogli dal Sindaco; inoltre è titolare dell'iniziativa circa l'elaborazione dello statuto e delle sue modifiche ed approva il bilancio propostogli dal sindaco. Esso è ad **elezione indiretta**, durata in carica **cinque anni** e ha una composizione numerica variabile da 14 a 24 membri a seconda della popolazione residente, scelti tra i sindaci e i consiglieri comunali del territorio;
- **la Conferenza metropolitana** è **organo deliberativo dello statuto** e delle relative modifiche ed ha funzione consultiva relativamente al bilancio. La Conferenza è composta dal Sindaco metropolitano, che la convoca e la presiede, e dai Sindaci dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana ed il Sindaco ha il potere di convocare la Conferenza e svolge le funzioni di presidente.

Per quanto riguarda lo **statuto** della Città metropolitana, quest'ultimo può prevedere ulteriori funzioni del Consiglio e della Conferenza; inoltre sono oggetto di competenza dello statuto materie quali *il coordinamento della "azione complessiva di governo" del territorio e la costituzione di "zone omogenee" e accordi con i Comuni non ricompresi nel territorio metropolitano*.

La Città metropolitana è definita **ente di area vasta**, le cui funzioni sono:

- *le funzioni fondamentali delle Province e quelle delle Città metropolitane* che saranno attribuite a seguito del processo di riordino delle funzioni delle Province (articolo 17);
- *adozione e aggiornamento annuale del piano strategico del territorio metropolitano* (atto di indirizzo per tutte le gli enti del territorio metropolitano);
- *pianificazione territoriale generale* comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture;

- *la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici*, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; mobilità e viabilità;
- *promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale*;
-*promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione*.

Ulteriori funzioni possono essere attribuite alle Città metropolitane sia dallo Stato che dalle Regioni, mentre una disciplina diversa sarà riservata alla Città metropolitana di Roma capitale; infatti, essa sarà chiamata a fare i conti con i maxi poteri attribuiti al Campidoglio dal D.lgs.vo 156/2010 dove il suo statuto dovrà disciplinare i rapporti *tra città metropolitana, comune di Roma capitale e gli altri comuni,* garantendo il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere.
In sintesi si può dire che la città metropolitana *otterrà per legge autonomia giuridica e statutaria, avrà la dimensione della Provincia e ne assumerà il personale, il patrimonio (immobiliare e azionario), parte delle competenze (l'edilizia scolastica, ad esempio, sarà trasferita ai Comuni), i trasferimenti.* Inoltre, facendo riferimento al concetto di area vasta (riportato a pag. 87 della presente tesi), mi sento di suggerire che questo impianto corrisponde più ad un modello di area vasta-government piuttosto che ad un'area vasta-governance.

Siamo in presenza di una profonda diversità fra le dieci Città metropolitane in via di costituzione sotto il profilo statistico-demografico, per non dire della diversità qualitativa delle dinamiche che caratterizzano l'area metropolitana, intesa come centro di gravitazione di flussi e sistema ad elevata densità di connessioni.
Ad esempio, la Provincia Roma comprende quasi interamente l'area metropolitana, mentre l'area metropolitana di Milano va ben oltre i confini della Provincia ed anche della neo-costituita Provincia di Monza e Brianza.
L'area metropolitana di Venezia non comprende la parte est della Provincia (S. Donà e Portogruaro che, però, fanno parte della Città metropolitana), mentre si estende verso l'area centrale del Veneto in direzione di Padova e Treviso.

L'area metropolitana di Firenze si estende fino alle province di Prato, Pistoia e oltre, mentre la Provincia di Torino si estende in montagna ed ha un grande numero di piccoli comuni che non rientrano nell'area metropolitana.

Viene prevista una fase transitoria relativa all'applicazione iniziale della nuova disciplina inerente la Città metropolitana dove si prevede l'istituzione di un comitato istitutivo composto da:

il sindaco del Comune capoluogo, il quale ne è presidente; *il presidente della Provincia* o, se essa sia commissariata, il Commissario; *il presidente della Regione*; *il sindaco di uno dei Comuni, eletto da un'apposita assemblea dei sindaci dei Comuni.*

Il comitato ha funzioni istruttorie circa il trasferimento di funzioni, beni immobili, risorse finanziarie. Inoltre, è prevista l'indizione, ad opera del Sindaco del Comune capoluogo, delle elezioni per una Conferenza, incaricata della stesura di un progetto di statuto. Le elezioni sono indirette, con ponderazione dei voti secondo un indice commisurato alla popolazione complessiva della fascia demografica dei Comuni appartenenti alla Città metropolitana e sono peraltro le medesime modalità previste "a regime" per l'elezione del consiglio metropolitano.

Infine, dobbiamo ricordare che la Città metropolitana non è un grande comune ma un sistema di flussi e quindi cosa significa rappresentanza politica in area vasta?

Qui ci si ricollega alla questione del deficit democratico della Città metropolitana ma bisogna superarlo con il concetto della partecipazione e quindi ripensare il tema della legittimità e del deficit democratico (Prof.ssa P. Messina nel corso del "M.A.S.T.E.R. School 2014" dal titolo: Costruire reti di città - il governo di area vasta oltre le province).

4.2. Le Province e la loro prevista abolizione

Il governo Renzi trasforma le Province in enti di secondo livello snellendone le funzioni a partire dal 2015. A prevederlo è il disegno di legge Delrio che ha incassato la fiducia del Senato con 160 sì e 133 no e in data 3 aprile 2014 è stato

approvato definitivamente dalla Camera dei Deputati[114] per il terzo e definitivo via libera parlamentare.

La disciplina delle Province, definite *enti di area vasta*, è espressamente qualificata come transitoria, nelle more della riforma costituzionale del Titolo V e delle relative norme di attuazione. Gli organi della Provincia sono: il presidente della provincia, il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci. Anche in questo caso, tutti gli incarichi sono a titolo gratuito.

Un aspetto importante è che il ddl ha impedito il rinnovo dei Consigli provinciali in scadenza e secondo le prime stime questa manovra porterà un risparmio iniziale di oltre 150 milioni di euro e prevede un taglio di oltre 3000 indennità.

Ecco dunque che le Province si svuotano ed in attesa che la riforma costituzionale più volte annunciata elimini dagli articoli 114 e seguenti della Carta fondamentale il riferimento alle Province, il ddl Delrio ne cambia i connotati facendole diventare enti di secondo livello definendole *ente territoriale di area vasta*[115] *al pari della Città metropolitana* ed è imperniati su tre organi:

Il Presidente ha la rappresentanza dell'ente e sarà il Sindaco del comune capoluogo; esso è eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia e decadrà dalla carica in caso di cessazione dalla carica di primi cittadino. Inoltre, può nominare un vicepresidente stabilendo le eventuali funzioni e può assegnare deleghe ai consiglieri provinciali; il presidente è *organo elettivo di secondo grado* e resta in *carica quattro anni*, anche in caso di cessazione dalla carica di sindaco (se avvenga per fine mandato).

L'Assemblea dei sindaci, che raggrupperà tutti i primi cittadini del circondario ed è competente per l'adozione dello statuto ed ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci. Lo statuto può attribuirle altri poteri propositivi, consultivi e di controllo.

Il Consiglio provinciale è l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi ed ha altresì potere di proposta dello statuto e poteri decisori finali per l'approvazione del bilanci. Il consiglio è composto dal presidente della Provincia

---

[114] Montecitorio ha dato il via libera definitivo al provvedimento con 260 sì, 158 no e 7 astenuti. Le proposte di modifica presentate dalle opposizioni sono state tutte respinte ed è stato scontro con le opposizioni, Forza Italia in testa.

[115] http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/sintesi_legge_Senato.pdf

e da un numero di consiglieri variabile da 10 a 16 membri a seconda della popolazione e scelti tra gli amministratori municipali del territorio. Il consiglio provinciale è *organo elettivo di secondo grado* e *dura in carica due anni*. Hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci e i consiglieri dei comuni della Provincia.

Come per la Città metropolitana l'incarico di Presidente della provincia, di Consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci viene *svolto a titolo gratuito,* così come non percepiranno alcuna indennità né i 52 Presidenti di Provincia che sarebbero scaduti in primavera e né i 21 commissari in carica per effetto della legge di stabilità fino al 30 giugno.

Tra il 28 settembre e il 12 di ottobre 2014, in date differenti da provincia a provincia, si svolgeranno le prime elezioni con sistema di secondo livello per i Presidenti di Provincia e i Consigli provinciali di 64 province e per i Consigli metropolitani di 8 Città metropolitane. Saranno dunque i Sindaci ad assumere la guida delle nuove Province, portando a compimento una prima parte della riforma prevista dalla legge 56/14, *quella che introduce in Italia il voto di secondo livello, un modello innovativo di governo.*

Saranno **986 invece di 2.500** i nuovi amministratori che dovranno essere eletti: **64 Presidenti di Provincia, 760 consiglieri provinciali e 162 consiglieri metropolitani.**

Per quanto riguarda le Città metropolitane, Milano, Bologna, Genova, Firenze e Bari voteranno il 28 settembre; Roma il 5 ottobre; Torino e Napoli il 12 ottobre. Ad assumere la carica di sindaco metropolitano saranno *di diritto* i Sindaci del Comune capoluogo, mentre ad essere eletti saranno i Consiglieri metropolitani, votati tra i Sindaci e i Consiglieri in carica dei Comuni della Provincia ed eletti dai Sindaci e i Consiglieri dei comuni della provincia.

Per quanto riguarda le 64 Province, come già descritto, gli eletti saranno votati tra i Sindaci e i Consiglieri comunali in carica, nonché, limitatamente alle prime elezioni, tra i Consiglieri provinciali uscenti. Ad eleggerli saranno i Sindaci e i Consiglieri dei comuni della provincia. Come già riportato, il Presidente della Provincia resterà in carica 4 anni, mentre il Consiglio provinciale si rinnoverà ogni 2 anni.

Il numero dei Consiglieri metropolitani e dei Consiglieri provinciali varia a seconda della fascia della popolazione della Provincia, da un minimo di 14 ad un massimo di 24 per i Consigli metropolitani, e da un minimo di 10 ad un massimo di 16 per i Consigli provinciali. E' eletto Presidente della Provincia il Sindaco – o per le prime elezioni, il consigliere provinciale uscente - che consegue il maggior numero dei voti "ponderati". Il voto di ciascun elettore è infatti ponderato in modo che sia proporzionale al numero di cittadini che il consigliere comunale e il sindaco rappresentano all'interno dell'intero corpo elettorale della Provincia, in base alla popolazione residente nel Comune di appartenenza. In caso di parità è eletto il più giovane. Per l'elezione del Consiglio metropolitano e del Consiglio provinciale oltre al meccanismo del voto ponderato è previsto un voto di lista, con la possibilità all'elettore di esprimere un voto di preferenza per uno dei candidati compreso nella lista. [116]

Viene da sé considerare la seguente ipotesi: che le liste di candidati verranno costruite in modo da rappresentare le forze politiche presenti nei vari organi vigenti in modo da cercare di ottenere una maggioranza partitica, anche costruita mediante alleanze, all'interno dei nuovi organi con il rischio che le liste civiche e i partiti minori non riescano ad entrare.

Non solo, ma sorge il dubbio che il sistema elettorale di secondo grado per Province e città metropolitane potrebbe produrre un nuovo notabilato e il definitivo stravolgimento della funzione dei partiti. Nuovo notabilato molto diverso, però, da quello esistente all'epoca del voto per censo: «questo perché si tratterà di un notabilato di "professionisti della politica", un vero apparatnick (per dirla con termini d'altro tempo): gente che vivrà dei gettoni di presenza tra consigli comunali, riunioni di giunte, consigli provinciali, consigli delle Città metropolitane. Sempre più lontani dalle reali esigenze delle cittadine e dei cittadini: l'esatto contrario di quello che si era proclamato di voler fare da parte del governo Renzi.» (Articolo

[116] Ufficio stampa Anci – Ufficio stampa Upi – 3 settembre 2014: http://www.upinet.it/4335/elezioni_province_2014/elezioni_province_e_consigli_metropolitani_tutte_le_informazioni_sulla_prima_tornata_elettorale_di_secondo_livello_in_64_province_e_8_consigli_metropolitani/

critico verso la politica comparso nel quotidiano VicenzaPiù del 23 settembre 2014)[117]

Per quanto riguarda le funzioni fondamentali delle Province, la legge n. 56/2014 opera un profondo riordino del ruolo delle Province, che vengono confermate nella natura di enti titolari di alcune specifiche funzioni fondamentali di programmazione, coordinamento e gestione di politiche e servizi di area vasta.

Allo stesso tempo, anche per agevolare l'instaurazione del collegamento funzionale con i Comuni, la legge prevede intese tra le Province e i Comuni del territorio, per la gestione unitaria di nuove e ulteriori funzioni e servizi che oggi sono frammentati tra i due livelli di governo, ovvero impropriamente esercitati da enti agenzie operanti in ambito infra-regionale.

La legge 56/2014, quindi, pone in capo alle Province la titolarità di alcune funzioni amministrative già esercitate che diventano funzioni fondamentali, e ne aggiunge di nuove rispetto alle funzioni storicamente svolte ai diversi titoli di legittimazione della "attribuzione statale" (TUEL e altre leggi), "delega" (D.P.R.616/77), "attribuzione regionale", o "trasferimento" (D.Lgs. 112/98).

L'elenco delle funzioni fondamentali previsto nella L. 56/14 al comma 85[118]è piuttosto eterogeneo: vi rientrano sia competenze puntuali come, ad esempio, la "pianificazione territoriale provinciale di coordinamento", sia funzioni amministrative generali come, ad esempio, la "tutela e valorizzazione dell'ambiente", nella quale rientrano sicuramente diverse competenze oggi esercitate dalle Province e definite come funzioni "proprie".

Come vedremo più avanti, per le Città Metropolitane il tema presenta elementi di affinità rispetto alle nuove Province, pur considerando il ruolo specifico e differenziato di questi nuovi enti i di governo delle grandi aree urbane del Paese.

Le affinità sono evidentemente contenute nel primo periodo del comma 44, che qualifica **come fondamentali anche per le Città Metropolitane tutte le funzioni fondamentali delle nuove Province. Quindi c'è una sovrapposizione**.

Le ulteriori funzioni fondamentali descritte nelle lettere da a) ad f) del comma 44 rafforzano poi la visione di un ruolo delle Città Metropolitane come enti per il

---

[117] http://www.vicenzapiu.com/leggi/scioglimento-delle-province-usb-nasce-un-nuovo-notabilato

[118] http://www.upinet.it/docs/contenuti/2014/09/Legge_7aprile2014_testovigente.pdf

governo integrato delle grandi conurbazioni aree urbane, sia dal punto di vista della pianificazione strategica, sia dal punto di vista della regolazione dei servizi pubblici, delle reti e delle infrastrutture strategiche locali.

Ma l'elemento realmente differenziale della disciplina che la legge offre per le Città Metropolitane rispetto alle Province, risiede *nell'ampiezza degli ambiti funzionali* per esse individuati come funzioni fondamentali.

Le funzioni fondamentali delle Città Metropolitane **non sono per nulla comparabili con le corrispondenti funzioni oggi svolte dalle rispettive Province**, in quanto esse riflettono una **dimensione di interessi e di interrelazione** con le tematiche dell'area molto penetranti e che devono rispondere a bisogni ed obiettivi pubblici diversi.[119]

Per almeno quattro funzioni su sei (strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; pianificazione strategica triennale, pianificazione territoriale generale, promozione e coordinamento dello sviluppo economico) **non si tratta infatti di funzioni amministrative, ma di veri e propri ambiti di materia,** quindi di insiemi funzionali più ampi nei quali devono confluire le funzioni come classificate dalle previgenti leggi di decentramento statale e regionale, oltreché dal TUEL.

Ma tornando alle funzioni delle Province il provvedimento ne individua le funzioni fondamentali, esse sono:

a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela (come introdotto dal Senato) e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali;

c) programmazione provinciale della rete scolastica;

d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;

---

[119] Si consenta la consultazione di: L'attuazione della Legge 56/14: Il riordino delle funzioni delle Province e delle Città metropolitane e l'accordo in Conferenza Unificata" (Roma 3 luglio 2014). In http://www.upinet.it/docs/contenuti/2014/07/Nota_UNITARIA%20Anci%20Upi_%20funzioni_luglio%202014.pdf

e) gestione dell'edilizia scolastica (come previsto dal Senato);

f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Viene inoltre delineato un complesso procedimento per il riordino delle funzioni attualmente esercitate dalle Province, cui lo Stato e le Regioni provvedono sulla base dei seguenti principi: individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione.

Per quanto riguarda i trasferimenti:

Il personale mantiene la posizione giuridica ed economica in essere (le corrispettive risorse provinciali sono traslate all'ente destinatario quale emerge dal riordino delle funzioni);

I beni mobili ed immobili sono esenti da oneri fiscali;

Gli enti subentranti non subiscono gli effetti derivanti dal trasferimento, ai fini della disciplina sui limiti dell'indebitamento, inoltre l'ente che subentra nella funzione succede anche nei rapporti attivi e passivi, compreso il contenzioso.

Norme specifiche riguardano le *Province montane*. Le Regioni riconoscono loro, nelle materie di competenza, forme particolari di autonomia (articolo 11, comma 2). Gli statuti delle Province montane possono prevedere, d'intesa con la Regione, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali (purché non conseguano maggiori oneri) (articolo 12, comma 7). A tali Province sono inoltre attribuite due funzioni fondamentali, ulteriori rispetto a quelle attribuite alla generalità delle province:

a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione in forma associata di servizi in base alle specificità del territorio medesimo;

b) cura delle relazioni istituzionali con altri enti territoriali, compresi quelli di altri Paesi, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane (articolo 17, comma 2).

Inoltre, per quanto concerne le Province, come già accennato in precedenza, un altro disegno di legge costituzionale d'iniziativa governativa è stato presentato il 5 settembre 2013 presso la Camera dei deputati (A. C. n. 1543) ed esso prevede la loro abolizione ed attualmente è in discussione in Parlamento. Quest'ultimo disegno di legge dispone l'abolizione delle Province, con la soppressione della dizione di «Province» nei diversi articoli della Costituzione che attualmente disciplinano questo ente territoriale: le Province, pertanto, non sarebbero più un ente territoriale costituzionalmente necessario.

A corredo documentario delle disposizioni sopra ricordate, può valere riportare i seguenti dati:

Tab. 5 – Città Metropolitane (articolo 2, comma 1 del Disegno di Legge).

Provincia	**Popolazione censimento 2011**	**Numero di Comuni della Provincia**	**Popolazione del capoluogo**
Napoli	3.054.956	92	962.003
Milano	3.038.420	134	1.242.123
Torino	2.247.780	315	872.367
Bari	1.247.303	41	315.933
Bologna	976.243	60	371.337
Firenze	973.145	44	358.079
Genova	855.834	67	586.180
Venezia	846.962	44	261.362
Reggio Calabria	550.967	97	180.817
Roma	3.997.465	121	2.617.175
Palermo	1.243.585	82	657.561
Catania	1.078.766	58	293.902
Messina	649.824	108	243.262
Cagliari	550.580	71	149.883
Trieste	232.601	6	202.123

Fonte: XVII legislatura Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1212-A "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" – Marzo 2014 n. 121 (edizione provvisoria).

Tab. 6 - Città Metropolitane "eventuali" (articolo 2, comma 2, *primo* periodo, del disegno di legge)

Provincia	**Popolazione censimento 2011**	**Numero di comuni della Provincia**	**Popolazione del capoluogo**
Bergamo	1.086.277	244	115.349
Brescia	1.238.044	206	189.902
Salerno	1.092.876	158	132.608

Fonte: XVII legislatura Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1212-A "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" – Marzo 2014 n. 121 (edizione provvisoria).

Tab. 7 - Province aggregabili in Città Metropolitane "eventuali" (articolo 2, comma 2, *secondo* periodo, del disegno di legge) due Province confinanti, complessivi 1.500.000 abitanti: sono possibili diverse combinazioni (non confinano Verona e Treviso)

Provincia	**Popolazione censimento 2011**	**Numero di comuni della Provincia**	**Popolazione del capoluogo**
Padova	921.361	104	206.192
Verona	900.542	98	252.520
Treviso	876.790	95	81.014
Vicenza	859.205	121	111.500

Fonte: XVII legislatura Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1212-A "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" – marzo 2014 n. 121 (edizione provvisoria).[120]

[120] http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00752190.pdf

4.2.1. Unione, fusione, incorporazione di comuni

Il disegno di legge richiamato poc'anzi cerca di incentivare le unioni e le fusioni dei piccoli Comuni, oltre a prevedere la gratuità dell'incarico per gli organi derivanti da unioni.

Per esempio, in caso di fusione di Comuni, il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai Comuni estinti al nuovo comune è esente da oneri fiscali. *L'obbligo per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali, da effettuarsi entro il 1 dicembre 2014,* viene confermato per i Comuni con almeno 10mila abitanti, mentre viene abbassato a 3mila per i soli Comuni montani.

Inoltre, nei municipi dove vengono ampliati di circa 24 mila unità i posti a disposizione nei Comuni, si procede così come segue:

- *fino a 3mila abitanti* avranno un Sindaco, 10 consiglieri e massimo due assessori (ora hanno solo sindaco e sei consiglieri);
- *nella fascia dai 3mila ai 10mila abitanti* ci saranno un Sindaco, 12 consiglieri e al massimo 4 assessori, ma questi saranno tutti incarichi per i quali non verrà comunque corrisposto alcun compenso.

Viene introdotto inoltre il terzo mandato per i comuni fino a 3mila abitanti (a oggi è previsto un terzo mandato solo se uno dei due precedenti è durato meno di due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie) con **l'introduzione anche dell'incompatibilità tra la carica di deputato, senatore ed eurodeputato e quella di sindaco.**

Per quanto riguarda le Unioni di Comuni, il presidente dell'Unione dei comuni si avvarrà del segretario di un comune «senza che ciò comporti la erogazione di ulteriori indennità» oltre che senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le Regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, possono individuare idonee misure volte a incentivare le unioni e le fusioni di comuni

L'Unione di Comuni è ente locale costituito da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni e servizi e per i Comuni al di sotto di 5.000 abitanti, o 3.000 abitanti se "appartenenti o appartenuti" a comunità montane, resta fermo

l'obbligo[121] di esercitare in forma associata le funzioni fondamentali tramite unione o convenzione, mentre sono esentati dall'obbligo dell'esercizio associato di funzioni i Comuni il cui territorio coincida integralmente con quello di una o più isole nonché il Comune di Campione.

Altra novità importante riguarda la "garanzia della presenza di entrambi i sessi" e quindi il rispetto del principio delle pari opportunità, infatti il d.d.l. esaminato stabilisce che nella Giunta nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura inferiore al 40 per cento. Inoltre, la futura normativa ribadisce anche per l'unione dei comuni, la **gratuità delle cariche** negli organi delle suddette unioni.

Nel rapporto fra i piccoli comuni e i conti pubblici, del resto, i problemi non sono mai nati dalle indennità, ma **dai costi della frammentazione** su cui la riforma rilancia dopo gli sfortunati tentativi del passato. Le regole votate al Senato, provano a rimettere ordine nelle Unioni di Comuni, che dovrebbero raccogliere tutti i Comuni fino a 10mila abitanti (3mila in montagna), ma non rinuncia allo strumento alternativo della "convenzione", che è più flessibile ma più difficile da controllare. Nelle Unioni, poi, si potranno accentrare una serie di funzioni, dal responsabile anti-corruzione all'organo di valutazione.

Alla stessa regola, però, rispondono anche le funzioni di revisione dei conti, che abbandoneranno i singoli Comuni e saranno svolte da un unico professionista nelle Unioni fino a 10mila abitanti e da un collegio di tre persone in quelle (eventuali) più grandi. Un sistema, questo, che può cancellare migliaia di incarichi da revisore: evidentemente la "rivincita" della politica è più urgente della rivincita dei controlli.

---

[121] Così dispone l'articolo 14, comma 28 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito nella legge 122/2010

Capitolo 5
Le Funzioni di Pianificazione della Città metropolitana

Le Città metropolitane attendono una loro attuazione dal 1990 e, da un certo punto di vista, potrebbe sembrare che, certamente, l'aver voluto collegare la loro istituzione al riordino generale degli enti provinciali, appaia subito come un *escamotage* per non approdare all'istituzione del modello "differenziato" città metropolitane.

La trasformazione risponde alla necessità di individuare un nuovo ente di governo unitario riguardante alcune realtà metropolitane che si caratterizzano per una rilevante concentrazione di traffici e di abitanti residenti e non, nonché di una elevata urbanizzazione spesso riunita nel nodo principale del comune capoluogo che nello stesso tempo funziona da attrattore dello sviluppo economico.

Le città metropolitane non erediterebbero le diverse ed articolate funzioni amministrative di cui all'art. 19 "Funzioni delle province" e 20 "Compiti di programmazione" di cui al TU 267/2000 poiché queste non possono essere annoverate tra le funzioni fondamentali delle Province così come individuate dall'art.18 citato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione**.**

Dalla lettura dei due articoli del TU le funzioni elencate dovrebbero, in realtà, rientrare di diritto tra quelle attribuite alla Città metropolitana, *per evitare che questa svolga di fatto un ruolo di governo meno incisivo in determinati settori*, rispetto alle originarie province, *ma questo non è assolutamente chiaro*, quindi per venire al nodo delle questioni, e vista la confusione normativa, ci si concentra sull'esame delle funzioni legate alla pianificazione del territorio.

Nel disegno di legge "Delrio**"** *la funzione pianificatoria* viene espressamente confermata come funzione fondamentale *della Città Metropolitana e delle «nuove Province», ma con una consistenza differente in termini di rilevanza e cogenza.*

Per le «nuove Province» è conservata la sola pianificazione territoriale di coordinamento, mentre alla Città Metropolitana vengono attribuite le funzioni già individuate nei precedenti tentativi di riforma:

- *la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento* (TUEL)

- *la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali* (Carta delle Autonomie A.S. 2259 - Spending Review D.L. 95/2012).

A questi due livelli di pianificazione il disegno di legge ne aggiunge un terzo, dotato di particolare cogenza normativa:

- *l'adozione (triennale) e aggiornamento (annuale) del piano strategico del territorio metropolitano*, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza (ai Comuni sarà affidato l'attuale Piano operativo).

Rispetto ai precedenti tentativi di riforma, la pianificazione strategica è una funzione "nuova", che corrisponde alla finalità istituzionale dell'ente di garantire «la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano» (DDL 1542/2013, art. 1, comma 2)[122].

E' una funzione che sarà *predominio esclusivo* della Città metropolitana e che viene richiamata anche da alcune delle altre funzioni fondamentali previste dall'art. 1 comma 44 della legge 56/2014:

- *Mobilità e viabilità*, «anche assicurando la compatibilità e coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano» (lettera d);

- **Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale**, «assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca coerenti con la vocazione della Città Metropolitana delineata nel piano strategico» (lettera e).

La funzione di pianificazione strategica della Città Metropolitana incontra il limite "superiore" delle funzioni di programmazione e pianificazione regionale (Piano Territoriale Regionale e Piano Paesaggistico Regionale)**.** ***Ma la pianificazione della Città Metropolitana incontra anche il limite "inferiore" delle funzioni di «pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la***

[122] L'art. richiamato recita come segue: "Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta con le funzioni di cui all'articolo 9 e con le seguenti finalità istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione; cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio livello, ivi comprese quelle a livello europeo".

partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale», che è funzione fondamentale dei Comuni.

Lo Statuto Metropolitano potrà avere un ruolo nella razionalizzazione del sistema, poiché consente:

- *Di «disciplinare i rapporti» tra i comuni e le loro unioni, e la città metropolitana* in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali (**funzione «paralegislativa» dello Statuto**);
- *Di «prevedere forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali»* (**funzione «macro-organizzativa» dello Statuto**);
- *Di legittimare forme convenzionali di «avvalimento o delega» di strutture della Città Metropolitana e dei Comuni* (**funzione «programmatica» dello Statuto**).

Per riportare a razionalità i tre livelli di pianificazione attribuiti alla Città Metropolitana, è necessario un framework legislativo che agisca da facilitatore della governance interna al territorio della Città Metropolitana, definendo coerenti ambiti territoriali ottimali.

Quindi, come riportato in precedenza, la sua particolare cogenza di «atto di indirizzo» verso i livelli di governo comunale e sovracomunale *potrebbe determinare un dualismo con la programmazione e la pianificazione regionale*, che sono altrettanto «atti di indirizzo».

Va subito detto che in questa materia *il legislatore si è limitato ad individuare la funzione ma non il "tipo" di provvedimento cui consegue l'esercizio della funzione,* creando quindi fin da ora, un dibattito che si sarebbe potuto evitare se si fosse operato con maggiore accuratezza.

Il riferimento è alla *pianificazione provinciale di coordinamento*, dove tale funzione fondamentale riguardante le Province viene ereditata dalla città metropolitana, *ma il problema è l'efficacia giuridica delle scelte contenute nel PTCM (piano territoriale di coordinamento metropolitano).*

Analogo problema si pone in riferimento alla *pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali* (altre funzioni della città metropolitana) che solleva una quantità di problemi circa la natura ed il contenuto di tale pianificazione e soprattutto in riferimento al provvedimento amministrativo cui si riconnette l'esercizio della funzione medesima nonché anche qui la sua efficacia giuridica

rispetto agli strumenti urbanistici dei Comuni- – i Piani Regolatori Generali (PRG) - nel senso della sua prevalenza rispetto alle scelte in contrasto contenute in quegli strumenti.

Vi sono una molteplicità di problemi interpretativi, poiché il problema si sposta sul contenuto e gli effetti di questo nuovo strumento di pianificazione che, per ora, si apprende solo essere "generale" e riguardante anche "le reti infrastrutturali". **Quindi il PTCM dovrebbe avere una funzione di più ampio respiro circa la pianificazione di area vasta del territorio provinciale/metropolitano.**

Ma in questo caso, a tacer d'altro, nei territori metropolitani, avremmo tre livelli di pianificazione: il PTCM, il PTG e i PRG comunali?

Si è proposto di riaccorpare in un unico strumento pianificatorio *la pianificazione territoriale di coordinamento e quella territoriale generale ma questa scelta non rientra nell'autonomia statutaria, cui compete al massimo solo la disciplina dello svolgimento delle funzioni e necessiterebbe di disciplina* regionale (a meno di non ritenere la competenza legislativa esclusiva statale).

La questione si sposta allora sull'efficacia degli atti di pianificazione sotto diversi profili: efficacia conformativa del territorio e/o della proprietà.

In altre parole, le scelte di pianificazione possono incidere sugli strumenti urbanistici vigenti dei comuni prevedendo diverse destinazioni d'uso in rapporto alla vocazione delle aree[123] rinviando l'attuazione di tali scelte alla pianificazione attuativa (presumibilmente dei comuni interessati) o in alcuni casi – vedi le scelte di tracciato delle infrastrutture[124] – conformare la proprietà dei suoli interessati apponendovi i vincoli preordinati all'esproprio?

Si tratta di questioni già sollevate in merito all'efficacia dei PTCP lì dove la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto inefficaci la localizzazione delle infrastrutture e delle linee di comunicazione sostenendo che tale piano ha efficacia conformativa delle proprietà solo lì dove recepisce i vincoli eteronomi (paesaggio, vincoli idrogeologici etc.) posti dai piani sovraordinati.

Viene affermato che il modello della città metropolitana è costruito sulla base di un intesa/collaborazione/mediazione con i comuni metropolitani e che solo

---

[123] Come previsto dal contenuto del PTCP ai sensi dell'art.20 c. 2° lett. a) del TU 267/2000.

[124] Vedi art. 20 c. 2° lett. b) del TU 267/2000.

sulla base di una concertazione si possono determinare scelte condivise di tal genere.

Quindi siamo di fronte ad un governo "debole" dell'autorità metropolitana e nello specifico mostra tutta la velleità della riforma poiché, nel caso specifico, immaginiamoci quali resistenze possano opporre i Comuni nel caso di una localizzazione di aree per smaltimento di rifiuti solidi o in caso della prospettazione di grandi viabilità non gradite ai territori locali.

L'art. 18 della L.135/2012 attribuisce infatti la *competenza in materia urbanistica della città metropolitana* facendo riferimento alla Pianificazione generale, con contenuti presumibilmente di *Piano Territoriale di Coordinamento* e quindi di carattere indicativo, programmatico, strategico ma non prescrittivo, se non per alcuni aspetti relativi alla pianificazione comunale.

Sarebbe bastato, ad avviso di chi scrive, aggiungere al termine pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali e alla pianificazione territoriale provinciale di coordinamento "con effetti conformativi del territorio e/o della proprietà". Questo non avrebbe impedito il ricorso alla concertazione ma, in caso d'insanabile contrasto, le scelte territoriali avrebbero comunque prevalso sui comuni resistenti.

Ma vediamo cosa si intende per pianificazione strategica.

Lo strumento di derivazione comunitaria non è previsto dall'ordinamento interno né tanto meno dalla disciplina urbanistica.

È noto che compito principale di tale atto programmatorio è quello *dell'analisi dei bisogni della collettività rappresentata in un dato territorio ai fini del miglioramento delle dotazioni territoriali e a fianco delle economie locali in crisi verso nuovi modelli di sviluppo*; inoltre*, la cosiddetta pianificazione strategica dunque non è, e non può essere un istituto giuridico disciplinato dalla legge, né può riprodurre effetti sul territorio al pari delle prescrizioni del piano urbanistico.*

Si tratta quindi di una forma evoluta di intese politiche e di accordi pubblico-privato non sempre generalizzabile.[125]

A tacer d'altro, la strategicità sarebbe attribuita al PTCM?

---

[125] Sia consentito rinviare al mio "Territorio e poteri emergenti", Giappichelli 2008.

Nulla vieta che si proceda usando tale metodologia di approccio ai temi della città metropolitana ma rimane sempre il problema degli effetti giuridici di queste scelte sugli strumenti urbanistici comunali.

La pianificazione strategica, sperimentata in varie esperienze locali, come è noto, quindi*, non ha alcun effetto vincolante sul territorio di riferimento, semmai è strumento di politica sociale ed economica di riaggregazione* degli interessi locali rispetto a un fine, ma mai strumento di pianificazione.

In conclusione se, come è auspicabile nonostante le perplessità sollevate, *la disciplina della pianificazione territoriale metropolitana sia rimessa alla legge regionale,* dovranno essere chiariti tutti i profili giuridici richiamati al fine di rendere effettiva una organizzazione degli interessi pubblici sovra comunali che sani la frammentazione dei territori locali e guardi ad un sistema di equa ed equilibrata distribuzione di infrastrutture e servizi reali per l'intera comunità metropolitana.

5.1 La città metropolitana e la cooperazione intercomunale

In riferimento alla città metropolitana ed alla cooperazione intercomunale, ci rifacciamo alla nuova architettura istituzionale degli Enti locali, così come si configura nel provvedimento 135/2012[126], che apre la riflessione su alcuni temi che riguardano le competenze in materia di pianificazione tra le future Città Metropolitane e le varie forme di cooperazione intercomunale, più o meno strutturate sul territorio (Convenzioni e Unioni di comuni).

L'art. 19 "funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali" promuove le forme di intercomunalità aumentando il ventaglio delle funzioni fondamentali comunali, tra cui la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale, da svolgersi obbligatoriamente dal 1 gennaio

[126] Testo coordinato del Decreto-Legge 6 luglio 2012 , n. 95. Testo del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (in supplemento ordinario n. 141/L alla Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 156 del 6 luglio 2012), coordinato con la legge di conversione 7 agosto 2012, n. 135 (in questo stesso supplemento ordinario alla pag. 1), recante: "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario)".

2014 in forma associata attraverso le Unioni di Comuni[127] o le Convenzioni. Tale prescrizione vale per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (vale a dire circa il 70 per cento degli 8.000 comuni italiani). Con il successivo art. 20 "disposizioni per favorire la fusione di comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali" *si incentiva* inoltre, *attraverso l'erogazione di un contributo erariale,* la fusione dei Comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti.

L'incentivo alla cooperazione intercomunale si configura come provvedimento necessario *per rispondere all'eccessiva frammentazione dei Piani Regolatori Generali,* non più corrispondenti ai reali processi di metropolizzazione del territorio che di fatto hanno ormai travalicato gli stessi confini amministrativi.

Tuttavia permangono alcune criticità nei contenuti del provvedimento:

Conflitto per la definizione degli ambiti della cooperazione: le Regioni, previa concertazione con il Comitato delle Autonomie Locali e con i Comuni interessati, sono investite del compito di individuare, di concerto con i Comuni, la dimensione ottimale delle Unioni o delle Convenzioni che non può essere inferiore ai 10.000 abitanti.

Come si coniuga la prerogativa assegnata alle Regioni di delimitare gli ambiti della cooperazione con la funzione di coordinamento della città metropolitana stabilita al Comma 9 dell'art 18[128] che prevede le modalità con le quali i Comuni facenti parte della Città metropolitana e le loro forme associative possono conferire proprie funzioni alla medesima con il contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento"?

Conflitto di competenze in materia urbanistica: come già ampiamente illustrato in precedenza, che rapporto ci sarà tra la pianificazione associata di competenza delle Unioni di Comuni e la "Pianificazione Territoriale Generale" relativa al territorio della Città metropolitana? La questione si pone sia per i Comuni che

---

[127] Enti locali a eleggibilità indiretta già previsti dalla legge 142/90 e dal Tuel 267/2000.

[128] Recita: "*lo statuto definitivo della città metropolitana disciplina i rapporti fra i comuni facenti parte della città metropolitana e le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane, prevedendo le modalità con le quali la città metropolitana può conferire ai comuni ricompresi nel suo territorio o alle loro forme associative, anche in forma differenziata per determinate aree territoriali, proprie funzioni, con il contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento*".

separano il Piano comunale strutturale da quello operativo, sia per quelli nei quali tale possibilità non è prevista dalla legge regionale.

In entrambi i casi il grado di "prescrittività" della pianificazione comunale associata, qualsiasi forma essa assuma e in modo particolarmente evidente per la parte strutturale, sarà molto più marcato di quello della pianificazione generale della città metropolitana.

L'art. 18 della L. 135/2012, come già esposto in precedenza, attribuisce infatti la competenza in materia urbanistica alla città metropolitana facendo riferimento alla pianificazione generale, con contenuti presumibilmente di Piano Territoriale di Coordinamento e quindi di carattere indicativo, programmatico, strategico ma non prescrittivo, se non per alcuni aspetti relativi alla pianificazione comunale.

Il rischio è quello che le Unioni di Comuni, incentivate dalla legge 135/12, procedano a redigere i loro strumenti urbanistici, eventualmente con la parte strutturale in forma associata e la parte operativa affidata ai singoli Comuni, e divengano esse stesse il riferimento territoriale di indirizzo e non la Città metropolitana, rispondendo così a istanze locali, quali quelle comunali, e non ad esigenze di carattere generale relative ai territori dell'area metropolitana.

La pianificazione di area vasta si configura infatti come funzione sovracomunale e come tale, in base al principio di adeguatezza, va attribuita ad un livello intermedio.

Ad oggi le Unioni di Comuni sono poco presenti, come fenomeno, nei territori provinciali delle 10 città metropolitane (Mariano, 2012)[129], *da un lato* perché la norma precedente ne prevedeva la costituzione su base volontaria, *dall'altro* probabilmente per un problema di resistenze dei vari soggetti (province e comuni più grandi) preoccupati che l'istituzione delle Unioni di comuni potesse minare il proprio ruolo politico e istituzionale.

L'art. 19 potrebbe configurare un nuovo assetto all'interno del territorio provinciale, assegnando all'Unione di Comuni, paradossalmente, più poteri sul territorio della città metropolitana.

---

[129] Mariano C. (2012). "Conflitti identitari e confini territoriali nella cooperazione intercomunale", in Pratiche urbane e conflitti, a cura di D. De Leo, Urbanistica Informazioni, pag 20-21, vol. 244.

Legittimità ente di governo: da un lato, molte perplessità permangono circa la possibilità di esercitare in forma associata la funzione della pianificazione urbanistica attraverso una Convenzione, un soggetto non giuridico, che ha durata triennale (art 19, comma 1 lett. b). D'altro canto le Unioni di comuni sono enti locali di secondo livello, ossia non elettivi, privi quindi di legittimazione democratica attraverso il meccanismo elettorale. Con il trasferimento delle funzioni e la gestione comune di servizi importanti per il territorio, il potere decisionale su materie cruciali riguardanti la vita del territorio sono affidati, di fatto, a enti non eletti direttamente.

Come si può notare, riguardo questo argomento, ancora molti quesiti sono aperti.

Parte Seconda

GOVERNANCE E PIANIFICAZIONE NEL VENETO E NEL NORD BRABANT

Capitolo 6
Governance e Pianificazione territoriale nel Veneto

Con il presente capitolo vorrei evidenziare come governance e pianificazione siano concetti saldamente intrecciati e come una buona *governance* possa svolgere un ruolo importante per quanto riguarda le trasformazioni sostenibili territoriali, con l'obiettivo di migliorare le condizioni economiche, sociali e di vita in generale dei cittadini che vivono in un determinato contesto territoriale che si pone in relazione ad altri contesi in un'ottica europea e globale.

Inoltre, sia una buona governance che una buona Agenda Urbana contribuiscono ad aiutare a costruire il percorso per l'attuazione delle città metropolitane dato che, come abbiamo potuto appurare nel corso della trattazione della prima parte della presente tesi, nell'ambito della programmazione 2014- 2020, l'Unione Europea ha scelto di puntare in modo ancora più deciso sullo sviluppo urbano e sulla metropolizzazione.

6.1. Governance per lo sviluppo: il caso del Veneto.

Mi accingo a tratteggiare i caratteri più significativi del concetto di governance, quelli che poi possono aiutare ad entrare nel vivo della pianificazione territoriale che risulta importante per poter capire come, nella Regione Veneto, possa venire applicata la metropolizzazione.

«Il termine *governance*, contrapposto a *government*, indica il passaggio da forme gerarchiche e dirigistiche di programmazione a forme alternative di programmazione in cui prevalgono relazioni orizzontali e cooperative tra Stato e società civile, tra organizzazioni politiche e organizzazioni private.

I principi su cui si basa la *governance* sono la negoziazione e la cooperazione tra gli attori che partecipano al processo decisionale, tra i quali l'attore politico ricopre una posizione non gerarchicamente sovraordinata».[130]

---

[130] P. Messina, (2012) *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna,* Padova University Press.

Per capire in maniera ancora più puntuale il concetto di *governance* vale la pena di ricordare ciò che asserisce R. Mayntz: «Si ricorre a governance soprattutto per indicare un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione tra lo stato e gli attori non-statuali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private».[131]

Questo concetto, "maggior cooperazione tra lo stato e gli attori non statuali all'interno di reti miste pubblico/private", è molto importante sia per quanto riguarda il Veneto che per il Nord Brabant che tratterò più avanti.

Quando si parla di "*governance"* si intende un modo di regolazione comprensivo di una componente fondamentale come quella della programmazione.

Riferendoci alla Regione Veneto, oggetto di questa seconda parte della presente tesi, non si può fare a meno di notare come la nostra Regione abbia dei limiti fondamentali. I predetti limiti derivano da una cultura politica che, a differenza delle culture politiche e storiche di altre regioni italiane, fin dal secondo dopoguerra, era estranea ad una forma di regolazione che programmasse e privilegiava sostenere reti di relazioni, consenso e conoscenza libere di autoriprodursi sia dal punto di vista economico che politico.

Questo concetto si può ricondurre ad una subcultura politica bianca (ex DC) che attraverso uno stile amministrativo non interventista attuava politiche distributive in cui le istituzioni politiche erano di tipo aggregativo e queste caratteristiche le possiamo riscontrare ancora oggi. In questo contesto la politica gioca un ruolo di garante e sostegno dell'autonomia della società civile e l'amministrazione locale garantisce l'azione svolta dalla rete associazionistica dall'ingerenza di un intervento pubblico destabilizzante.[132]

Se analizziamo il modello economico di diffusione territoriale delle localizzazioni industriali tipico del Veneto si può notare una "specificità" che riconduce ad un "modello veneto" soprattutto nella parte centrale della regione.

*Il modello insediativo disperso***,** che potrebbe rappresentare il prodromo dell'area diffusa di cui troveremo un'importante espressione nell'area metropolitana

---

[131] R. Mayntz, La teoria della «Governance»: sfide e prospettive, «Rivista italiana di scienza politica», 1, 1999, p. 3.

[132] Concetti elaborati con riferimento a: P. Messina, *Regolazione politica dello sviluppo locale, veneto ed Emilia Romagna a confronto,* Serendipity, Utet Libreria Srl, 2001, ristampa del 2005, pag. 50-51.

policentrica Pa Tre Ve, come vedremo più avanti, viene interpretato come un esito di un disegno degli enti locali ad amministrazione democristiana.

Ma che cosa si intende per "*modello veneto*"? Nel 1985 l'IRSEV, l'Istituto regionale di ricerche economico-sociali del Veneto, avvia con l'editore Franco Angeli una collana editoriale volta a divulgare i risultati delle sue ricerche ad un pubblico più vasto rispetto a quello degli addetti ai lavori o dei committenti.[133]

"*Modello veneto*" è un'espressione coniata, verso la fine degli anni sessanta, nell'ambito dell'IRSEV e quando essa fu inventata «intendeva esprimere una modalità di sviluppo economico-territoriale che nelle sue manifestazioni più evidenti appariva allora del tutto singolare: *uno sviluppo economico basato sull'industrializzazione "diffusa ma non dispersa" delle piccole e medie imprese, che non aveva provocato grossi sconvolgimenti sul piano socio-territoriale*.[…] Successivamente, con l'emergere di concetti come "terza Italia", "economie periferiche" e "area Nec", si è potuto rilevare che le caratteristiche salienti dello sviluppo veneto non erano altro che la manifestazione anticipata di fenomeni condivisi anche da altre regioni e quindi non più esclusivi».[134]

A questo punto è necessario chiarire che cosa si intende per *città diffusa* soprattutto perché ciò è funzionale al tipo di governance che verrà adottato all'interno della nostra regione. Questa forma, dicevo, viene attribuita ad un contesto territoriale organizzato che bene viene spiegato da Francesco Indovina nel saggio *La città diffusa.*[135]

Mentre per gli assetti metropolitani si parla di connessioni verticali e gerarchiche, per gli assetti diffusi si parla di connessioni orizzontali e multidirezionali.

Indovina sostiene che: «Questa diversa configurazione dell'urbanizzazione a bassa intensità è quella che abbiamo chiamato città diffusa. […] Si tratta, cioè, di un territorio che presenta connessioni molteplici di tipo orizzontale (infrastrutture), tali da garantire la possibilità di un'altissima mobilità.[…] Per quanto detto in precedenza dovrebbe essere evidente la differenza che è possibile tracciare tra la

---

[133] V. Ferrario, *Urbanistica e Pianificazione nel Veneto 1972- 1992- temi e vicende*, Regione del Veneto, Marsilio Editori, Prima edizione dicembre 2012, pag. 100.

[134] L. Malfi, *Conclusioni,* in IRSEV, *Il Veneto a metà degli anni ottanta. Aspetti socioeconomici e territoriali,* Franco Angeli, Milano 1986, pp. 277-288.

[135] F. Indovina, *La città diffusa,* in F. Indovina,, F. Matasson, . Savino, M. Sernini, M. Torres, L. Vettoretto, *La città diffusa*, DAEST, Venezia 1990, pp. 19-43.

città diffusa e un ipotesi di area metropolitana, una differenza che sta tutta centrata sulle gerarchie.

Con il termine "area metropolitana" si intende (in genere) un territorio fortemente gerarchizzato: c'è un centro (la grande città) e una serie di città satelliti piccole e medie (diffuse nel territorio circostante) che a quello sono legate secondo linee gerarchiche.[…]. Un territorio, come si suol dire, caratterizzato soprattutto da connessioni verticali.[…].

Al contrario, come già si è osservato, la città diffusa presuppone un'organizzazione spaziale caratterizzata da connessioni orizzontali.[…] Provvisoriamente assumiamo che la città diffusa, proprio perché connotata da relazioni orizzontali, si caratterizzi per l'assenza di gerarchie spaziali.

La **multidirezionalità** dei flussi (non solo delle persone, ma anche delle merci e delle informazioni) tipica della città diffusa (che in questo senso somiglia alla città), si contrappone alla **monodirezionalità** dell'area metropolitana».[136]

Quindi *i flussi sono importantissimi* e sono il motore che dovrebbe spingere le autorità politiche ed amministrative ad adottare decisioni veloci al fine di giungere a politiche pubbliche che ottimizzerebbero le risorse comportando un livello di vita economico e sociale nonché di relazioni politiche migliori.

Francesco Indovina continua nella sua analisi, sostenendo che non bisogna fraintendere l'espressione " assenza di gerarchie della città diffusa" come una sorta di territorio "autarchico" ed avulso dal contesto generale delle gerarchie territoriali, ma con l'espressione precitata si deve intendere che *la città diffusa, o come egli la denomina anche "arcipelago metropolitano",*[137] *gode e subisce le interrelazioni territoriali generali ed è inserita nel contesto delle gerarchie territoriali con le quali interagisce.*

Un processo fondamentale che si presenta come strategia di sviluppo per il territorio (anche) veneto è la *metropolizzazione*.

---

[136] F. Indovina, *La città diffusa,* in F. Indovina,, F. Matasson, . Savino, M. Sernini, M. Torres, L. Vettoretto, *La città diffusa*, DAEST, Venezia 1990, pp. 19-43.

[137] Vedremo più avanti che tali definizioni vengono attribuite all'area metropolitana del Veneto centrale.

F. Indovina, (2005), La nuova dimensione urbana. L'arcipelago metropolitano, in M. Marcelloni (a cura di), Questioni della città contemporanea, Milano, F. Angeli.

F. Indovina, (2009), Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano, Milano, F. Angeli.

Con il termine *metropolizzazione* si vuole indicare: «la tendenza all'*integrazione* di diversi aggregati urbani e anche dei territori ad urbanizzazione diffusa (qualsiasi sia la forma di tale diffusione). Un'integrazione complessiva, che riguarda le attività economiche, le relazioni sociali, le attività legate alla "vita quotidiana", alla cultura, ecc.. I territori (caratterizzati da diverse modalità di organizzazione dell'antropizzazione) si funzionalizzano per realizzare […] obiettivi di efficienza, per portare avanti strategie di sviluppo, per garantire migliori condizioni di vita delle popolazioni insediate. In sostanza, si avanza l'ipotesi che i processi di diffusione e dispersione territoriale della popolazione, delle attività e dei servizi, non costituiscono né la premessa, né la ricerca di un'*autonomia* degli stessi territori o aggregati, ma piuttosto una modalità diversa e più allargata di costruire interrelazioni e interdipendenze. Una diversa modalità di produzione di "città", di una nuova città».[138]

Quello che conta sono le funzioni e quindi contano le connessioni **c**he valgono più dei confini amministrativi. Significa che bisogna superare i vincoli della contiguità territoriale mettendo le funzioni al centro assistendo al conflitto tra stanzialità e mobilità.

La *metropolizzazione* è collegata alle *funzioni* che sono essenziali in un'economia della conoscenza ed essa costituisce il processo in cui le funzioni si strutturano e devono essere accompagnate da regolazioni e forme di governance dei processi che garantiscano governabilità e sostenibilità istituzionale al governo del territorio.

In questa forma, *metropolizzazione* diventa "nuovo approccio non regionalizzato" che non parte dalla regionalizzazione ma dai contesti locali; di conseguenza, i fondi vengono erogati non regionalizzandoli ma dandoli a livello di reti di città. Ed ecco spiegata la valenza che l'Unione Europea dà alla "città" all'interno della programmazione 2014-2020. Si riparte dai contesti locali con una visione placed-based.

Il nuovo approccio non più regionalizzato torna utile ai Paesi che non hanno le regioni ma crea contrasti ai Paesi che invece sono organizzati in regioni o in realtà metropolitane in formazione.

---

[138] F. Indovina, (2005), La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali, in *L'esplosione della città,* Bologna, Editrice Compositori, pag. 15.

Nel caso della Regione Veneto, la L.R. 18/12 e il Piano di riordino territoriale sono una risposta strategica rilevante (associazionismo intercomunale, riduzione dei livelli di governance). Non si deve scordare che la realtà veneta è caratterizzata dall'area della campagna urbanizzata e per coniugare la coesistenza di aree rurali e aree urbane-industriali è necessario progettare uno sviluppo strategico (coordinamento delle IPA del Veneto centrale).

Quindi, la Regione Veneto necessita di uno sviluppo guidato e per attuarlo bisogna cambiare il "modo di regolazione". Inoltre si aggiunga che la città, come abbiamo avuto modo ampiamente di vedere, deve diventare centrale.

Per quanto riguarda il modo di regolazione per la Regione Veneto esso potrebbe/dovrebbe seguire le seguenti linee:

«Oggi c'è bisogno di un nuovo "modo di regolazione" basato su un forte ruolo di indirizzo strategico della politica, a partire dai sindaci, in alleanza tra loro.

Regione e Comuni sono gli enti elettivi di primo livello che devono assumersi responsabilità politica della governance metropolitana di area vasta.

Le reti interconnesse di programmazione e gestione dei servizi sono gli strumenti della governance policentrica ma bisogna potenziarle.

L'area metropolitana costituisce un'area di fatto ma inconsapevole, visibile negli studi sul tema ma invisibile nei documenti di programmazione regionale per lo sviluppo. Manca una visione integrata. L'area metropolitana del Veneto centrale è una rete policentrica che va governata a partire dalle reti intercomunali con un ruolo forte della Regione. Quindi no a geometrie variabili di tipo settoriale. Le Unioni di comuni devono essere grandi (intorno ai 100mila abitanti); le IPA devono concorrere alla programmazione regionale (quali alleanze per lo sviluppo); la Regione deve riorganizzare la propria struttura nel senso di una maggiore integrazione fra politiche e settori. Gli amministratori locali e regionali devono acquisire una cultura di governance di rete, (le reti sono fatte dalle persone), l'obiettivo della governance metropolitana è garantire uno sviluppo sostenibile in tutte le sue dimensioni. (ambientale, economica, sociale, politico-istituzionale). Ricordiamo inoltre, che nella Regione Veneto ci sono 11 livelli di governo

(cartografia della L.R. 18/12)».[139] Per quanto riguarda gli 11 livelli di governo, un rappresentante della Regione Veneto intervenuto nel corso del "M.A.S.T.E.R. School 2014" dal titolo: "Costruire reti di città - il governo di area vasta oltre le province", ha riferito che la Regione intende fare regia degli 11 livelli e fare governance su 4 livelli di governo infatti, che la sovrapposizione dei livelli va superata, che il Consiglio regionale si è assunto, con il sostegno delle Università, l'impegno per scegliere la governance dell'area metropolitana (riferimento alla L.R. 18/12); che si fa presente che la L. 56/14 creerà problemi perché non ha definito le funzioni fondamentali cui vanno i finanziamenti nazionali.[140]

Quindi, nel caso del Veneto la città diffusa, come prima descritta, potrebbe diventare centrale nel processo di metropolizzazione.

In questo contesto l'area metropolitana policentrica PaTreVe potrebbe costituire un'occasione per riconoscere l'area metropolitana che già esiste di fatto, per delineare un nuovo scenario istituzionale che possa creare le condizioni per rilanciare lo sviluppo del territorio.

Quest'area, però, necessita di un progetto politico condiviso di governo di area vasta che sia in grado di traghettare il Veneto manifatturiero nell'era dell'economia globale e del terziario avanzato.

In generale abbiamo visto, nel corso della prima parte di questo lavoro, che le Regioni sono chiamate ad individuare una governance che delinei Programmi Operativi nei quali vengano selezionate le aree interne, gli obiettivi, le risorse stanziate e un chiaro riferimento alle tempistiche dei progetti stessi.

Fare un documento come il POR è un processo complesso perché si deve fare un'analisi SWOT in un approccio place-based e questo lo si può fare con logica integrata sia degli interessi che degli attori pubblici e privati e tale logica deve

---

[139] Prof.ssa P. Messina nel corso della X edizione del "*M.A.S.T.E.R. School 2014*" dal titolo: *Costruire reti di città- il governo di area vasta oltre le province,* organizzato della Associazione M.A.S.T.E.R. del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali – Università degli Studi di Padova, 18 settembre 2014.

[140] X edizione del "*M.A.S.T.E.R. School 2014*" dal titolo: *Costruire reti di città- il governo di area vasta oltre le province,* organizzato della Associazione M.A.S.T.E.R. del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali – Università degli Studi di Padova, 18 settembre 2014.

trovare coerenza con eventuali strumenti di pianificazione già esistenti nella Regione.

Ma se per lo sviluppo di un'area il processo di governance è importante, di certo non è da meno la pianificazione territoriale.

Come si coniugano governance e pianificazione territoriale? E' quello che andrò ad affrontare nel prossimo paragrafo.

6.2. Pianificazione del contesto metropolitano nella Regione Veneto.

La sfida della pianificazione è quella di supportare, attraverso politiche territoriali coordinate, il raggiungimento di un nuovo modello di sviluppo capace di preservare le risorse, di ridare identità ai luoghi, di offrire servizi di qualità ad imprese e abitanti, di garantire una buona accessibilità. Per Pianificazione s'intende lo studio e la regolamentazione dei processi di gestione del territorio, la valutazione delle evoluzioni di questi processi e la definizione degli assetti complessivi dell'ambiente; essa valuta l'impatto che possono avere specifiche azioni progettuali sul territorio. Va da sé che i paradigma della governance e della sostenibilità sono fondamentali.

Dal secondo dopoguerra in poi, nel nostro Paese, la pianificazione ha subito varie fasi e trasformazioni legate ai mutati contesti storici, politici, territoriali e di globalizzazione. Senza entrare nel dettaglio di queste fasi, possiamo però darci come punto di partenza il suo sviluppo a partire dagli anni Ottanta quando, cioè, si inizia a far propri i ragionamenti legati alla concertazione e negoziazione.

E' da questo periodo, infatti, che in molti Paesi europei si cominciano a sperimentare nuove forme di *planning* e la pianificazione si realizza soprattutto attraverso grandi *progetti urbani;* l'iniziativa privata viene incentivata a intervenire all'interno di processi di trasformazione della città e del territorio, si aggiunga poi che la globalizzazione dell'economia e l'Unione Europea influenzano i processi di riorganizzazione dei sistemi urbani. Nasce così l'esigenza di governare i nuovi processi di sviluppo territoriale e di interazione sociale e, all'interno di questi scenari, si afferma un nuovo paradigma di *governance* che deve tenere conto dell'interazione tra Amministrazione pubblica e privati.

Quindi, anche nell'ambito della Pianificazione, si può dire che la governance è importante, essa offre l'opportunità di dialogare, in modo trasversale e verticale, tra

livelli istituzionali (copianificazione), sia nel governo di area vasta che nel campo della progettualità locale.[141]

Anche per la "città diffusa" si avverte il particolare "bisogno di governance": lo studio di questa forma di città stimola la ricerca di soluzioni innovative non solo per quanto concerne la strumentazione tecnico-disciplinare ma anche per quanto attiene direttamente il piano degli assetti istituzionali (ad esempio: come organizzare una "governance" intercomunale "a geometria variabile" per le trasformazioni del territorio).

Nella "città diffusa" l'integrazione riguarda non solo le funzioni ed i flussi ma anche le diverse scale di organizzazione e uso del territorio.

Infatti, scala di prossimità, scala comunale e scala di area vasta molto spesso sono presenti contemporaneamente nel sistema funzionale e nelle relazioni dei territori della "città diffusa".

La connessione tra una scala e l'altra è data dalle modalità d'uso che divengono elemento fondamentale per la comprensione di questi territori. Gli abitanti usano il territorio, attraversandolo, in modo spazialmente continuo che prescinde dalle divisioni amministrative sulle quali si fonda l'attuale pianificazione urbanistica.

Sul tema della dispersione insediativa esiste ormai una vasta letteratura nazionale e internazionale che nel corso degli ultimi vent'anni ha alimentato un rilevante dibattito politico e culturale, all'interno del quale si sono confrontati diversi modi di interpretare i fenomeni di crescita della città contemporanea. Tale questione è stata posta recentemente anche all'interno del XXVIII Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, dal titolo "La città come motore dello sviluppo del paese" (Salerno, 21-26 ottobre 2013).[142]

Uno degli esempi più studiati per le sue caratteristiche peculiari è senza dubbio quello della *città diffusa* del Veneto, che ha interessato la fascia centrale della pianura compresa fra le città di Venezia, Padova, Vicenza e Treviso.

---

[141] Si consenta la consultazione di: L. Ranzato, "*Pianificazione territoriale*" materiali didattici nel Corso di Laurea Magistrale Studi Europei curriculum PUE a.a. 2013-2014 (prima parte), pagg. 27-28.

[142] Bernardo Secchi, Paola Viganò, in "*Anfione e Zeto*", Rivista di architettura e arti n. 25 – Casa editrice Il Poligrafo.

Nel corso del precitato Congresso, un Gruppo di Studio che è stato attivo fino al XXVIII° Congresso INU (dopo dicembre 2013), ha formulato il seguente ragionamento legato a questa tipologia di "città", esso è il seguente: «Servono, dunque, nuovi strumenti, fondati sul potenziamento delle sinergie che possono derivare da un insieme coordinato di azioni che investano accanto all'edilizia, alle infrastrutture, all'organizzazione della mobilità e delle reti tecnologiche ed alla dislocazione delle funzioni, anche la bonifica dei suoli e delle acque, la copertura vegetale e le trasformazioni del paesaggio e che assumano al loro interno anche le azioni orientate allo sviluppo delle economie compatibili, tramite la pratica di veri e propri piani di sviluppo locale (dalle attività agricole, ai servizi privati, alle PMI), per non citare le azioni rivolte ad incidere in modo diretto sulle problematiche sociali.

Al riguardo, uno dei pochi tentativi di muoversi in questa direzione sembra essere il Documento Programmatico per la Qualità Urbana (DPQU), introdotto dalla Legge Regionale 6/2009 dell'Emilia Romagna, che costituisce l'elaborato fondamentale propedeutico all'elaborazione dei Piani Operativi Comunali (POC) e del Programma di Riqualificazione Urbana (PRU) ed è riconducibile a una sorta di piano dei servizi: uno strumento innovativo a valenza socio-urbanistica, che si propone di agevolare l'unificazione fra le componenti sociali e quelle urbanistiche, spaziali ed ambientali in funzione della formazione dei POC e dei PRU».[143]

Nel corso del quinto capitolo ho trattato l'argomento, in generale, della "funzione di Pianificazione della Città metropolitana sottolineando quali sono le funzioni ad essa attribuite ed i limiti che incontrano tali funzioni; si è rilevato come si sia di

---

[143] Tratto da un documento è espressione del Gruppo di Studio che è stato attivo fino al XXVIII° Congresso INU (dopo dicembre 2013), composto da: Maurizio Piazzini (coordinatore), Maurizio Morandi, Lorenzo Ranzato, Antonio Vicario, Valeria Frazzica, Francesca Baj, Laura Fregolent, Susanna Magnelli, Raffaella Massari, Marisa Fantin, Mario Piccinini, Daniel Screpanti, Massimo Orciani. Si veda: http://www.inu.it/14013/newsletter/invito-alladesione-al-gruppo-di-studio-inu-citta-diffusa/

fronte ad un governo "debole" dell'autorità metropolitana dato che viene affermato che il modello della Città metropolitana è costruito sulla base di un intesa/collaborazione/mediazione con i comuni metropolitani e che solo sulla base di una concertazione si possono determinare scelte condivise di tal genere, scelte che potrebbero incontrare delle resistenze da parte dei Comuni facenti parte della Città metropolitana come potrebbe accadere, ad esempio, per la prospettazione di grandi viabilità non gradite ai territori locali.

Si è fatto presente anche come, per riportare a razionalità i tre livelli di pianificazione attribuiti alla Città Metropolitana, sarebbe necessario un framework legislativo che agisca da facilitatore della *governance* interna al territorio della Città Metropolitana, definendo coerenti ambiti territoriali ottimali.

Tale ragionamento si può applicare anche alla realtà veneta facendo sorgere il dubbio che, in una situazione ancora fluida, non è facile dire quali saranno le risorse politiche, sociali ed economiche che consentiranno al "modello veneto" di avviarsi sulla strada dell'innovazione produttiva, puntando sull'economia della conoscenza, grazie alla diffusione delle tecnologie di rete nelle imprese e nelle istituzioni.[144]

Infatti, nell'agenda politica del Veneto, a differenza di altre realtà italiane, non è ancora chiaro il modello di sostenibilità ambientale, socio-economica e istituzionale[145]a cui fare riferimento, per rendere più vivibile e competitivo il territorio della città diffusa.

Vengo ora a cercare di esporre come la Regione Veneto intenda governare il territorio, di che tipo di pianificazione si sia dotata e che ruolo giochino, al suo interno, "la città diffusa" e il sistema metropolitano.

Come ho avuto modo di esporre, la città diffusa fa parte degli studi che si occupano dell'area metropolitana del Veneto centrale, questi studi «sono ampiamente noti e richiamati anche dai documenti di programmazione per lo sviluppo territoriale regionale, come il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) del 1992 – rinnovato nel 2007 (Documento preliminare Dgr. 2587/2007) – e recentemente nel 2013, che individua due principali sistemi metropolitani: uno veronese a struttura monocentrica, l'altro nell'area del Veneto centrale a struttura policentrica,

---

[144] E. Rullani, 2004, *Economia della conoscenza*, Carocci, Roma.

[145] L. Gallo, P. Messina, N. Parise, La sostenibilità politico istituzionale: il caso studio dell'IPA del Camposanpierese, "Economia e società regionale", 3/2011.

a cui si collega l'area della Pedemontana ad "aggregazione dispersa" che presenta relazioni di tipo metropolitano.

L'area del Veneto centrale compresa tra le province di Venezia, Padova, Treviso e Vicenza ha infatti tutte le caratteristiche proprie di un'area ad alta densità metropolitana, ovvero di un territorio legato a una o più città centrali da rapporti di «interdipendenza funzionale» e di «elevata integrazione economica e sociale», che tuttavia presenta una forte frammentazione dal punto di vista politico-amministrativo, essendo suddivisa in quattro Province e oltre 200 Comuni, *con evidenti difficoltà di governo dell'area vasta.*

«L'integrazione politica di quest'area metropolitana di fatto, che per dimensioni demografiche (2,6 milioni di abitanti) supererebbe il caso della città metropolitana di Torino, potrebbe costituire senz'altro un'importante occasione per migliorare la qualità dei servizi per le persone e per le imprese che operano sul territorio e, più in generale, per la qualità della vita dei suoi abitanti, come è stato messo bene in luce dal Rapporto Ocse (2010). Ma, soprattutto, potrebbe rispondere in modo adeguato a quanto richiesto dalle politiche dell'Unione Europea per le City Regions nei prossimi anni.»[146]

E' necessario tenere presente anche che le aree rurali e l'area metropolitana non dialogano tra di loro a causa dell'incongruenza delle politiche di sviluppo locale poste in atto sul territorio regionale.

Infatti questo assetto, anche se visibile, non è ancora definitivo. Nel caso del Veneto, facendo riferimento alle politiche europee per le City Regions e per la metropolizzazione, previste dalla prossima programmazione 2014-2020, dare visibilità e rilevanza istituzionale all'area metropolitana del Veneto centrale, in particolare con la PaTreVe, sarebbe un'occasione per riconoscere l'area metropolitana che, di fatto, esiste già e per consentire di rilanciare lo sviluppo del territorio. Più avanti approfondirò l'argomento relativo alla Pa Tre Ve.

---

[146] Messina P., (2013), *Economia e società regionale - Lo sviluppo riparte dai territori. Città o Area metropolitana? Il caso del Veneto nel contesto europeo.* Rivista (1) 2013, Franco Angeli Riviste, pagg. 84-85.
Vedere anche:
Fregolent L., (2013), *Economia e società regionale - Lo sviluppo riparte dai territori. Verso l'area metropolitana veneziana*. Rivista (1) 2013, Franco Angeli Riviste, pag. 92..

6.2.1. Strumenti di Pianificazione e programmazione della Regione Veneto.

Ma quali sono gli strumenti di pianificazione e programmazione di cui si è dotata la Regione Veneto? Quali di questi strumenti riconoscono il "sistema centrale metropolitano del Veneto"?

Prima di tutto cercherò di chiarire che cosa significhi e in che cosa consista il sistema dell'area centrale veneta.

Laura Fregolent, Francesco Indovina e Michelangelo Savino nel testo "L'esplosione della Città" Editrice Compositori, analizzano il sistema dell'area centrale veneta sia dal punto di vista storico, rurale, economico e produttivo, sociale, relazionale ed urbanistico, sia dal punto di vista della pianificazione territoriale e della programmazione.

Essi affermano che: «D'altronde, il principale strumento di pianificazione e programmazione regionale, il "Piano territoriale di coordinamento territoriale (PTRC) – elaborato sin dall'inizio degli anni '80, nonostante venga approvato definitivamente solo nel 1991, quadro di riferimento di tutte le politiche regionali – riconosce non solo l'armatura urbana storica di carattere policentrico del Veneto, ma si propone anche di confermarlo, sostenerlo e favorirne una maggiore integrazione funzionale, individuando il "sistema metropolitano centrale del Veneto" come area propulsiva della regione e come area destinata ad un maggiore potenziamento infrastrutturale. E al PTRC – attraverso vincoli puntuali e non – spetta anche il compito di tutelare dal punto di vista ambientale e paesaggistico le principali risorse presenti sul territorio».[147]

Questa posizione viene riconfermata dal nuovo PTRC adottato dalla Giunta della Regione Veneto con deliberazione n. 372 del 17 febbraio 2009 (Adozione del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento. Legge regionale 23 aprile 2004, n.11 articoli 25 e 4) pubblicata nel BUR n. 22 del 13/03/2009.

Inoltre, al fine di tutelare e valorizzare le risorse del territorio veneto, risultano fondamentali:

---

[147] Laura Fregolent, Francesco Indovina e Michelangelo Savino, (2005), *L'area centrale veneta: "diffusione in evoluzione"* in *L'esplosione della città,* Bologna, Editrice Compositori, pagg. 200-204.

- il "Sistema ferroviario metropolitano regionale, inteso come supporto al sistema insediativo e di contenimento dei processi di congestione;
- il potenziamento infrastrutturale, principalmente autostradale (il Passante, la Superstrada Pedemontana Veneta, etc.) sia per rendere più agevole l'accessibilità alle aree strategiche del sistema territoriale sia per migliorare il transito del traffico internazionale della regione;
- l'impegno di carattere ambientale profuso dalla Regione Veneto nella salvaguardia della Laguna di Venezia , attraverso il Piano Direttore 2000.

E' opportuno sottolineare come la Regione Veneto, fin dagli inizi degli anni '70, abbia prestato la sua attenzione soprattutto alla pianificazione comunale; un obiettivo che il Veneto condivide con altre Regioni, nel definire assetti territoriali è, da un lato quello di un controllo diretto sulla pianificazione locale, dall'altro, nell'applicazione delle leggi regionali, i singoli comuni, attraverso le loro politiche, possono contribuire alla trasformazione insediativa.

Ecco che allora, qualora la disciplina della pianificazione territoriale metropolitana venisse rimessa alla legge regionale, dovrebbero essere chiariti tutti i profili giuridici (vedere le funzioni di pianificazione della Città metropolitana, capitolo 5) al fine di rendere effettiva una organizzazione degli interessi pubblici sovra comunali che sani la frammentazione dei territori locali e guardi ad un sistema di equa ed equilibrata distribuzione di infrastrutture e servizi reali per l'intera comunità metropolitana.

Vale la pena qui ricordare come, per quanto riguarda l'argomento dell'urbanistica, si auspichi che venga posta in atto una riforma nazionale del governo del territorio, attesa nel nostro Paese da più di settanta anni. Per entrare nel vivo della questione, risulta utile riportare che il percorso di riforma urbanistico è iniziato con la predisposizione di una bozza di disegno di legge da parte del governo (luglio 2014)[148] e vale anche qui il principio del coordinamento delle norme che tenga conto dei vari livelli di intervento.

---

[148] Bozza di disegno di Legge per la riforma nazionale del governo del territorio http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=19558

Con questa proposta di legge il Governo italiano è indirizzato a sostenere con decisione un percorso di ritorno alla crescita attraverso il rafforzamento della domanda interna, in particolare degli investimenti.

Così il Ministro Maurizio Lupi descrive la proposta di legge di riforma nella prefazione del documento in cui la stessa viene presentata:

«Questo percorso può incidere in profondità a due condizioni: la prima è che l'Europa attui finalmente politiche di supporto alla crescita, e sarà questo l'obiettivo del semestre di Presidenza italiana; la seconda è che le misure urgenti di stimolo che il nostro Paese sta adottando si accompagnino al superamento di condizioni di incertezza che ancora caratterizzano il "sistema Italia", cioè a quei processi di riforma radicale del Paese che non possono essere oggetto di provvedimenti legislativi d'urgenza. […] Tracciare, dopo oltre 70 anni, un disegno nuovo di governance delle trasformazioni e degli usi del territorio deve dunque contribuire a dare lineamenti concreti a questo programma riformista a 360 gradi. In questo caso lo scopo è **ricentrare** la legislazione nazionale sull'obiettivo della sinergia fra politiche pubbliche nazionali e strategie europee di sviluppo urbano e territoriale. Alcuni elementi di contenuto possono aiutare a cogliere meglio questo indirizzo.

Innanzi tutto, il disegno che abbiamo in mente non si limita alle "procedure urbanistiche", ma coniuga procedure e contenuti territoriali e urbanistici, che si chiamano oggi rinnovo/rigenerazione della città esistente, politiche abitative ispirate alla logica del «social housing», riduzione dell'occupazione del suolo.

Un secondo carattere distintivo della proposta sta nella riconquista dello spazio dello Stato nella politica territoriale. Nessun riflesso centralistico, ma – al contrario – l'assunzione della responsabilità di misurarsi con l'integrazione delle politiche pubbliche di settore, «solidarizzandole» in una azione pubblica territoriale unitaria. Senza strutturare questo livello superiore di responsabilità non sarà possibile ridurre quella entropia, percepita come incertezza dagli stakeholders, che è oggi uno dei punti di maggiore debolezza subìto da tutti i sistemi territoriali locali.

Il disegno di legge riconfigura lo statuto della proprietà - pubblica/collettiva e privata - mettendolo al riparo dai rischi di eccessi che a volte caratterizzano l'azione pubblica sulla proprietà privata e, all'opposto, sottraendo spazi di deresponsabilizzazione di quest'ultima.

Infine, viene riproposta l'esigenza e l'urgenza di una rivisitazione della fiscalità immobiliare e territoriale, per farne un alleato e non un (altro) nemico dell'urbanistica.»[149]

Di seguito illustrerò, brevemente, quali sono state le tappe che hanno portato all'adozione dei due principali strumenti di Pianificazione adottati dalla Regione Veneto dagli anni '80 fino ad oggi.

Nel 1965 il Ministero del Bilancio aveva istituito i Comitati Regionali per la Programmazione Economica (CRPE), con il compito di regionalizzare la politica economica nazionale. Nel 1968 l'emanazione veneta dei precitati Comitati, il CRPEV, aveva approvato il Piano di Sviluppo Economico regionale 1966-1970, redatto sulla base degli studi condotti dall'IRSEV, suo organo tecnico, come parte integrante del quadro programmatorio nazionale. Le finalità erano la diminuzione del ritardo della regione rispetto alle aree più avanzate d'Italia, un maggior equilibrio territoriale interno, lo sviluppo in situazione di equilibrio civile.[150]

Il ritardo cui ci si riferisce parte dal riconoscimento del fatto che, all'interno del nostro territorio regionale, c'erano aree economicamente e socialmente molto differenti con problematiche economiche delle aree periferiche contrapposte a quelle dell'area centrale. In questo caso il criterio seguito per l'adozione del Piano di Sviluppo Economico regionale *è l'efficienza economica piuttosto che la razionalità dell'uso del territorio.*

«Tematiche come la necessità di controllo dei sistemi insediativi industriali e residenziali dell'area centrale veneta sono "demandate" al parallelo Piano Territoriale di Coordinamento, previsto dalla legge urbanistica nazionale "allo scopo di orientare o coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale» (L. 1150 del 17.08.1942, art. 5, c. 1.).[151]

Per giungere all'approvazione del PTRC nel 1992 il processo è lungo.

---

[149] Intervento del Ministro M. Lupi in Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: *#lecittàvivibili – idee per la trasformazione urbana e nuove politiche territoriali,* Segreteria Tecnica del Ministro Gruppo di Lavoro "Rinnovo Urbano" Principi in materia di Politiche Pubbliche Territoriali e Trasformazione Urbana, 24 luglio 2014. http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=19558

[150] Ferrario Viviana, *Urbanistica e Pianificazione nel Veneto 1972- 1992- temi e vicende*, Regione del Veneto, Marsilio Editori, Prima edizione dicembre 2012, pag. 59-63.

[151] Ferrario Viviana, Op. cit., pagg. 59-63.

Lo sviluppo della legislazione regionale in materia di urbanistica, all'indomani delle attribuzioni fatte dalla Costituzione alle Regioni e attuate solo dopo il primo processo di delega degli anni '70, è avvenuta dapprima attraverso l'adozione di diversi provvedimenti legislativi di carattere settoriale per giungere ad una riforma organica nel 1980 con la legge regionale n. 40, sostituita a breve distanza dalla legge 27 giugno 1985, n. 61.

All'inizio del 1981 viene presentato alla Giunta Regionale del Veneto uno stato di avanzamento della ricerca riguardante l'elaborazione di un'ipotesi di piano affidata dalla Segreteria regionale per la programmazione ad un gruppo di lavoro coordinato da Camillo Nucci.

La Legge regionale per l'assetto e l'uso del territorio (L.R. 61/85) e soprattutto la legge "Galasso" (L. 431/85) che dispone la tutela di tipologie di beni ambientali e sancisce l'obbligo della pianificazione paesaggistica, contribuiranno ad accelerare la messa a punto del PTRC adottato con DGRV 7090 del 23 dicembre 1986 ed approvato con DCR n. 250 in data 13.12.1991 *ed esso ha valenza paesaggistica*.

I contenuti del P.T.R.C. sono suddivisi in settori funzionali e raggruppati nei seguenti sistemi:

- ambientale;
- insediativo;
- produttivo;
- relazionale.

Per ciascun sistema sono fornite le direttive da osservare nella redazione dei Piani di Settore, dei Piani Territoriali Provinciali (PTP) e degli strumenti urbanistici di livello comunale nonché le prescrizioni e i vincoli automaticamente prevalenti nei confronti dei piani di settore di livello regionale e degli strumenti urbanistici.

II PTRC provvede altresì all'indicazione degli ambiti entro i quali si procede con **i "Piani di Area"** ai sensi dell'art. 3 della L.R. 27 giugno 1985, n. 61 e questi Piani hanno come obiettivo di "individuare le giuste soluzioni per tutti quei contesti territoriali che richiedono specifici, articolati e multidisciplinari approcci alla pianificazione" che verranno redatti negli anni successivi.[152]

---

[152] Per una consultazione del PTRC del 1992 vedere: http://www.ptrc.it/download/ptrc/norme.pdf in http://www.ptrc.it/ita/pianificazione-territoriale-veneto-ptrc-vigente.php?pag=ptrc

Inoltre, il PTRC costituisce il complesso di prescrizioni e vincoli automaticamente prevalenti nei confronti degli strumenti urbanistici di livello inferiore nonché di direttive per la redazione dei Piani Territoriali Provinciali e degli strumenti urbanistici di livello inferiore.

Il sistema metropolitano centro-veneto rappresenta dunque uno dei cardini del sistema insediativo; ad esso il PTRC dedica la massima attenzione, consapevole che molte delle potenzialità della Regione, nel suo complesso sono qui disponibili e che, in ogni caso, le prospettive di sviluppo devono essere affrontate ad una scala territoriale quella metropolitana, appunto, cui solo la Regione, prevalentemente con gli strumenti operativi del PRS di concerto con tutti gli Enti interessati, può provvedere.

E' doveroso richiamare l'attenzione riguardo l'emanazione della Legge Regionale 12 agosto 1993, n. 36, "Delimitazione dell'area metropolitana di Venezia",[153] (adottata per ottemperare ai dettami della Legge 142/90) a riprova del riconoscimento da parte della Regione Veneto dell'esistenza dell'area metropolitana (riconoscimento di modesta entità e sforzo, pur costituendo un inizio). Infatti all'art. 1, la L.R. n. 36 del 1993 recita: «Art. 1. Delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Venezia. Ai sensi dell'articolo 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142, il territorio dell'area metropolitana di Venezia comprende gli attuali Comuni di Venezia, Marcon, Mira, Spinea, Quarto d'Altino ed è delimitato in conformità alla planimetria allegata».

Successivamente, dopo circa vent'anni, La Regione Veneto ha avviato il processo di aggiornamento del Piano Territoriale Regionale di Coordinamento, come riformulazione dello strumento generale relativo all'assetto del territorio veneto, in linea con il nuovo quadro programmatico previsto dal Programma Regionale di Sviluppo (PRS) e in conformità con le nuove disposizioni introdotte con il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/04).

Infatti, ai sensi dell'art. 24, c.1 della L .R. 11/04, "il piano territoriale regionale di coordinamento, in coerenza con il programma regionale di sviluppo (PRS) di cui

---

[153] Per una consultazione della L.R. considerata nel sito della Regione Veneto vedere: http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/1993/93lr0036.html?numLegge=36&annoLegge=1993&tipoLegge=Alr

alla legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 "Nuove norme sulla programmazione", indica gli obiettivi e le linee principali di organizzazione e di assetto del territorio regionale, nonché le strategie e le azioni volte alla loro realizzazione".

Il PTRC rappresenta lo strumento regionale di governo del territorio e il documento di riferimento per la tematica paesaggistica, stante quanto disposto dalla Legge Regionale 10 agosto 2006 n. 18, che gli attribuisce valenza di "piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici", già attribuita dalla Legge Regionale 11 marzo 1986 n. 9 e successivamente confermata dalla Legge Regionale 23 aprile 2004 n. 11.

Con deliberazione n. 2587 del 7 agosto 2007 la Giunta Regionale del Veneto ha adottato il Documento Preliminare del PTRC come previsto dall'art. 25, comma 1, della L. R. 11/2004. Il Documento Preliminare contiene gli obiettivi generali che s'intendono perseguire con il piano e le scelte strategiche di assetto del territorio, nonché le indicazioni per lo sviluppo sostenibile e durevole del territorio (art.3 c.5 della L. R. 11/04).

Successivamente, la Giunta Regionale veneta con propria deliberazione n. 372 del 17 febbraio 2009, pubblicata nel BUR n. 22 del 13/03/2009, ha adottato il nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento.

Il nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento si pone dunque come quadro di riferimento generale e non intende rappresentare un ulteriore livello di normazione gerarchica e vincolante, quanto invece costituire uno strumento articolato per direttive, su cui impostare in modo coordinato la pianificazione territoriale dei prossimi anni, in raccordo con la pluralità delle azioni locali.[154]

Come obiettivo, la pianificazione territoriale si impegna a "proteggere e disciplinare il territorio per migliorare la qualità della vita in un'ottica di sviluppo sostenibile e in coerenza con i processi di integrazione e sviluppo dello spazio europeo, attuando la Convenzione europea del Paesaggio, contrastando i cambiamenti climatici e accrescendo la competitività".[155]

---

[154] http://www.ptrc.it/ita/pianificazione-territoriale-veneto-ptrc-adottato.php

[155] Per una consultazione del PTRC del 2009 consultare il seguente sito all'interno del sito ufficiale della Regione Veneto: http://www.ptrc.it/ita/pianificazione-territoriale-veneto-ptrc.php?pag=ptrc

Come nel PTRC precedente anche in quest'ultimo PTRC viene ribadito che nella Regione Veneto è presente il modello insediativo metropolitano: del resto ciò viene confermato anche dal nuovo Statuto regionale (art.14).[156]

Nella "Relazione illustrativa PTRC" dell' Assessorato alle Politiche per il Territorio, Segreteria Regionale Ambiente e Territorio, Direzione Regionale Pianificazione Territoriale e Parchi allegata al PTRC,[157] si sottolinea che:

«Il nuovo PTRC, individuando una serie di innovazioni normative e di "progetti strategici", deve accompagnare, dal punto di vista dell'organizzazione spaziale, una società che sta compiendo uno sforzo importante per adeguarsi ai mutamenti strutturali legati alla competizione economica, ai nuovi trend demografici, all'apertura allo spazio europeo e mondiale. Nel "riqualificare il proprio sviluppo" deve saper interpretare, pertanto, i bisogni e le domande di qualità e identità degli spazi di lavoro e di vita, di efficienza e sostenibilità della mobilità collettiva, di tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio, di una adeguata condizione abitativa a costi accessibili.

Nel fare ciò, va posto bene in evidenza la consapevolezza che il territorio veneto non è solo l'esito di cinquant'anni di un accelerato processo di sviluppo produttivo ed insediativo, ma anche e soprattutto della *stratificazione plurisecolare di valori culturali legati al suo utilizzo*: un tale mutamento di paradigma rivolto all'affermazione della qualità delle trasformazioni non può, quindi, che valorizzare quegli elementi peculiari che ne costruiscono *l'identità».*

Come prima opzione strategica si pone**: la città al centro.**

Le più recenti tendenze dello sviluppo economico in Italia, ma non solo, mostrano una tendenziale riconcentrazione della crescita nei nodi metropolitani: essi rappresentano, oggi più che mai, le aree di maggiore densità di opportunità e di fattori di innovazione, nodi di raccordo, connessione ed integrazione tra scala globale e dimensione locale (glocale), luoghi della raccolta ed elaborazione delle conoscenze, dove è possibile realizzare sintesi sempre nuove.

---

[156] http://www.consiglioveneto.it/crvportal/pageContainer.jsp?n=3&p=3&c=2&e=9&t=0

[157] http://www.ptrc.it/ita/pianificazione-territoriale-veneto-ptrc-nuovo.php?pag=ptrc e http://www.k-servizi.com/download/ptrc/dgr372/relazione_completa.pdf

Il Veneto costituisce una esemplare realtà territoriale di tipo multipolare dove le funzioni direzionali ed economiche tipiche della grande città non sono concentrate in un unico agglomerato urbano ma risultano distribuite in più centri di dimensioni ed importanza relativamente equilibrate.

Ciascuna delle città occupa una posizione di rilievo nel panorama nazionale ma è il sistema metropolitano in gran parte già composto, che costituisce la forma del Veneto. Un tema centrale, per il PTRC, è dunque quello di favorire le politiche di sviluppo urbano come chiave del rafforzamento competitivo regionale.[158]

Quello che il Piano evidenzia è che vi sono, all'interno del proprio territorio regionale, interazioni complesse tra la città e l'urbanizzazione dove, con il secondo termine, si intende fenomeni spazialmente discontinui che investono reticoli urbani decentrati e contesti locali, anche esterni alle principali direttrici di crescita. Come ho evidenziato più volte, nel corso della seconda parte della presente tesi, il fenomeno che più di ogni altro ha caratterizzato il nostro recente passato è quello di una accentuata diffusione abitativa. Tale processo presenta un'ampia varietà di situazioni territoriali e di combinazioni tra crescita diffusa di edilizia residenziale, varie dotazioni presenti nel contesto ed effettive pratiche d'uso del patrimonio abitativo.

Nella relazione vengono riportati i modelli insediativi che caratterizzano il nostro territorio regionale e li espongo di seguito:

«Nel territorio regionale sono riconoscibili almeno quattro modelli che si relazionano tra loro e che, costruiscono, ciascuno in modo diverso, relazioni dirette con un intorno molto più esteso, nazionale ed europeo:

• **un modello metropolitano denso e continuo** che ha nelle città capoluogo i nuclei centrali: Venezia, Padova e Verona, ma anche Vicenza e Treviso. Questo modello è al tempo stesso contenitore delle più importanti risorse propulsive per lo sviluppo **ma anche generatore di alcuni effetti non risolti sul territorio circostante** (congestione, inquinamento, mal funzionamento);

---

[158] http://www.k-servizi.com/download/ptrc/dgr372/relazione_completa.pdf pag. 14.

• **il modello pedemontano** che si estende nell'area settentrionale del vicentino da Valdagno, Schio e Thiene sino al coneglianese, comprendendo i comuni gravitanti intorno a Bassano. Questo modello che si relaziona strettamente al sistema metropolitano centrale, è connotato da una rilevante pressione antropica e infrastrutturale e da criticità ambientali causate da attività concorrenti;

• **la montagna** è il territorio dove si registrano sviluppo industriale fortemente specializzato, attività turistiche in un quadro ambientale straordinario che, tuttavia, presenta zone svantaggiate. Il fenomeno più evidente che ne è conseguito per le aree montane marginali, è stato lo svuotamento demografico;

• **la pianura**, che si distende lungo l'arco regionale a sud, tra l'Adige e il Po, e si organizza su un sistema di città legato originariamente alla organizzazione della produzione agricola, ora integrata da un significativo sviluppo industriale.»[159]

Relativamente a quest'ultimo modello*, che potremmo identificare come quello che contiene la dimensione rurale*, il PTRC veneto riconosce che le nuove istanze culturali e normative di stampo europeo*, richiedono un approccio nuovo alla pianificazione territoriale di rango regionale, che si fonda in primo luogo sull'intreccio tra le letture di carattere territoriale, ambientale, economico, sociale e paesaggistico del territorio e, in secondo luogo, sull'innesto delle procedure di valutazione (VAS) sull'intero processo di pianificazione.* Diventa così necessario, prima di tutto, mettere in campo un nuovo e diverso sguardo nell'osservazione del territorio.

Con questa consapevolezza si è avviato il processo di pianificazione territoriale di coordinamento della Regione del Veneto, processo che consentito di sperimentare **una applicazione dell'approccio integrato anche per quanto riguarda l'approccio integrato rurale/urbano.**

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto rurale/urbano, Il PTRC è stato redatto secondo i principi della Convenzione Europea del Paesaggio, considerando aspetti geografici, naturalistici, storico-culturali e, ritengo, quindi, sia opportuno riportare ciò che viene previsto dal PTRC del 2009 anche se è opportuno ricordare che il Veneto manca di una politica strategica di sviluppo. La relazione illustrativa al

---

[159] http://www.k-servizi.com/download/ptrc/dgr372/relazione_completa.pdf pagg. 221-222.

PTRC[160] così recita: «Questo lavoro ha portato alla redazione dell'Atlante degli Ambiti ricognitivo degli Ambiti di paesaggio del Veneto (trentanove ambiti di paesaggio che coprono l'intero territorio regionale), finalizzato alla conoscenza delle caratteristiche del paesaggio veneto, in una ottica di processo e di monitoraggio. L'Atlante costituisce il quadro patrimoniale delle risorse ai fini del piano paesaggistico regionale ai sensi del DLgs 42/04. Inoltre, il PTRC ha provveduto alla definizione della rete ecologica regionale, quale insieme delle aree ecologicamente rilevanti (aree nucleo = parchi, aree protette, riserve, ZPS e SIC) della Regione del Veneto, interconnesse da aree di collegamento ecologico (corridoi ecologici) prevedendo misure volte ad evitare fenomeni di frammentazione delle continuità ecologiche. E' uno dei tasselli di un quadro più ampio, che non poteva trascurare gli effetti sulla biodiversità dell'urbanizzazione e delle pratiche agricole. Questa convinzione si è tradotta in un percorso di piano che ha preso in considerazione le trasformazioni sia dello spazio urbanizzato che dello spazio agrario, in modo integrato, valutate congiuntamente alle esigenze di sviluppo e a considerazioni sul paesaggio.

Il PTRC ha affrontato il governo del processo di urbanizzazione muovendo sia dai temi di forma ed efficienza della città, sia dallo spazio agrario/rurale e delle sue esigenze produttive, occupandosi dell'interfaccia con lo spazio urbano e urbanizzato e delle relazioni che si creano tra loro. Con questo approccio si tende a delineare una strategia di governo del territorio orientata *non all'esclusione reciproca tra il sistema urbanizzato e quello agricolo*, *ma alla progettazione dei livelli di compatibilità tra i due sistemi.* Il Veneto ha sviluppato negli ultimi decenni un proprio peculiare percorso di sviluppo fino a configurarsi come un sistema complesso, che lo differenzia da altre metropoli mondiali, per la fitta presenza al suo interno di spazi agricoli e naturali.

Nella metropoli veneta l'agricoltura svolge un ruolo economicamente di minor peso, se confrontato con quello degli altri settori economici, ma è di assoluta

---

[160] In www.regione.veneto.it/
http://www.k-servizi.com/download/ptrc/dgr372/relazione_completa.pdf

*rilevanza strategica dal punto di vista della gestione del territorio, della conservazione delle risorse naturali, del servizio alla popolazione insediat*a.

Nel dare forma a questa metropoli è sembrato necessario, dunque, tener nel massimo conto proprio il ruolo dello spazio dell'agricoltura, valorizzando le sue dinamiche di trasformazione, le sue potenzialità economiche e sociali, il suo ruolo produttivo, ambientale, sociale e quale serbatoio di biodiversità.

Il sistema metropolitano veneto fonda la sua sostenibilità economica, sociale ed ecologica su un rinnovato intreccio degli spazi dedicati all'industria e al terziario, alla residenza, al territorio aperto e agricolo, alle risorse ambientali. Questo intreccio tra attività diverse, le cui esigenze sono talvolta in conflitto, pone serie questioni di convivenza. La strategia che il PTRC mette in campo, è volta a definirne le regole.

Si è dunque optato per la distinzione tra diverse categorie di spazio rurale, individuate in base ai loro diversi caratteri e al loro essere interessate da differenti processi evolutivi. Le carte e la normativa di piano relativi a questi territori si propongono di chiarire e precisare i loro diversi ruoli nel quadro del governo del territorio veneto. Le norme intendono dare indicazioni sulle relazioni che intercorrono tra gli spazi rurali e gli spazi urbani con cui sono intrecciati.»[161]

E ancora: «la metodologia adottata ha portato all'individuazione di cinque categorie di spazi rurali, che hanno trovato applicazione nel Piano, definite come segue:

• "Aree di agricoltura periurbana", sono quelle aree nelle quali l'attività agricola viene svolta a ridosso dei centri abitati e che svolgono un ruolo di "cuscinetto" tra i margini urbani, l'attività agricola produttiva, i frammenti del paesaggio storico e le aree aperte residuali;

• "Aree agropolitane", sono caratterizzate da un'attività agricole specializzata nei diversi ordinamenti produttivi, in presenza di una forte utilizzazione del territorio da parte della residenza, del produttivo e delle infrastrutture. Sono prevalentemente presenti nell'area centrale. Nelle aree agro-politane lo sviluppo urbanistico deve avvenire attraverso modelli che garantiscano l'esercizio non conflittuale delle

---

[161] www.regione.veneto.it/
http://www.k-servizi.com/download/ptrc/dgr372/relazione_completa.pdf pagg. 121-123.

attività agricole, valorizzando il ruolo produttivo dell'agricoltura che assicura la tutela degli elementi caratteristici del territorio rurale;

• "Aree ad elevata utilizzazione agricola", sono quelle nelle quali l'attività agricola è consolidata e il territorio è strutturato e caratterizzato dalla presenza di contesti figurativi di particolare valore dal punto di vista paesaggistico. Di queste aree vanno conservate l'estensione e la continuità fisico-spaziale del sistema agrario e rurale;

• "Aree ad agricoltura mista a naturalità diffusa", sono quelle in cui l'attività agricola svolge un ruolo indispensabile di manutenzione e presidio del territorio e di mantenimento della complessità e della diversità degli ecosistemi naturali e rurali. È presente soprattutto nelle aree collinari e montane, nonché in alcune parti ecologicamente complesse dell'alta pianura;

• "Prati stabili", quali risorse per il paesaggio e la biodiversità. Va mantenuto il loro valore naturalistico e va limitata la perdita di superficie prativa dovuta allo sviluppo urbanistico.»[162]

Per comprendere meglio il modello evolutivo considerato e poterlo analizzare sotto profili diversi, bisogna fare riferimento alla dimensione socioeconomica incrociata con i dati relativi all'utilizzo del suolo.

Nel PTRC si sottolinea come negli ultimi decenni **si siano mantenuti livelli elevati del consumo di territorio**, non solo in relazione alla popolazione residente in crescita, ma anche ad altri fattori, quale la straordinaria forza produttiva.

Per concludere questa breve esposizione relativa alla pianificazione veneta, faccio notare che la relazione qui analizzata evidenzia come la geografia dei processi di urbanizzazione delinei il continuum urbano presente nell'area centrale, dove le città di Venezia, Padova e Treviso sono andate saldandosi attraverso i rispettivi comuni di prima e seconda cintura.

Si può sostenere, quindi, che la PaTreVe è presente, anche nell'ultimo PTRC adottato nel 2009.

Nel prossimo capitolo analizzerò la più volte richiamata area metropolitana policentrica.

---

[162] www.regione.veneto.it/
http://www.k-servizi.com/download/ptrc/dgr372/relazione_completa.pdf

6.3. L'Area metropolitana policentrica del centro Veneto (PaTreVe).

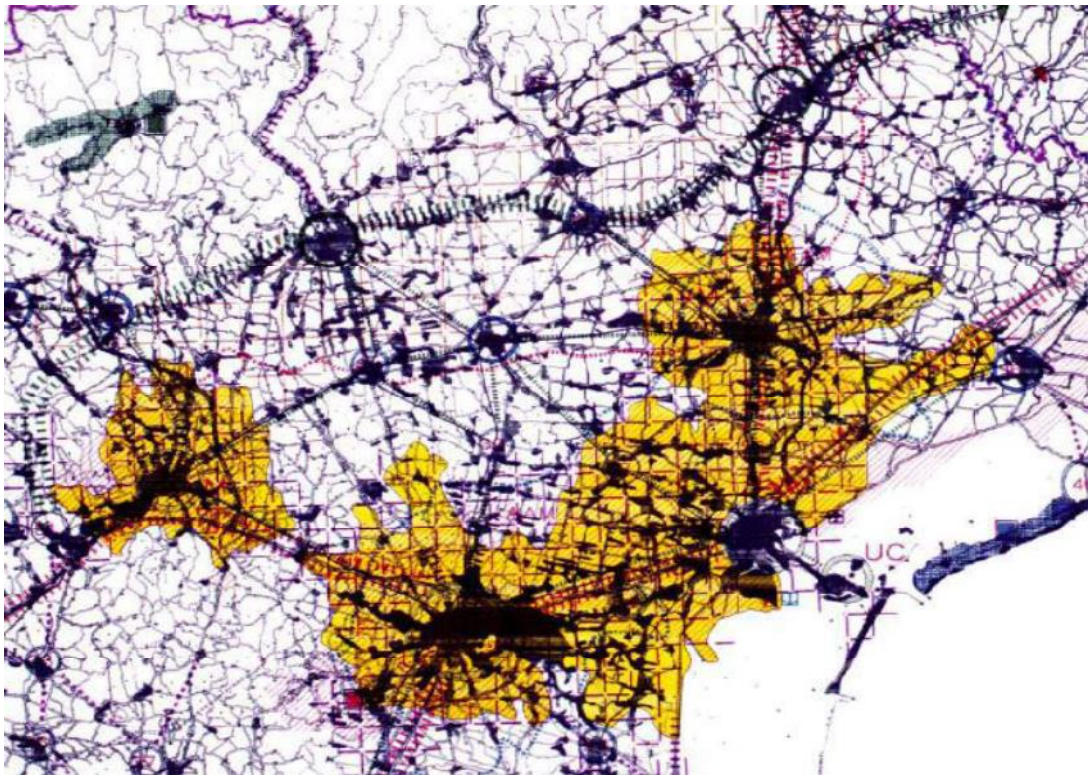
La legge 135/2012, come già esposto nel corso della prima parte della presente tesi, ha avviato un'importante processo di riordino amministrativo incentrato sul ridisegno delle provincie e l'istituzione delle città metropolitane. Processo che coinvolge non solo l'assetto istituzionale (l'adesione alla città metropolitana e/o ad una provincia da parte dei Consigli Comunali come prevede la legge), ma riconosce le dinamiche socio economiche di aggregazione e scomposizione territoriali, così come le nuove geografie che le utilities disegnano a partire da una più razionale offerta di servizi ai cittadini e alle imprese in un'ottica di economie di scala.

Il Decreto Delrio configura il governo di area vasta sub regionale come espressione della democrazia comunale (nuova provincia-ente di secondo grado dei comuni), trasforma dieci province in città metropolitane monocentriche, governate da sindaci e da rappresentanze dei consigli comunali dell'area considerata (provinciale). Il "Governo metropolitano di secondo livello espresso dai comuni dell'area metropolitana"si configura come un'associazione obbligatoria dei comuni che ne fanno parte e dispone di poteri legali e di una propria fiscalità (Es. in UE: le communautees francesi: Lyone Bordeaux Lille; Strasburgo, Barcellona, Copenaghen, Lisbona e Porto).

In questo progetto si tiene conto della richiesta, avanzata da Padova e comuni del padovano e ora anche da Treviso, di poter entrare nella città metropolitana anche se appartenenti ad altra provincia.

Infatti è previsto che possano far parte della città metropolitana di Venezia altri comuni, anche capoluoghi di provincia e questo si configurerebbe come un rapporto tra più centri (se ne prevedono almeno 3) che vanno in tutte le direzioni.

Fig. 8 - Il sistema metropolitano del Veneto centrale individuato nel PTRC (2007)



Fonte: Fonte: Regione Veneto, PTRC (2007)

E' in quest'ottica che si colloca l'area metropolitana PaTreVe: è uno dei progetti volti a mettere al centro del riordino istituzionale e della creazione della città metropolitana politiche e progettualità integrate volte al contenimento del consumo di suolo, alla rigenerazione urbana, al risparmio energetico, alla efficienza ed efficacia del sistema dei servizi della mobilità, all'equilibrio ecologico ed ambientale.[163]

Per entrare nel vivo della questione è importante richiamare ciò che viene scritto nel Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) che riconosce, nel 1992 e nel 2009 **il sistema metropolitano centrale** (da Venezia a Vicenza).

Nel Piano Territoriale Regionale di Coordinamento[164] si trova quanto segue: "la scelta di riconoscere in questo modo il territorio metropolitano definito dall'asse centrale dove sono insediate le maggiori città e le funzioni di eccellenza del Veneto, deriva dalla consapevolezza che siamo in presenza di dinamiche e tendenze

[163] Francesco Sbetti, *Orizzonti per la costruzione della Città metropolitana*, *Fondazione Venezia 2000* – Francesco Palazzo, *Sistema Venezia*
[164] http://www.ptrc.it/

competitive e cooperative che richiedono una visione progettuale di prospettiva. Si tratta, comunque, di un processo di governance piuttosto che solo di governo dei territori e che per rispondere ai problemi ed alle sfide competitive servono "geografie variabili" in ragione dei problemi da governare: ambientali, territoriali, economici, infrastrutturali e della mobilità".

Uno studio dell'OCSE evidenzia come quest'area metropolitana già esista, competa a livello internazionale e necessiti di essere rafforzata con interventi infrastrutturali e di governo coordinato a scala metropolitana; inoltre abbiamo la già citata legge L. 7 aprile 2014, n. 56 (vedere pag. 86 della presente tesi) che introduce la realizzazione delle città metropolitane già previste nel 1990 e nel titolo V della Costituzione.

Ma come nasce la Pa.Tre.Ve.?

Le città di Venezia, Padova e Treviso hanno interagito nel tempo dando vita ad una fitta serie di rapporti di natura economica e sociale articolati. I flussi pendolari dovuti agli spostamenti per motivi di lavoro, studio, lavoro hanno evidenziato che le amministrazioni devono tenerne conto quando si tratta di programmare servizi di mobilità pendolare. Nasce l'esigenza di superare la frammentazione integrando i servizi e ciò risulta non agevole data la proliferazione di aziende di trasporti differenti operanti sul territorio considerato.

A distanza di dieci anni dall'entrata in vigore della L. 142/1990, si era riaperto il dibattito, con l'adozione da parte del Governo del TUEL (l. 267/00). Parte da quel momento la consultazione tra le Amministrazioni di Padova, Treviso e Venezia riguardante l'assetto e le funzioni che avrebbe dovuto avere la nuova città metropolitana.

Infatti: «E' proprio partendo da queste considerazioni che, nei primi anni 2000, i Sindaci delle tre città di Padova, Venezia e Treviso, hanno aperto un tavolo per concertare nuove strade per la gestione dei servizi e il governo dello sviluppo. Il progetto conosciuto con il nome di PaTreVe è frutto del lavoro interorso tra numerose Amministrazioni dell'area compresa fra Padova, Treviso e Venezia, il cui

fine era quello di creare un'autorità metropolitana che fosse in grado di dare risposte concrete alle evidenti esigenze di gestione dell'intera area vasta centro-veneta.»[165]

La PaTreVe nasce quindi come conseguenza del riconoscimento da parte del Presidente della Provincia di Venezia e dei Sindaci di Venezia, Padova e Treviso che hanno cominciato a muoversi riconoscendo la città metropolitana e gli spiragli aperti dalla legge.[166] Essi firmarono un protocollo d'intesa che rileva un nuovo concetto di città metropolitana equivalente al concetto di "rete di città".

La PaTreVe, dopo una partenza entusiastica, incontra, però, degli ostacoli come i sottesi giochi di potere tra le varie amministrazioni, portatrici di interessi divergenti e di orientamenti politici diversi e i campanilismi dovuti al fatto di una eventuale perdita di sovranità. Si aggiunga il fattore dell'identità culturale dei piccoli comuni, che impedisce di vedere quale sia il respiro più ampio del progetto proposto, che ostacola la redazione e stesura di una carta costituente. Un altro ostacolo è costituito dalla mancanza di dialogo fra i diversi livelli istituzionali che avrebbe potuto garantire una base più solida al progetto come viene riportato di seguito in un articolo del "Sole 24 Ore" (articolo del 17 settembre 2001, il "Sole 24 Ore", nella sezione Nord Est, citato dalla prof. Messina all'interno di "*Dalla città alle reti urbane – Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto" vedi nota piè pagina n. 164*), esso contiene ciò che è sotto gli occhi di tutti: «la Regione è sempre stata e rimane alla finestra; l'ipotesi fu accolta in maniera un pò tiepida e l'entusiasmo non è cresciuto» e poi ancora «chi rema decisamente contro, invece, sono le Province che temono di vedersi esautorate dal nuovo organismo».

«Il punto fondamentale è proprio questo: un progetto di una tale ampiezza non poteva essere appannaggio dei soli Comuni. La creazione di una nuova istituzione con tali connotati avrebbe sicuramente aperto la discussione sul futuro e sull'opportunità stessa di mantenere in vita le stesse province coinvolte. Forse un loro coinvolgimento nel dibattito avrebbe potuto renderle parti attive e magari le avrebbe portate ad assumere la responsabilità diretta di nuove competenze, su

---

[165] Messina P. e Salvato M., (prima edizione novembre 2007), *Dalla città alle reti urbane – Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto,* Quaderni dell'Associazione M.A.S.T.E.R, CLEUP sc, pagg. 110-111.

[166] L'incontro tra i Sindaci delle tre città è avvenuto il 30 settembre 2000 a villa Pisani di Strà sulla Riviera del Brenta.

delega della Regione, concordando con tutti i soggetti una ridefinizione degli assetti delle competenze istituzionali.»[167]

Possiamo constatare che, a distanza di quasi un decennio, queste parole sono ancora attuali, dato che la mancanza di volontà politica dovuta all'atteggiamento della Regione Veneto non è mutato (prescrizioni contenute nel nuovo PTRC a parte) e che si è dovuti giungere alla Legge 56/2014 per imprimere una svolta per quanto riguarda la questione della Città Metropolitana e di conseguenza anche per la PaTreVe.

Un altro importante tassello ed una soluzione che potrebbe servire a superare, temporaneamente, l'empasse dell'area metropolitana PaTreVe è quello riguardante le Unioni dei Comuni; un esempio di ciò si può ritrovare a seguito del dibattito sulla città metropolitana di Padova e l'attivazione del «gruppo di studio per la città metropolitana di Padova» istituito nella fase di concertazione tra Padova e i primi 11 comuni che aderiranno alla *CoMePa.*[168] Nel 2003 nasce il patto *CoMePa* come conseguenza del percorso evolutivo della *Pa Tre Ve*, che invece rimane inattuata. Il progetto è importante sia per l'adesione da parte di 17 comuni dell'area padovana sia perché dimostra come dal locale si possano promuovere livelli di governance alternativi.

Da ultimo è interessante notare come il progetto per l'istituzione della Città metropolitana di Venezia nasca dalle ceneri della PaTreVe. Infatti: «L'occasione per rilanciare nuovamente il tema della Città Metropolitana a Venezia è il convegno tenutosi il 18 e 19 febbraio 2002 presso il centro congressi Candiani di Mestre. Qui il comune di Venezia dichiara di volersi impegnare concretamente per segnare una svolta nei lavori e intitola il convegno "Venezia città plurale, municipalità e città metropolitana - la città metropolitana di Venezia nell'area metropolitana di

---

[167] Messina P. e Salvato M., (prima edizione novembre 2007), Dalla *città alle reti urbane – Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto,* Quaderni dell'Associazione M.A.S.T.E.R, CLEUP sc, pagg. 114-115.

[168] Tratto da: Messina P. e Salvato M., (prima edizione novembre 2007), Dalla *città alle reti urbane – Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto,* Quaderni dell'Associazione M.A.S.T.E.R, CLEUP sc, pagg. 126.

Venezia, Padova e Treviso", benché le due città partner nel progetto PaTreVe restino sullo sfondo, continuano a occupare l'orizzonte dell'iniziativa.»[169]

Tratterò ora, entrando nel dettaglio, l'argomento relativo all'area metropolitana policentrica qui considerata. Essa si presenta come un sistema metropolitano policentrico che si propone di realizzare un nuovo tipo di civiltà urbana. Questo "sistema di città" o "sistema metropolitano" soddisfa due esigenze:

- la prima è il riconoscimento dell'evoluzione urbana verso dimensioni "metropolitane" che assicurino ai cittadini i beni ed i servizi propri di una società evoluta.
- la seconda è l'esigenza che questo processo si verifichi in modo equilibrato, all'interno di ogni area urbanizzata e nei rapporti tra le varie aree. Tutto ciò nel rispetto e nella valorizzazione delle caratteristiche differenziali - storiche, tradizionali e culturali - del Territorio.

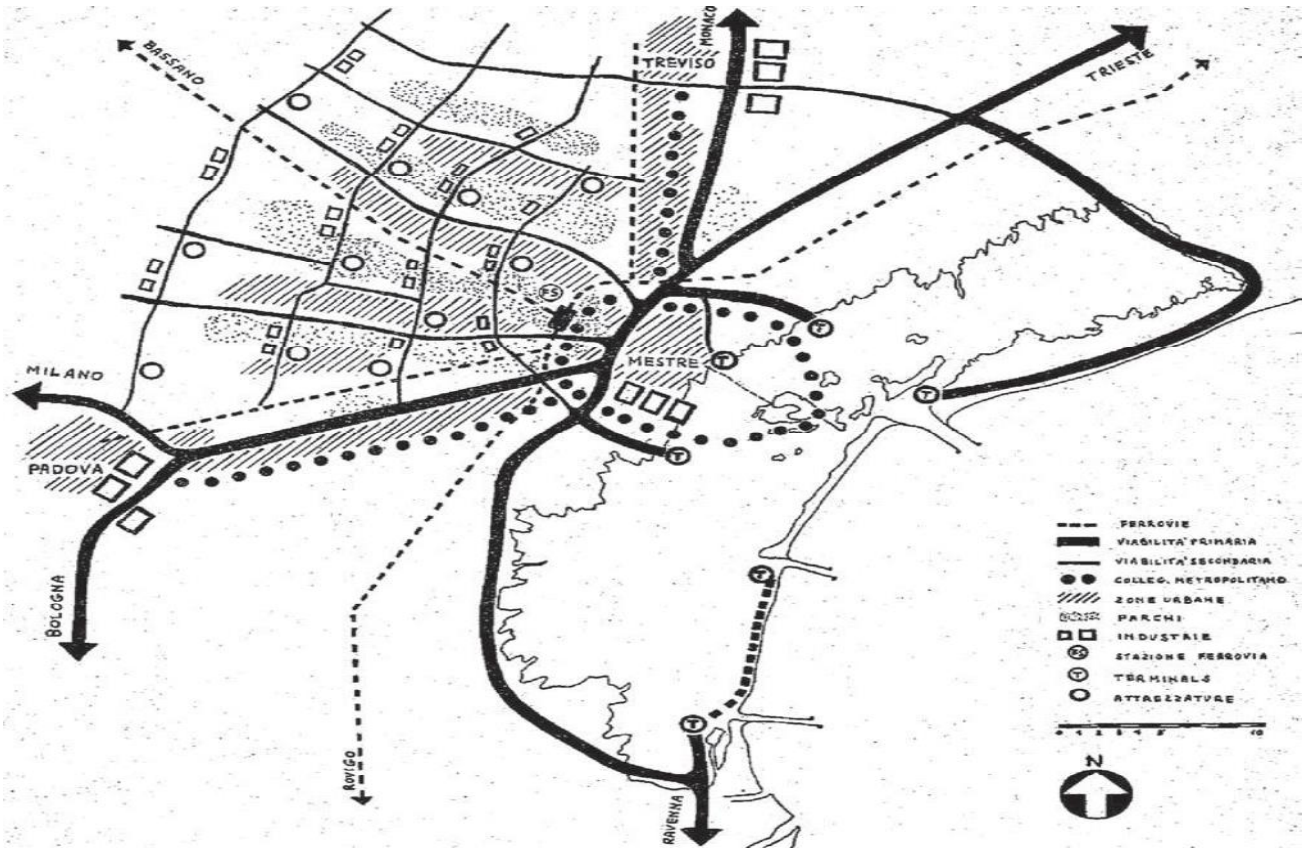
Questo impegno richiede la determinazione di orientamenti precisi quanto al disegno generale dei sistemi e la predisposizione di politiche e di interventi urbanistici.

Il "sistema metropolitano di Venezia-Padova-Treviso" si identifica nei tre maggiori comuni di Venezia, Padova e Treviso, in tutti quelli intermedi, ed in alcuni ad essi periferici, per un totale di circa 76 comuni e con una popolazione di circa 2.600.000 abitanti. La figura della pagina successiva rappresenta lo schema concettuale di disegno di assetto urbano e territoriale del "sistema metropolitano di Venezia, Padova, Treviso", esso si configura come una città diffusa, una meta-città, secondo un'organizzazione territoriale integrata tra residenza, funzioni sociali, economiche, lavoro, abitare e fruizione della natura.

---

[169] Messina P. e Salvato M., (prima edizione novembre 2007), Dalla *città alle reti urbane – Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto,* Quaderni dell'Associazione M.A.S.T.E.R, CLEUP sc, pagg. 116.

Fig. 9 - Schema concettuale di disegno di assetto urbano e territoriale del "sistema metropolitano di Venezia, Padova, Treviso".



Fonte: *Scenari e progetti nella città metropolitana di Venezia* – Fondazione Venezia 2000[170]

6.3.1. La composizione del "sistema" PaTreVe e le sue complementarietà ed eterogeneità.

Con riferimento alla figura precedentemente riportata, possiamo notare che la PaTreVe rappresenta una delle aree di maggiore concentrazione ed è composta da:

una prima corona di comuni che sono: Mogliano, Martellago, Mirano, Salzano, Spinea, Mira e Dolo e che sono compresi entro un raggio di circa 8 km; essi sono limitrofi alle concentrazioni di Mestre-Marghera-Venezia;

una seconda corona più ampia (fino a circa 15 km di raggio) che comprende i Comuni di Zero Branco, S. Maria di Sala e Dolo;

[170] Sbetti F., *Orizzonti per la costruzione della Città metropolitana*, *Fondazione Venezia 2000* – Francesco Palazzo, *Sistema Venezia – Quaderni n. 10/2013.*

la terza corona infine, può essere raffigurata dal sistema più ampio dei centri di Padova e Treviso con i loro comuni limitrofi.

Questa configurazione suggerisce che i fenomeni a livello di singoli Comuni non sono più giudicabili in sé, in quanto si è creato un "sistema di relazioni" che investe tutti i comuni compresi tra le due direttrici Venezia - Padova e Venezia - Treviso.

Dal punto di vista dei dati e delle tendenze manifestate da questi territori si rileva come il sistema Venezia-Padova appaia come il più rilevante concentramento metropolitano ove trovano sede tutte le funzioni amministrative di livello regionale, le funzioni culturali più specializzate, grandi sedi commerciali e il complesso del Porto industriale di Marghera; Treviso tende ad assumere un ruolo strettamente connesso al sistema, specie per lo sviluppo delle attività terziarie e di piccole industrie disseminate nel territorio.

Il rafforzamento del vertice attorno al triangolo Venezia-Padova-Treviso è presente al dibattito regionale fin dalla redazione, nella seconda metà degli anni '60, del "Piano di sviluppo economico regionale 1966-70" del CRPE Veneto, avvenuta in concomitanza con la presentazione del documento della programmazione nazionale noto come "Progetto 80".[171]

Il miglioramento dell'accessibilità (fisica, giuridica, culturale) tra tutte le città e le regioni dell'Europa comunitaria faciliterà la competizione tra tutti gli agenti economici europei. Per le aree metropolitane è facile prevedere che diverranno le sedi privilegiate per la localizzazione incrociata nei diversi paesi di unità direzionali e di unità commerciali destinate al controllo del mercato unificato oltre che le "porte" per le relazioni internazionali intra-europee ed extra-europee.

La maggior parte delle città europee si sta attrezzando da tempo per cercare di consolidare o migliorare la propria posizione nella gerarchia urbana continentale. In Europa, come in tutto il mondo industrializzato, è ai sistemi urbani, in cui più alta è la concentrazione di caratteri metropolitani, che è toccato il compito di guidare il confronto interregionale ed internazionale con gli altri sistemi davanti alla sfida della rivoluzione tecnologica e dell'innovazione; in questo quadro le aree

---

[171] Tratto da P. Costa, *Venezia.Economia e analisi urbana*, 1993, Etas Libri in: Francesco Sbetti, *Orizzonti per la costruzione della Città metropolitana*, Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia, pag. 18.

metropolitane giocano un ruolo decisivo per l'intero Veneto e in tal senso possono essere definite "strategiche" per l'intera comunità regionale.

Di fronte a questo scenario, che ormai è tutt'altro che futuribile, il Veneto deve evitare un errore di valutazione e compiere una scelta strategica.

Principalmente, l'errore di valutazione che il Veneto deve evitare *è quello di considerare la propria organizzazione territoriale, e quella urbana in particolare, ottimale in sé, indipendentemente dalla fase di sviluppo da affrontare.*

Il Veneto deve scegliere tra puntare sul rafforzamento della parte "alta" del suo sistema urbano, per rendere competitive sul mercato europeo delle nuove produzioni di beni immateriali le aree metropolitane di Verona e, soprattutto, quella centro-veneta ottenuta dalla fusione delle aree di influenza urbana di Venezia, Padova e Treviso, oppure mantenere il più a lungo possibile il suo equilibrio policentrico e, ritardando l'entrata sui mercati delle produzioni post-industriali, puntare ancora e il più a lungo possibile sulla specializzazione produttiva nei beni materiali da poco conquistata.

L'opportunità di sciogliere questo nodo in senso favorevole al rafforzamento delle aree metropolitane dovrebbe essere evidente.[172]

La PaTreVe consentirebbe, inoltre, ai sensi del capo VI della Legge 142/90, *di costituire la presenza di un organismo democratico* capace di prendere, giorno dopo giorno e a maggioranza, tutte le decisioni necessarie, anche se riferite solo alle scelte strategiche da collegare alle scelte operative dei comuni appartenenti alla città metropolitana, un organismo che risulterebbe decisivo per accelerare la formazione e la miglior organizzazione della grande città centro-veneta.

Il Sistema Metropolitano PaTreVe, ad una prima analisi, evidenzia da un lato l'esistenza di un tessuto socio-economico comune a una realtà complessa e fortemente relazionata costituita dalle province di Venezia, Padova e Treviso, dall'altro pone alcune questioni: di quanto siano caratterizzate da dinamiche locali piuttosto che metropolitane; di quanto siano il risultato di processi storici e quanto

---

[172] Tratto da P. Costa, *Venezia.Economia e analisi urbana*, 1993, Etas Libri in: Francesco Sbetti, *Orizzonti per la costruzione della Città metropolitana*, Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia, pag. 18.

rappresentano invece nuovi fenomeni che sempre di più andranno ad investire anche gli assetti istituzionali dell'area metropolitana.

Generalmente parlando di criteri di definizione di un'area metropolitana si possono raggruppare in tre grandi categorie:

criteri di omogeneità: in base ai quali possono essere raggruppati comuni o aree che hanno caratteristiche omogenee secondo vari parametri (dimensione demografica, densità, caratteristiche economiche e simili);

criteri di interdipendenza: in base ai quali possono essere raggruppati comuni o aree tra i quali avvengono scambi di persone, beni, flussi comunicativi (pendolarità, aree di gravitazione commerciale, scambi telefonici o altro),

criteri morfologici, quali ad esempio la contiguità spaziale o l'appartenenza a medesimi sistemi di configurazione orografica o geografica in senso lato, oppure su raffigurazioni visive rese oggi possibili dalla fotografia aerea o satellitare.

Al fine di comprendere quali siano le complementarietà ed eterogeneità della PaTreVe è necessario tenere presente cinque temi che, nella loro completezza, possono dare una lettura di questa complementarietà economica ma anche sociale e culturale e di come potrebbe svilupparsi.

Questi temi sono:

La demografia, a partire da una crescita demografica continua e interpretando la successione storica degli indicatori demografici dell'area metropolitana.

L'economia e l'occupazione, evidenziando come in questo particolare assetto territoriale i fenomeni assumono contorni profondamente diversi dai perimetri provinciali, risultano infatti legati: in alcuni casi ad importanti direttrici infrastrutturali (la Pedemontana, la Riviera del Brenta, la Romea, la Noalese, ecc.), in altri a tipici processi che a partire da espansioni concentriche dei capoluoghi hanno prodotto aree di saldatura.

La mobilità, vera criticità del sistema, confermata dai dati recenti sulla mobilità che vedono ancora una volta il ruolo predominante dell'auto privata (oltre il 70% degli spostamenti casa lavoro).

Il welfare, che analizza alcune delle dimensioni rilevanti del welfare locale da una prospettiva metropolitana e urbana e sul quale, per motivi di opportunità e di spazio,

non ci soffermeremo anche se dobbiamo constatare che il Welfare in queste tre province è considerato uno dei temi fondamentali di sviluppo, di benessere e di integrazione.

La governance, intesa come analisi delle forme di governo e governance attivata nell'area metropolitana attraverso l'applicazione delle norme che prevedono la gestione di ambiti, infrastrutture e servizi e attraverso accordi che possiamo definire spontanei, che evidenziano un significativo e interessante sistema di interrelazioni di natura amministrativa, economica e sociale.[173]

Per l'esposizione dei dati successivi, visto il loro carattere statistico, al fine di evidenziare le potenzialità dell'area metropolitana considerata, ho consultato ed utilizzato i dati pubblicati in**: "**Venezia metropoli - Osservatorio metropolitano - a cura del gruppo di lavoro dell'OSME - Fondazione Venezia 2000 – Quaderno n. 9/2012".

L'area metropolitana, al momento definita come l'insieme delle tre province, dimostra caratteristiche economiche e di performance rilevanti rispetto al dato nazionale e in linea con quelle del Nord Est, pur in un periodo di crisi anche particolarmente severo per questi territori.

In termini di reddito prodotto, di struttura del sistema di offerta, di mercato del lavoro, di modello di specializzazione delle esportazioni, di qualità della vita e di competitività del territorio, questa area assume una dimensione rilevante e sicuramente degna di essere candidata ad un governo unificato e coordinato dei processi di cambiamento.

L'analisi dei sistemi provinciali considerati dimostra asimmetrie non poco rilevanti.

La provincia di Treviso rivela una concentrazione nei settori manifatturieri, una spiccata apertura in termini di esportazioni ed importazioni, un tessuto demografico e sociale in trasformazione, con una quota rilevante di giovani e di stranieri.

La provincia di Padova conferma una vocazione, oltre che alla manifattura, verso i servizi commerciabili, una significativa presenza della dimensione "media" di impresa, dimostra performance sul mercato del lavoro migliori di quelli regionali.

---

[173] Venezia metropoli - Osservatorio metropolitano - a cura del gruppo di lavoro dell'OSME - Fondazione Venezia 2000 – Quaderno n. 9/2012 – pagg. 9-10.

La provincia di Venezia appare distanziata dalle altre due provincie, in termini di struttura demografica, di sistema produttivo e di mercato del lavoro; ma a queste debolezze risponde con un reddito pro-capite più alto, frutto di una concentrazione su alcuni servizi, in particolare dell'attività turistica, e sul ruolo di alcune grandi infrastrutture logistiche.

Questo quadro asimmetrico necessita, quindi, una governance articolata e strategica che consenta la ricerca di complementarietà e di sinergia tra le tre province, per vedere quali dimensioni vengano valorizzate dal tenerle assieme, in un'ottica quindi di area metropolitana.

Abbiamo precedentemente constatato che è necessario analizzare cinque temi che permettano poi di capire come potrebbe avvenire tale complementarietà, ma partiamo dal dato demografico.

Per quanto riguarda la popolazione ed il territorio di ciascuna delle province considerate ciò che si può notare dalla tabella successiva spicca la numerosità dei Comuni nella provincia di Padova e di Treviso, a confronto con Venezia.

Combinando il dato demografico con quello della estensione geografica *si ottiene un indice di densità abitativa*. Le tre province nel loro insieme hanno una densità molto alta se paragonate con l'Italia e il Veneto: tra le tre province, Padova si dimostra la provincia a maggiore densità abitativa, Venezia quella con il valore minore, ma la differenza non appare molto rilevante.

Tab. 10 - Indice di densità abitativa delle tre Province e dell'area metropolitana policentrica Pa Tre Ve.

	Popolazione	n°comuni	Densità abitativa (ab./kmq)
PADOVA	927.730	104	433,2
TREVISO	883.840	95	356,9
VENEZIA	858.915	44	348,2
PATREVE	2.670.485	243	376,9
Veneto	4.912.438	581	267,0
NordEst	11.552.212	1.479	186,4
Italia	60.340.328	8.100	200,2

Fonte: Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia – Osservatorio metropolitano OSME - Quaderno n. 9/2012.

La *numerosità delle famiglie* vede una sostanziale uniformità per l'area metropolitana, con una media di 2,5 componenti, simile al dato regionale e al dato nazionale.

Analizzando la *popolazione per fasce di età*, Treviso risulta la provincia più giovane, con oltre il 15% della quota di giovani sul totale della popolazione. Padova e Venezia hanno una quota di giovani considerevolmente più bassa (14 e 13,1). Il dato è confermato dalla quota di popolazione anziana, che dà risultati simmetrici: Venezia risulta la provincia più "vecchia" (21,5% degli abitanti hanno età superiore a 65 anni), seguita da Padova e Treviso.Va comunque notato come l'area metropolitana dimostri una componente di popolazione anziana inferiore al Nord-Est. La tabella seguente riporta i dati appena esposti.

Tab. 11 - Analisi della popolazione per fasce di età dell'area metropolitana Pa Tre Ve.

	n°componenti per famiglia	di cui femmine	% Popolazione 0-14	% Popolazione >64
PADOVA	2,5	51,2	14,0	19,6
TREVISO	2,5	50,7	15,1	18,8
VENEZIA	2,4	51,5	13,1	21,5
PATREVE	2,5	51,1	14,1	19,9
Veneto	2,4	51,1	14,2	19,9
NordEst	2,3	51,2	13,8	21,1
Italia	2,4	51,5	14,1	20,2

Fonte: Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia – Osservatorio metropolitano OSME - Quaderno n. 9/2012.

Anche il dato relativo alla **presenza di stranieri** nel Nord Est e nel Veneto è significativo: esso è superiore al dato nazionale (9,8% della popolazione straniera sul totale popolazione) e l'area metropolitana rispetta tale caratteristica di area aperta alla presenza straniera. A livello provinciale Treviso dimostra una decisa preminenza, con un valore (11,2%) di molto superiore a Padova (9,3%) e Venezia (8,1%). Tale composizione è intrinsecamente legata alla specializzazione produttiva delle diverse province e per quanto riguarda genere ed età, spicca a Treviso la numerosità degli stranieri minorenni (14,9%) ed invece a Venezia l'esiguità di tale componente (solo il 10,3% rispetto alla popolazione nativa di pari età).

Tab. 12 – Analisi della presenza di stranieri/immigrati nell'area metropolitana policentrica Pa Tre Ve.

	stranieri/ab* 100000	immigrati/popolazione totale	minori str. / minori tot.	femmine str./ femmine tot.
PADOVA	9284,3	9,3	11,7	9,1
TREVISO	11211,0	11,2	14,9	10,6
VENEZIA	8147,0	8,1	10,3	8,1
PATREVE		**9,6**	**12,4**	**9,3**
Veneto	9783,7	9,8	12,7	9,4
NordEst	9764,3	9,8	12,6	9,5
Italia	7018,6	7,0	8,1	7,0

Fonte: Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia – Osservatorio metropolitano OSME - Quaderno n. 9/2012.

Dal punto di vista demografico e sociale, quindi, Treviso sembra la provincia più dinamica: la quota dei giovani è maggiore, la quota degli anziani è la più bassa, la dimensione media delle famiglie più alta, denotando l'esistenza di economie di consumo e di reti a livello famigliare. Questi dati sono confermati da quelli relativi alla presenza di stranieri, che a Treviso sono la quota più alta rispetto alle altre due province, in particolare di maschi e giovani. *Treviso sembra dunque una provincia aperta al futuro e al rinnovamento del suo tessuto sociale*.

Padova appare meno soggetta ad un ricambio, sia dal punto di vista di fascia di giovani che di immigrati, ma riveste posizioni non troppo lontane da Treviso.

Venezia appare invece più problematica: i giovani sono meno, gli anziani di più rispetto alla media dell'area, gli immigrati sono meno, ma maggiore, tra questi, è la quota di anziani. Il ricambio demografico e sociale è, in altre parole, un problema che caratterizza questa provincia all'interno delle province di Padova, Venezia e Treviso, con un peso maggiore rispetto al trend regionale e nazionale.

Per quanto riguarda il *tessuto imprenditoriale* le quasi duecentocinquantamila (250.000) imprese attive nel territorio dell'area metropolitana si concentrano in misura maggiore nella province di Padova, seguita da Treviso e, con una certa distanza, a Venezia.

L'ambito metropolitano dimostra una *densità imprenditoriale* (9,3) di gran lunga superiore a quella nazionale, in linea con l'area territoriale di appartenenza. Merito di questo valore elevato va soprattutto alla provincia di Padova (10,1) e Treviso (9,6), mentre Venezia ha un valore inferiore alla media delle tre province (8,3).

La componente artigiana è pari al 30% per le tre province.

Tab. 13 – Analisi densità imprenditoriale dell'area metropolitana Pa Tre Ve.

	Totale imprese attive	Densità imprenditoriale per 100 abitanti	% ditte individuali	Imprese artigiane attive/ Totale imprese attive
PADOVA	94.100	10,1	60,6	30,1
TREVISO	84.456	9,6	58,9	30,4
VENEZIA	70.861	8,3	57,7	30,0
PATREVE	**249.417**	**9,3**	**59,2**	**30,2**
Veneto	458.352	9,3	59,9	31,3
NordEst	1.086.929	9,4	60,6	31,8
Italia	5.283.531	8,8	63,2	27,7

Fonte: Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia – Osservatorio metropolitano OSME - Quaderno n. 9/2012.

La dimensione media delle unità locali conferma la rilevanza delle piccole e medie imprese: le grandi imprese, quelle con più di 50 addetti, appaiono uniformemente distribuite tra le tre province, con una leggera preponderanza della provincia di Treviso.

Tab. 14 – Analisi dimensione media delle unità imprenditoriali locali dell'area metropolitana Pa Tre Ve.

	Dimensione media unità locali	Imprese con 20-49 addetti	Imprese con 50 addetti e oltre
PADOVA	3,8	1.640	711
TREVISO	4,2	1.774	734
VENEZIA	4,1	1.357	553
PATREVE		4.771	1.998
Veneto	4,1	8.547	3.652
NordEst	4,1	19.187	8.460
Italia	3,6	70.504	31.927

Fonte: Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia – Osservatorio metropolitano OSME - Quaderno n. 9/2012.

Inoltre, per quanto riguarda *i diversi modelli di specializzazione* essi sono confermati dall'analisi degli addetti per settore.

Tab. 15 – Analisi dei diversi modelli di specializzazione nell'area metropolitana Pa Tre Ve. Continua

	Totale imprese attive	di cui Attività manifatturiere	di cui Costruzioni	Servizi
PADOVA	94.100	12,6	15,5	8,0
TREVISO	84.456	13,9	16,3	7,1
VENEZIA	70.861	10,1	17,3	6,8
PATREVE	**249.417**	**12,3**	**16,3**	**7,4**
Veneto	458.352	12,9	16,4	7,0
NordEst	1.086.929	11,7	16,7	7,0
Italia	5.283.531	10,5	15,7	7,1

Fonte: Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia – Osservatorio metropolitano OSME - Quaderno n. 9/2012.

Tab. 16 – Segue - analisi dei diversi modelli di specializzazione nell'area metropolitana Pa Tre Ve.

	% addetti agricoltura	% addetti industria	% addetti altre attività
PADOVA	2,4	35,4	62,2
TREVISO	2,2	43,7	54,1
VENEZIA	3,2	28,7	68,1
PATREVE	**2,6**	**36,2**	**61,3**
Veneto	2,8	38,3	58,9
NordEst	3,5	35,0	61,5
Italia	3,8	29,2	67,0

Fonte: Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia – Osservatorio metropolitano OSME - Quaderno n. 9/2012.

Risulta importante, inoltre, rilevare il dato *dimensionale delle imprese* che conferma come l'area metropolitana abbia una struttura più spinta verso *le dimensioni "medie"* rispetto ai dati di riferimento regionali e nazionali. All'interno dell'area metropolitana solo Treviso dimostra un dato diverso, in particolare con un valore più alto per la componente di grandi imprese (25,8%).

Tab. 17 – Analisi dimensionali (in base al numero di addetti) delle imprese nell'area metropolitana Pa Tre Ve.

	Addetti u.l.	di cui con 1-9 addetti	di cui con 10-19 addetti	di cui con 20-49 addetti	di cui con 50 addetti e oltre
PADOVA	351.009	48,4	13,8	13,9	23,9
TREVISO	334.067	44,8	13,4	16,0	25,8
VENEZIA	303.082	48,4	13,7	13,2	24,8
PATREVE	**988.158**	**47,2**	**13,6**	**14,4**	**24,8**
Veneto	1.807.536	46,7	13,5	14,1	25,7
NordEst	4.281.009	47,0	13,2	13,3	26,5
Italia	17.875.280	50,5	12,4	11,7	25,4

Fonte: Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia – Osservatorio metropolitano OSME - Quaderno n. 9/2012.

Anche per quanto riguarda il *mercato del lavoro*, l'analisi restituisce una situazione in cui l'area metropolitana ha un profilo migliore del dato nazionale e questo è dovuto all'appartenenza ad una area geografica che ha sempre avuto un profilo occupazionale migliore di quello nazionale.

Tab. 18 – Analisi del mercato del lavoro nell'area metropolitana Pa Tre Ve.

	Tasso occ. tot. 15-64 anni	Tasso di occ. fem. 15-64 anni	Tasso di disoc. tot. 15-64 anni	Tasso di disoc. fem. 15-64 anni	Tasso di att. 15-64 anni	Tasso di att. fem.
PADOVA	65,6	55,4	4,3	5,6	68,6	
TREVISO	63,8	51,8	4,7	7,3	66,9	
VENEZIA	62,0	51,9	5,6	8,0	65,8	
PATREVE						
Veneto	64,6	53,9	4,8	6,4	67,9	
NordEst	66,3	57,3	4,7	5,8	69,6	
Italia	57,5	46,4	7,8	9,3	62,4	

Fonte: Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia – Osservatorio metropolitano OSME - Quaderno n. 9/2012.

La situazione economica in termini di *reddito prodotto* dimostra come il reddito pro-capite nelle tre province sia superiore al resto d'Italia, in linea sostanzialmente con Veneto e Nord-Est.

La composizione del PIL per settori è coerente con quanto finora analizzato, con una prevalenza della componente manifatturiera per Treviso, dei servizi per Padova. Appare invece molto rilevante la componente di valore aggiunto dei servizi per

Venezia, così come il fatto che la provincia di Venezia dimostri un valore del PIL pro-capite superiore a Padova e Treviso. Una spiegazione possibile sta nella presenza di grandi infrastrutture logistiche (Porto ed Aeroporto, ad esempio), così come la rilevanza del turismo per Venezia.

Ne è una dimostrazione il numero di *presenze totali di turisti e di turisti stranieri*, che vede la provincia di Venezia con valori preminenti anche a livello nazionale.

Tab. 19 – Analisi della situazione economica in termini di reddito prodotto (PIL) dell'area metropolitana Pa Tre Ve.

	PIL procapite	Valore agg. Tot.	- agricoltura	- industria in senso stretto	- costruzioni	- servizi
PADOVA	28.706,41	26.110	1,4	26,3	6,8	65,6
TREVISO	27.398,60	23.858	1,4	31,8	7,9	59,0
VENEZIA	29.284,27	23.306	1,4	19,8	7,0	71,8
PATREVE	**28.372,00**	**73.274**	**1,4**	**26,0**	**7,2**	**65,4**
Veneto	28.797,66	134.292	1,8	28,0	7,1	63,1
NordEst	29.775,61	321.971	2,2	25,9	6,5	65,4
Italia	25.266,69	1.412.910	2,0	20,9	6,2	71,0

Fonte: Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia – Osservatorio metropolitano OSME - Quaderno n. 9/2012

Per quanto riguarda le *esportazioni* Veneto e Nord-Est sono aree tradizionalmente aperte al commercio con l'estero, e l'area metropolitana conferma tale dato.

Le esportazioni rappresentano quasi il 24% del PIL, rispetto ad un dato nazionale del 19,2 %. Ma in questa caratteristica Treviso (37%) distanzia di gran lunga sia Padova (21,7%) che Venezia (13,2%).

Le importazioni, anch'esse misure di apertura, rappresentano il 17,8% del PIL dell'area metropolitana, con un valore più alto per la provincia di Treviso (20,5) che per Padova (15,8%) e Venezia (17,3%).

Tab. 20 – Analisi esportazioni aree considerate.

	Esportazioni	Esportazioni / PIL
PADOVA	5.759.565.714	21,7
TREVISO	8.945.640.840	37,0
VENEZIA	3.302.090.543	13,2
PATREVE	**18.007.297.097**	**23,8**
Veneto	39.239.421.867	27,8
NordEst	91.604.450.026	26,7
Italia	291.733.117.417	19,2

Fonte: Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia – Osservatorio metropolitano OSME - Quaderno n. 9/2012.

I dati delle esportazioni per settore danno un'idea del "*modello di specializzazione*". L'area metropolitana esporta soprattutto beni del settore metalmeccanico e del settore moda, in linea con la specializzazione del modello Nord Est.

La provincia di Treviso segue il modello dell'area metropolitana ma con una specializzazione più spiccata per il settore della moda. La provincia di Venezia dimostra inoltre una specializzazione precipua nell'esportazione di beni della "chimica, gomma e plastica". Padova invece rispecchia la specializzazione dell'area metropolitana, nell'ordine con meccanica, moda e chimica.

Gli stessi settori dominano la struttura delle importazioni: il settore della moda, che in realtà rivela relazioni produttive con partner esteri, il settore meccanico, e alcuni settori di approvvigionamento di materie prime, quali il legno, l'alimentare e la carta. La destinazione delle esportazioni conferma *l'importanza delle relazioni commerciali con i Paesi europei, che costituiscono il principale mercato di sbocco delle esportazioni.* Ma è da notare anche la rilevanza dell'America del Nord e dell'Asia per la provincia di Venezia. Le provenienze dimostrano il ruolo di fornitore preminente per l'area metropolitana e per ognuna delle province dei Paesi europei, così come un ruolo importante dell'Asia per Treviso e per Venezia.

Per quanto riguarda la competitività del territorio gli indicatori territoriali *di dotazione infrastrutturale* rivelano una situazione dell'area metropolitana molto superiore rispetto al dato nazionale, nonché di quelli del Nord Est e del Veneto.

Dalla seguente tabella sembra che le infrastrutture siano un punto di forza dell'area metropolitana. Questo vale per tutte le tipologie di infrastrutture considerate, sia

quelle fisiche (porti, aeroporti, rete ferroviaria, rete stradale), che quelle finanziarie e di servizi che, infine, quelle di comunicazioni.

Spicca, in tale contesto positivo, la situazione di preminenza della provincia di Venezia e quella di relativa sofferenza della provincia di Treviso. Si potrebbe dire che le infrastrutture, di cui è ricco il territorio dell'area metropolitana, sono distribuite in modo asimmetrico**,** sicuramente, almeno ad oggi, in un'ottica diversa da quella metropolitana. Questi dati sono importanti per capire il fenomeno della mobilità dell'area considerata che attiene al fenomeno del pendolarismo per ragioni di lavoro ed al fenomeno della rappresentazione dello spazio metropolitano come "campo di vita" o "spazio di vita" della popolazione. [174]

Tab. 21 – Mobilità. Infrastrutture presenti nelle zone qui considerate.

	rete stradale	rete ferr.	porti	aeroporti	reti energetico-ambientali	strutture e reti telefonia telematica	reti bancarie e serv. vari	Indice generale infrastr. economiche	Indice generale infrastr. economiche e sociali
PADOVA	105,3	169,7	0,0	46,6	157,0	123,7	151,3	106,9	119,3
TREVISO	121,1	78,5	0,0	73,3	143,0	107,6	135,7	93,9	92,9
VENEZIA	107,3	129,8	1244,5	362,7	176,9	128,1	127,0	324,3	266,6
PATREVE	**333,7**	**377,9**	**1244,5**	**482,6**	**476,8**	**359,5**	**414,0**	**525,1**	**478,7**
Veneto	109,4	94,8	194,5	115,0	140,3	106,0	123,2	125,8	118,8
NordEst	107,8	110,6	172,1	82,5	128,9	91,5	110,9	114,9	110,3
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia – Osservatorio metropolitano OSME - Quaderno n. 9/2012.

E' noto come dalla *mobilità* dipenda la qualità della vita e che quest'ultima dipenda da molti fattori e soprattutto dalla loro combinazione, ma non c'è dubbio che le modalità con cui persone e merci si spostano giornalmente influiscono notevolmente sul giudizio che si può dare sulla vivibilità di un territorio e sui livelli di produttività delle varie attività. Non solo, ma da come viene sviluppata l'integrazione dei flussi di mobilità salirà la qualità dell'area metropolitana in termini di efficienza ed integrazione.

[174] Fonti per quanto riguarda gli indicatori: Camere di Commercio delle province di Venezia, Padova e Treviso, 2009 ISTAT, 2009.

E' ormai noto come il modello insediativo diffuso del Veneto abbia inciso sui modelli di mobilità adottati dalle persone negli spostamenti per lavoro, studio o svago. In questo senso i dati più recenti sulla mobilità veneta confermano ancora una volta *il ruolo predominante dell'auto privata* (oltre il 70% degli spostamenti casa lavoro). Questo aspetto lo troveremo anche quando verrà analizzato il caso del Nord Brabant infatti uno degli obiettivi di quella regione metropolitana è quello di potenziare il trasporto ferroviario.

Negli anni aumenta anche la distanza percorsa e il tempo dedicato alla mobilità quotidiana. Tuttavia qualcosa sta cambiando in direzione di uso più consapevole del mezzo privato e soprattutto di un uso più frequente di altri mezzi privati alternativi all'auto propria (cicli, motocicli, car sharing, carpooling, ecc.) e di mezzi pubblici. Considerando l'area metropolitana, dove a Venezia abbiamo la quota più alta di passeggeri nei mezzi pubblici per abitante, *la domanda di trasporto pubblico, cresce in tutta l'area centrale*, infatti dal 2000 al 2007 nella città di Treviso cresce dell'89,8%, a Venezia del 14,2% e a Padova del 4,4%.

I risultati di questa nuova tendenza sono conseguenza anche di una maggiore diversificazione dell'offerta di trasporto (tram di Padova e Venezia, Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale - SFMR -, ecc.).

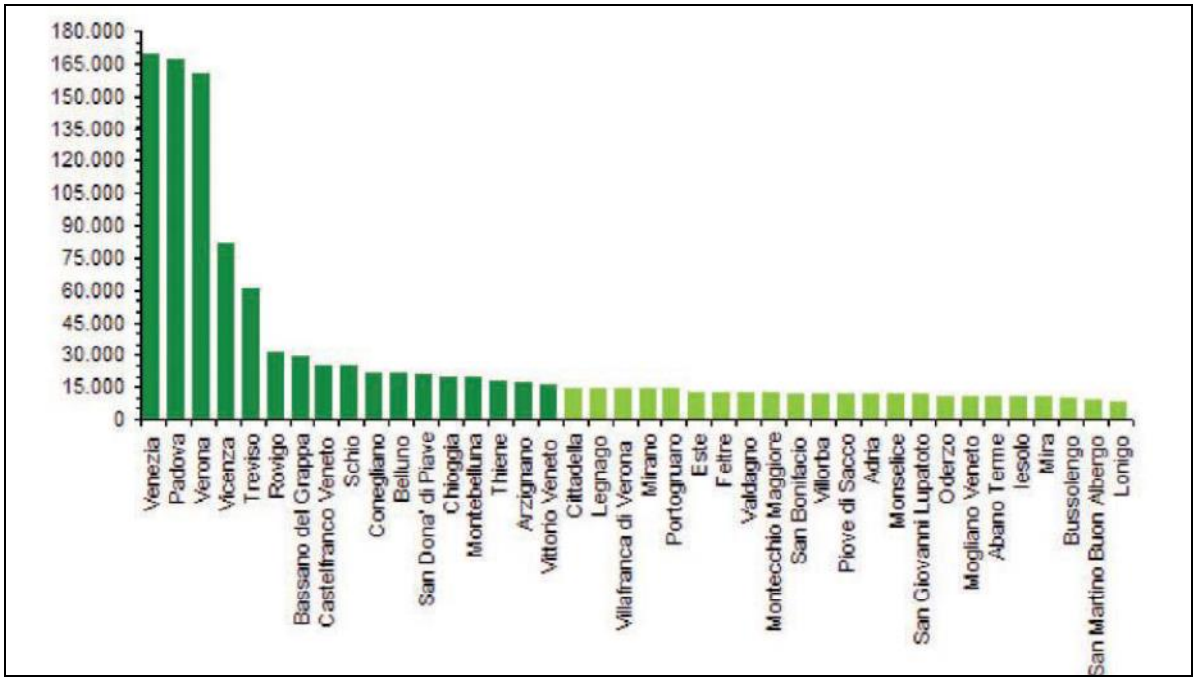
Per quanto riguarda la SFMR essa è l'esempio di come si possa collegare le tre Province di Venezia-Padova-Treviso in quanto il sistema ferroviario metropolitano, soprattutto nell'ultimo decennio, è stato al centro di numerosi interventi di potenziamento ed ammodernamento nell'ambito dell'attuazione del della SFMR.

Il progetto SFMR prevede quattro fasi di attuazione, la prima delle quali ha riguardato *l'area centrale veneta, compresa nel quadrilatero Venezia – Padova – Treviso - Castelfranco.*

La prima fase di attuazione è quasi completamente terminata (lo stato di avanzamento dei lavori ha superato il 90%) e ha coinvolto 23 comuni delle province di Venezia, Padova e Treviso. Le linee interessate dalla prima fase di attuazione del SFMR sono le seguenti: Venezia-Mestre-Quarto d'Altino, Mestre-Treviso, Mestre-Padova, Padova- Castelfranco, Mestre-Mira Buse e Mestre-Castelfranco.

Per quanto riguarda l'attività di programmazione e pianificazione: nel caso dell'area metropolitana si possono citare *i piani urbani della mobilità* redatti o in corso di redazione a Venezia, Padova e Treviso.[175]

Tab. 22 - Comuni del Veneto con il maggior numero di movimenti pendolari in entrata per studio e lavoro (2001).



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale e Università di Padova - DCT Lab. Trasporti su dati Istat.[176]

Per dovere di completezza, ritengo sia indispensabile parlare di **consumo del suolo dell'area metropolitana considerata** in quanto rientra nell'obiettivo della sostenibilità della Strategia Europa 2020.

A tale scopo, riporto l'articolo comparso nel "Mattino di Padova" del 28 giugno 2014 avente il titolo seguente: «Patreve, 110 mila case da "rottamare" e si costruisce ancora». Esso dà rilievo alla ricerca svolta dalla Fondazione Gianni

---

[175] Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale Università di Padova - DCT Lab. Trasporti su dati ISTAT--ISTAT- Censimento della popolazione 2001. Aziende di trasporto pubblico (ACTV, SITA, APS, ATVO, LA MARCA, ACTT, CTM, ATM, TRENITALIA, SISTEMI TERRITORIALI).

[176] http://statistica.regione.veneto.it/Pubblicazioni/RapportoStatistico2007/viewimg.jsp?img=f6_5_13

Pellicani di Venezia nell'ambito della sezione dedicata alle trasformazioni della città contemporanea.[177]Nel citato articolo si legge quanto segue:

«Nel territorio della città metropolitana che comprende Venezia, Padova e Treviso, circa una abitazione ogni dieci si trova in uno stato pessimo o mediocre. Stiamo parlando di 110mila case abitate (su poco più di un milione di alloggi presenti sul territorio "metropolitano") che dovrebbero essere ristrutturate, rinnovate, sistemate, in una parola, rottamate. Invece, le politiche edilizie si spingono in tutt'altra direzione: nuovi edifici, nuove costruzioni, nuove colate di cemento. Il tutto in un'area già urbanizzata per un quinto della sua totalità. Sotto questo profilo, insomma, lavoro da fare ce n'è, e un buon punto di partenza può essere proprio la ricerca certosina e inedita svolta dalla Fondazione Gianni Pellicani di Venezia nell'ambito della sezione dedicata alle trasformazioni della città contemporanea. Lo studio analizza e incrocia dati inconfutabili, dipingendo un quadro che lascia pochi spazi alle interpretazioni e alle possibili conclusioni: «La città metropolitana – spiega Nicola Pellicani, segretario della Fondazione - ha bisogno di ristrutturare l'esistente e non di occupare ancora suolo».

Consumo di suolo. Come prima cosa l'indagine della Fondazione si concentra sul livello di urbanizzazione raggiunto dalla città metropolitana di Venezia-Padova-Treviso. Case, industrie, negozi e centri commerciali, reti stradali e ferroviarie, porti e aeroporti, cantieri, discariche, zone estrattive, occupano il 20% del territorio preso in esame. La cosa più preoccupante, però, è che il consumo di territorio non accenna ad arrestarsi, anzi, è in continua crescita. Tanto per intenderci, nel Veneziano il "cemento" è aumentato di circa il 12% dal 1996 al 2007, del 7,6% nel Trevigiano, del 5,7% nel Padovano. Nello stesso periodo il numero di nuove abitazioni è aumentato di oltre il 16%. Andando avanti così, si sarà davvero capaci di raggiungere entro il 2050 l'obiettivo del consumo di suolo zero fissato dall'Europa?

Case vetuste. Le nuove urbanizzazioni appaiono ancora più inopportune se si considera quanto ci sarebbe da lavorare sul patrimonio abitativo esistente. Nel territorio della Patreve le case abitate, costruite fra il 1946 e il 2001 e ridotte in

[177] http://www.fondazionegiannipellicani.it/

mediocre o pessimo stato di conservazione, sono esattamente 109.557, il 10% del totale: oltre 42mila nel Veneziano, circa 37mila circa nel Padovano e 30.685 nel Trevigiano. Di fronte a questi dati, spiega Pellicani, «bisogna individuare gli strumenti normativi adeguati per avviare politiche concrete di rigenerazione urbana, riqualificando il patrimonio edilizio esistente, altrimenti si continuerà a consumare altro suolo, impoverendo ulteriormente i centri urbani».

Riqualificazione. A questo punto la Fondazione propone anche due possibili scenari di rinnovo del patrimonio abitativo esistente. Si parte da una prima ipotesi: cosa succederebbe se si investisse per la riqualificazione energetica delle circa 94mila abitazioni in pessimo stato costruite fra il 1946 e il 1991? Secondo lo studio, che ha preso in considerazioni molte variabili, si creerebbero un giro d'affari di 2miliardi e 500milioni di euro, 28mila posti di lavoro diretto e 14mila posti di indotto. Se si rinnovassero invece tutte le case in classe "G", quella meno efficiente dal punto di vista energetico, costruite fra il 1946 e il 1981 (più di 390mila), allora l'investimento sfiorerebbe gli 11miliardi e mezzo di euro, creando oltre 170 mila posti di lavoro diretti e indiretti.

Strategie. Oltre all'analisi quantitativa, la Fondazione ha svolto una serie di interviste con esperti e opinion leader locali e nazionali per individuare gli obiettivi principali da perseguire per migliorare il quadro esistente. Le azioni proposte individuano gli strumenti finanziari per avviare una rigenerazione urbana complessiva così da aumentare la popolazione residente nei centri urbani realizzando nel contempo un migliore equilibrio fra spazio naturale e spazio costruito.»[178] Risulta quasi superfluo dire che è importante individuare gli strumenti finanziari più idonei se si vuole affrontare una riqualificazione di questa portata, perché con la crisi economica e la deflazione che imperversano nel nostro Paese è evidente che tali propositi cadrebbero nel vuoto. Ora più che mai le strategie approntate dall'Unione Europea risultano adeguate e tempestive.[179]La figura di seguito è allegata all'articolo citato e ne riporta i dati descritti.

---

[178]http://mattinopadova.gelocal.it/regione/2014/06/28/news/patreve-110-mila-case-da-rottamare-e-si-costruisce-ancora-1.9505178

[179]http://mattinopadova.gelocal.it/regione/2014/06/28/news/patreve-110-mila-case-da-rottamare-e-si-costruisce-ancora-1.9505178

Fig. 23 – Dati relativi al "consumo del suolo"e della situazione del patrimonio abitativo nell'area metropolitana Pa Tre Ve.

Patreve, 110 mila case da "rottamare" e si costruisce ancora

La rigenerazione del patrimonio vetusto porterebbe investimenti per 2,5 miliardi e 28 mila nuovi posti di lavoro

IL PATRIMONIO ABITATIVO IN MEDIOCRE E PESSIMO STATO DI CONSERVAZIONE NELLA PATREVE

VENEZIA	Abitazioni in mediocre e pessimo stato	% sul totale delle abitazioni
dal 1946 al 1971	22.489	6%
dal 1946 al 1991	37.336	10%
dal 1946 al 2001	42.284	11%

PADOVA	Abitazioni in mediocre e pessimo stato	% sul totale delle abitazioni
dal 1946 al 1971	16.298	4%
dal 1946 al 1991	31.115	8%
dal 1946 al 2001	36.588	10%

TREVISO	Abitazioni in mediocre e pessimo stato	% sul totale delle abitazioni
dal 1946 al 1971	12.901	4%
dal 1946 al 1991	25.518	7%
dal 1946 al 2001	30.685	9%

C.M. di V.	Abitazioni in mediocre e pessimo stato	% sul totale delle abitazioni
dal 1946 al 1971	51.688	5%
dal 1946 al 1991	93.969	9%
dal 1946 al 2001	109.557	10%

LE ABITAZIONI E IL CONSUMO DEL SUOLO IN CIFRE

- **>20%** la supericie urbanizzata nella Città Metropolitana di Venezia al 2007
- **1.369.567** le abitazioni registrate nel territorio della Città Metropolitana di Venezia
- **580.329** le abitazioni nella provincia di Venezia
- **401.460** le abitazioni nella provincia di Padova
- **387.778** le abitazioni nella provincia di Treviso
- **14%** del patrimonio totale sono le abitazioni nella Città Metrop. costruite tra il 2002 e il 2011
- **11%** del patrimonio totale sono le abitazioni nella provincia di Venezia costruite tra il 2002 e il 2011
- **+16,08%** è la crescita di abitazioni registrate tra il 2002 e il 2011
- **1.056.670** è il numero di abitazioni totale occupate da residenti

Fonte: Articolo del "Mattino di Padova" del 28 giugno 2014 dal titolo: «Patreve, 110 mila case da "rottamare" e si costruisce ancora». [180]

A conclusione del presente sottoparagrafo, affronto l'argomento della governance attuata in quest'area.

L'analisi delle forme di governo e governance attivata nell'area metropolitana attraverso l'applicazione delle norme che prevedono la gestione di ambiti, infrastrutture e servizi e attraverso accordi che possiamo definire spontanei, evidenziano un significativo e interessante sistema di interrelazioni di natura amministrativa, economica e sociale che giovano per mettere in sinergia le asimmetrie che pure sono abbastanza limitate.

[180] http://mattinopadova.gelocal.it/regione/2014/06/28/news/patreve-110-mila-case-da-rottamare-e-si-costruisce-ancora-1.9505178

Un governo, a geografia variabile, dell'area metropolitana esiste già. Di questo abbiamo ulteriore conferma dall'esistenza di società di servizi (gestione sistema idrico, sistema dei trasporti, raccolta e gestione dei rifiuti) che governano in modo trasversale in molti territori delle province di Venezia, Padova e Treviso. Il quadro che emerge dalla lettura:

– delle associazioni di comuni per gestire funzioni e servizi;

– del governo di servizi promosso da Enti territoriali sovraordinati;

– delle strutture societarie e partecipazioni per la gestione dei servizi, restituisce una realtà territoriale capace di governare i processi che trovano sviluppo in questa specifica area che non coincide con i limiti amministrativi esistenti, pur coinvolti negli stessi processi.

Gli strumenti legislativi principali con cui mettere in atto forme di governo e di governance all'interno della PaTreVe sono i seguenti:

- *normativa nazionale:* stabilisce che le forme associative fra enti locali sono disciplinate dal Capitolo V del Titolo II del Testo unico degli Enti Locali (TUEL D.lgs.vo 267/2000), che prevede per l'esercizio più efficace ed efficiente dei servizi da parte degli enti locali la possibilità di realizzare Convenzioni (art. 309), consorzi (art. 31), Unioni di comuni (art. 32) e Accordi di Programma (art. 34);

- l*egislazione regionale:* interviene sin dal 1992 per regolare l'associazionismo fra gli enti locali del Veneto. Già la legge regionale n. 25/92 prevedeva la definizione di appositi programmi per la modifica delle circoscrizioni comunali. La Regione Veneto, ha recentemente riorganizzato la propria disciplina per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali, con legge regionale n. 18 del 27.4.2012 allo scopo dichiarato di valorizzare ed incentivare la costituzione di gestioni associate tra i comuni, promuovendo, in particolare, lo sviluppo delle Unioni e delle convenzioni, nonché la fusione dei comuni, al fine di assicurare l'effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi loro spettanti;

- *le associazioni per la gestione di funzioni e servizi* i quali, complessivamente, riguardano i servizi ambientali, gli uffici tecnici per la gestione del territorio e della viabilità; le funzioni amministrative contabili e gestionali; i servizi informatici e il SIT; i servizi sociali; la polizia locale. Non esiste, a oggi, una banca dati che raccolga informazioni complete sulle gestioni aggregate attive fra gli enti dei

territori considerati. I dati disponibili sono relativi alle sole gestioni che beneficiano dei contributi che la Regione eroga allo scopo di incentivare i processi associativi, pubblicate dalla Direzione Enti locali Persone giuridiche, Controllo atti.
La figura seguente mostra la distribuzione territoriale dei comuni partecipanti a forme associate (2011).

Tab. 24 – La distribuzione territoriale dei comuni partecipanti a forme associate (2011).

Unione di Comuni	Convenzione	Consorzio	Comunità Montana - Consorzio	Unione di Comuni - Convenzione	Consorzio - Convenzione	Unione di Comuni - consorzio - Convenzione	Comunità Montana - Consorzio - Convenzione	Comuni non Associati
2	78	15	1	26	84	6	18	13

Fonte: Fonte: Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia – Osservatorio metropolitano OSME - Quaderno n. 9/2012.

Mi collego a quest'ultimo argomento per sottolineare l'importanza che possono avere le Unioni di Comuni come soggetti che, in attesa di una governance a livello metropolitano, possano servire allo sviluppo locale. Infatti accanto alle IPA, che costituiscono un modello di definizione di programmi di sviluppo locale, ed ai GAL esiste anche questo livello convenzionale. Nell'ambito di queste forme di governance troviamo un «progetto che è stato definito come Alleanza per lo Sviluppo del Camposampierese e rappresenta, per le nostre due Unioni di Comuni e per i Comuni che le compongono, un'opportunità reale di unire le forze per governare il cambiamento e la metamorfosi economica del nostro territorio. Il progetto Alleanza per lo Sviluppo si basa su un approccio integrato che prevede di intervenire attraverso tre azioni di sistema della politica (azioni di tipo strategico, politiche di intervento sulle risorse del territorio, politiche di valorizzazione e promozione) che devono essere supportate attraverso opportune attività tecnico-operative (strumenti, competenze e modelli organizzativi).»[181]

[181] Messina P. e Salvato M., (prima edizione novembre 2007), Dalla *città alle reti urbane – Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto,* Quaderni dell'Associazione M.A.S.T.E.R, CLEUP sc, pagg. 182.

6.3.2. I Piani di assetto del Territorio Intercomunale

La legislazione regionale per il governo del territorio prevede meccanismi di pianificazione a cascata, dal livello regionale (Piano Territoriale di Coordinamento Regionale o PTRC) a quello provinciale (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale o PTCP) a quello comunale.

Il Piano Regolatore Comunale (PRC) è costituito dal Piano di Assetto del Territorio (PAT), di durata decennale, e dal Piano degli Interventi (PI), che ha validità quinquennale.

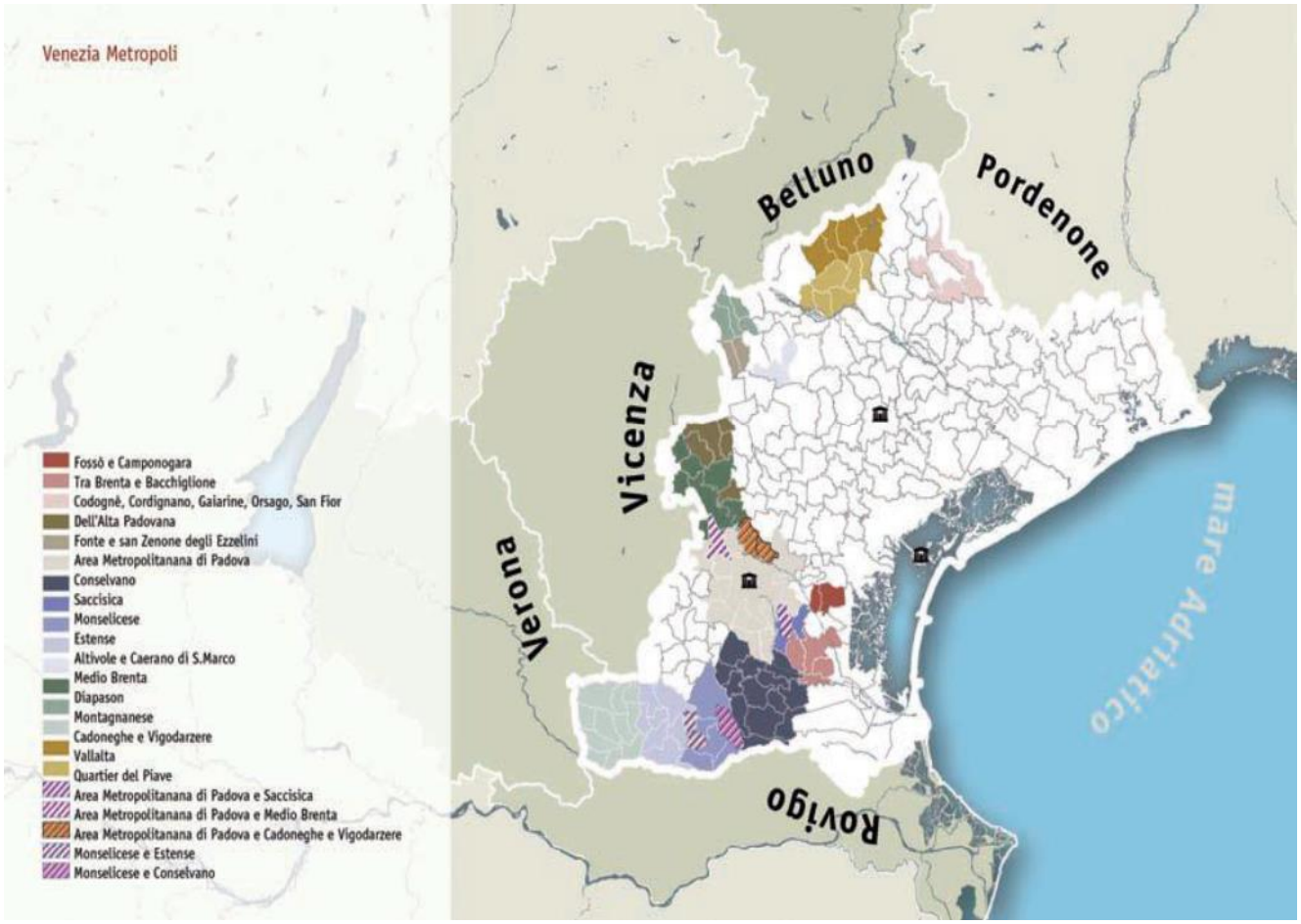
Il PATI è lo strumento di pianificazione urbanistica che interessa ambiti intercomunali omogenei per caratteristiche insediativo-strutturali, geomorfologiche, storico-culturali o ambientali, o comuni che per dimensione o ruolo territoriale incidono sostanzialmente sulle previsioni strutturali dei comuni circostanti.

Il PATI ha gli stessi contenuti e produce gli stessi effetti del PAT rispetto al quale coordina le scelte strategiche di rilevanza sovracomunale, in funzione delle specifiche vocazioni territoriali con particolare attenzione all'assetto produttivo e infrastrutturale; inoltre coordina una disciplina unitaria per ambiti intercomunali omogenei per caratteristiche, geomorfologiche, ambientali e paesaggistiche.

Il PATI può anche essere tematico, cioè può trattare solo alcuni dei temi della pianificazione stabiliti dalla legge.

Il padovano per scelta dell'Amministrazione provinciale che ha sostenuto l'ipotesi di aggregazione per la gestione associata del territorio è l'ambito dove troviamo il ricorso più strutturato al PATI.

Fig. 25 - PATI approvati nelle tre Province (maggio 2012).



Fonte: Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia – Osservatorio metropolitano OSME - Quaderno n. 9/2012.

Naturalmente vista la complessità e vastità nonché le tipologie diverse di territorio che si andrebbe a governare esistono anche altri strumenti legislativi che si riferiscono a:

- Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale definita dal D.lgs n. 152 del 2006;

- Gestione dei rifiuti comuni provvedono alla gestione dei rifiuti urbani e assimilati attraverso le Autorità d'Ambito, istituite in Veneto con la L.R. 22/2004 che ha dato attuazione al Decreto Legislativo n. 22/1997 (cosiddetto Decreto RONCHI).

- Gestione dei servizi idrici integrati infatti i comuni provvedono anche alla gestione dei servizi idrici integrati attraverso le Autorità d'Ambito. Gli Ambiti Territoriali Ottimali Acqua (cd. AATO) sono stati istituiti dalla L. n. 36 del 5

gennaio 1994, "Disposizioni in materia di risorse idriche", la quale ha riorganizzato i servizi idrici AATO del Servizio idrico ricadenti nelle tre province.

- Consorzi di Bonifica: sono enti pubblici che coordinano interventi pubblici ed attività privata e nei settori della difesa idraulica e dell'irrigazione. I Consorzi, oltre a progettare, eseguire e gestire opere di bonifica, concorrono alle attività di difesa del suolo e gestione delle risorse idriche per un razionale sviluppo economico e sociale.

Inoltre, non bisogna **scordare i Piani delle Acque provinciali** che si avvalgono del coordinamento dei comuni.

Terminata l'analisi delle dimensioni caratterizzanti l'area metropolitana qui considerata, è possibile dedurre che le tre province presentano caratteri produttivi, infrastrutturali, demografici, culturali abbastanza simili e questo porta alla considerazione che attraverso una governance strategica si potrebbe arrivare ad una mediazione tra i territori provinciali considerati al fine di aumentarne le capacità di sviluppo. Tutto ciò porterebbe aumento di benessere e capacità di attrarre risorse economiche che potrebbero far diventare l'area considerata un polo produttivo interessante capace di tener testa alle aree metropolitane europee (Lione, Barcellona, etc.) e superare le difficoltà che la crisi economica ha inflitto.

Ma a livello istituzionale come viene vista la prospettiva di nascita della PaTreVe da parte del Presidente della Regione Veneto?[182] Quali sono i limiti della politica di riordino istituzionale?[183]

Il governatore Zaia ha definito la PaTreVe: « Una perdita di tempo». Di più: «Un carrozzone ». Peggio ancora: «Un carrozzone rosso». […] Il governatore Luca Zaia, da sempre contrario alla città metropolitana (nota mia: anche perché questa finirebbe per «svuotare» la Regione, sminuendone il ruolo) ieri ha utilizzato la fusione tra i Comuni di Este e Ospedaletto come miccia per far deflagrare una nuova polemica: «Loro sono sulla strada giusta e voglio che sappiano che la Regione li incoraggia. Piuttosto che ipotizzare nuovi carrozzoni come la PaTreVe,

---

[182] Bonet M. (2013b), Pa-Tre- Ve, Zaia e la Lega all'attacco: «E' solo un uovo carrozzone », in «Il Corriere del Veneto», 10 luglio.

[183] Per la stesura del presente lavoro è stata consultata la rivista VENETO e NORDEST di cultura socio-economica della CGIA di Mestre N. 38 - 2° quadrimestre 2013.

si pensi piuttosto a razionalizzare costi, avviare sinergie, snellire le burocrazie locali, al fine di migliorare i servizi ai cittadini, come stanno facendo in queste settimane tanti virtuosi Comuni veneti».[184]

E quale è stata la reazione dei sindaci di Padova, Venezia e Treviso?

Mentre per il sindaco di Treviso Giovanni Manildo la città metropolitana «è esattamente il contrario di un carrozzone» e risponde a Zaia dicendo che «il presidente sbaglia la prospettiva, la necessità di un governo di area vasta esiste e parte dal basso, per il sindaco leghista di Padova, Massimo Bitonci, la Pa Tre Ve non esiste anzi, sulla Patreve si infiamma lo scontro tra Manildo e il nuovo sindaco. Nel suo primo discorso ufficiale, il nuovo sindaco di Padova era stato fermo: «La Patreve non mi interessa, l'ho detto anche a Manildo». Ma il sindaco di Treviso sostiene che Bitonci era di tutt'altra idea, e lo smentisce: «Quando lo avevo invitato al telefono all'incontro del 25 giugno a Treviso, una tavola rotonda sul governo di un'area complessa, Bitonci mi aveva anticipato che sarebbe stato presente». E Manildo si dice «dispiaciuto per il repentino cambio di idee di Bitonci», insistendo sulla necessità «di governare aree metropolitane o aree vaste, oggi questione ineludibile, da non affrontare sulla base di condivisione o somiglianza di colore politico ma nell'esclusivo interesse del territorio, che deve essere competitivo in Europa: la Patreve esiste già, non è una fittizia».[185]

E per Venezia quale è la posizione del sindaco?

Se prima l'ex sindaco Giorgio Orsoni (dimissionario dopo i fatti dello "scandalo Mose") tendeva una mano a Zaia asserendo che: «Comprendo la sua posizione di presidente di Regione, ma se si mette di traverso assume un atteggiamento autolesionista. Un conflitto con la Regione non giova a nessuno, ma Orsoni teme che Zaia non abbia capito bene di cosa si tratti; Orsoni inoltre, dice che stanno lavorando a una geografia delle funzioni e non a una nuova geografia politica.

---

[184] http://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/notizie/politica/2013/10-luglio-2013/patreve-zaia-lega-all-attacco-solo-nuovo-carrozzone-2222088927836.shtml

[185] Articolo nella Tribuna di Treviso del 12 giugno 2014: http://tribunatreviso.gelocal.it/cronaca/2014/06/12/news/patreve-scintille-tra-manildo-e-bitonci-1.9413922

Questa è una macchina che si è messa in moto e andrà avanti ed Orsoni si riserva di parlarne ancora con il governatore, perché è importante la sua condivisione».[186]
Successivamente, il 3 luglio 2014 è avvenuto il passaggio di consegne da parte dell'ex sindaco Giorgio Orsoni al commissario del comune di Venezia, Vittorio Zappalorto, e sono arrivate anche le indicazioni, *non politiche ma tecniche*, da parte di quest'ultimo rispetto alla questione PaTreVe subito riprese dal sindaco di Padova, infatti: «Mano a mano che il commissario Zappalorto prosegue nel suo lavoro, arrivano notizie che rafforzano il nostro progetto di una Grande Padova, alternativo a quello della città metropolitana di chi ha perso le elezioni». Massimo Bitonci si avvale dell'assist offerto dal commissario straordinario a Venezia Vittorio Zappalorto e torna sul tema che aveva animato la campagna elettorale, ossia la cosiddetta PaTreVe per cui il suo rivale alle elezioni Ivo Rossi, aveva iniziato una vera e propria crociata. «Venezia ha troppi dipendenti, i numeri sono quelli di una città del Sud. Ha vissuto in una bolla che si sta sgonfiando» ha dichiarato il commissario che ha sostituito Orsoni alla guida della laguna. Aldilà della nota stonata e dei luoghi comuni sui conti delle province meridionali, Zappalorto ha lanciato un allarme che va ad allinearsi con quelli proclamati dal sindaco. «Le parole di Zappalorto sono la pietra tombale sul progetto PaTreVe - ha commentato Bitonci - l'idea sostenuta da chi è stato addirittura arrestato, era quella di trasformare padovani e trevigiani in sudditi di un apparato vorace e di scaricare su di loro i buchi causati da anni di cattiva amministrazione rossa. […].[187] Ma invece, nonostante queste affermazioni, al di là dell'aspetto tecnico della questione, per quanto riguarda la questione istituzionale le prime dichiarazioni pubbliche del Commissario Zappalorto sembrano confermare l'intenzione di andare avanti spediti sul cammino della Città Metropolitana.
Dal mondo politico e amministrativo è una gragnuola di reazioni contro l'ostilità di Zaia alla PaTreVe e il Governatore è soggetto ad attacchi politici su tutti i fronti, persino dal vice presidente del gruppo PD alla camera dicendo che «è grave che il presidente della Regione osteggi in maniera così offensiva l'autonomia di un ente

[186]Per la posizione dell'ex sindaco Orsoni nei confronti del presidente della Regione Zaia, vedere: http://mattinopadova.gelocal.it/regione/2013/07/11/news/patreve-zaia-sotto-attacco-la-sua-visione-e-vecchia-1.7402808
[187]http://mattinopadova.gelocal.it/cronaca/2014/08/05/news/dietro-la-patreve-i-debiti-di-venezia-1.9714841

previsto dalla Costituzione, ed ogni suo possibile sviluppo futuro». Inoltre, non si capisce perché Zaia esalti le fusioni tra due Comuni come strada maestra per governo dei territori e faccia le levate di scudi contro il tentativo di unificare, rafforzare funzioni e poteri di un'area omogenea come la Pa Tre Ve» sostenendo inoltre che l'unico vero carrozzone è semmai proprio la Regione».

Il presidente PDL della commissione Rapporti comunitari, spinge sulla Patreve: «Non esiste una dimensione ideale, ogni singola realtà ha delle sue peculiarità. La guerra fra campanili - prosegue Laroni - è assurda . C'è chi sostiene che alla città metropolitana debba essere preferito il percorso di fusione dei comuni. Ma le due cose non sono alternative e hanno qualità diverse, così come sono convinto che la PaTreVe - soprattutto se saranno poste solide basi e chiare competenze - non sarà mai quel carrozzone che alcuni paventano».[188]

L'unico che condivide, almeno in parte, l'uscita di Zaia è Costantino Toniolo, presidente della Commissione affari istituzionali della Regione che dice: «Sono contrario alla Città metropolitana perché di fatto, è una super-provincia: altra cosa sono le aree metropolitane. Non vorrei che nel momento in cui si eliminano le province come ente inutile distribuendo le funzioni a Comuni e loro Unioni e alle Regioni, si volesse istituire un ente intermedio in loro sostituzione per distribuire poltrone: sarebbe una follia», proponendo un'area metropolitana della Pedemontana veneta dai Lessini alle Prealpi trevigiane.[189]

Quindi per l'area metropolitana PaTreVe c'è una serie di posizioni che ne frenano il decollo ma, del resto, non è una novità che manchi la volontà politica di portare avanti questo progetto ed anche per la Città metropolitana di Venezia, normativa nazionale a parte, gli ostacoli di tipo politico posti dallo scandalo Mose rischiano di far scivolare in avanti l'inizio della sua attuazione anche se ci si rende conto che ormai è necessario, con lo svuotamento delle Province, proseguire sul percorso dell'avvio di questa nuova realtà istituzionale.

Come conclusione di questo paragrafo ed a suffragare questa posizione riporto l'intervento dell'ex sottosegretario Adriana Vigneri sulla Città metropolitana di

---

[188]http://mattinopadova.gelocal.it/regione/2013/07/11/news/patreve-zaia-sotto-attacco-la-sua-visione-e-vecchia-1.7402808

[189]http://mattinopadova.gelocal.it/regione/2013/07/11/news/patreve-zaia-sotto-attacco-la-sua-visione-e-vecchia-1.7402808

Venezia e il no di Padova alla Pa Tre Ve, la quale afferma quanto segua: «Il caso ha voluto che i primi passi per rendere concretamente funzionante la Città metropolitana di Venezia abbiano coinciso con l'inchiesta Mose, la più devastante degli ultimi tempi, più di quella relativa all'Expo di Milano presto dimenticata. Che relazione c'è tra la città metropolitana e la corruzione/concussione intorno al Mose? Nessuna, come non c'è con lo stesso Mose, modulo elettromeccanico del tutto innocente del suo eventuale cattivo uso. Eppure la tentazione di buttare il bambino con l'acqua sporca corre sul filo, e anche senza fili. Il bambino, in questo caso, è la città metropolitana. Accusata di nascere inquinata, come inquinato è il Mose. Carrozzone, si dice. Da parte di chi ritiene di subirne dei danni, anche soltanto di immagine; o di perdita di potere proprio, politico o amministrativo; o perché non ha mai portato quella bandiera e non saprebbe ora come fare a convertirsi. Ma perché mai, carrozzone? Anzitutto, la città metropolitana di Venezia deve sostituire la provincia di Venezia (era un carrozzone?) ed esercitarne le funzioni. Lo farà, non più con un ceto politico appositamente eletto, ma con una rappresentanza dei sindaci e dei consiglieri comunali dell'area, che conoscono bene i problemi dei loro territori e che per questo lavoro aggiuntivo non saranno retribuiti. Inoltre, quella rappresentanza di sindaci eserciterà anche alcune funzioni comunali, pianificazione territoriale e delle reti infrastrutturali, mobilità e viabilità, sviluppo economico e sociale, che richiedono di essere pensate e progettate al di fuori e al di sopra dei confini comunali. Funzioni sovracomunali che saranno esercitate dagli stessi comuni; cosicché la città metropolitana, lungi dall'essere un carrozzone, si configurerà come un'agenzia operativa dei comuni. Ovvero come un nuovo grande comune, se si sceglieranno con lo statuto le elezioni dirette di sindaco e consiglio metropolitani. La sterile polemica contro la città metropolitana di Venezia ignora la realtà. Ignora i fenomeni urbani ormai da tempo sviluppati nell'area centro veneta, che rendono obsoleti i confini amministrativi e richiedono nuove architetture istituzionali. L'area di cui si tratta, individuata mediante i parametri di pendolarismo, interdipendenza, integrazione funzionale, raggiunge i 2.5 milioni di abitanti circa e produce il 55% del PIL regionale e il 5% di quello nazionale. Sono le forme di governo che debbono adeguarsi alle realtà del territorio, e non viceversa. Tenuto conto che è anche cambiata l'idea di metropoli: non più o non soltanto la

grande metropoli monocentrica, ma anche sistemi urbani organizzati in modo multicentrico, come reti di centri specializzati e tra loro integrati funzionalmente e spazialmente. Per intanto abbiamo la città metropolitana di Venezia; da Padova arriva soltanto un niet. Dai comuni del padovano ancora non si sa, ma sapremo presto. Quel che è certo è che un domani prossimo avremo, accanto a Venezia, la grande Treviso, parte della medesima area metropolitana, che, collocandosi dentro o fuori dei confini della Città di Venezia, secondo i possibili sviluppi istituzionali, in ogni caso lavorerà per prendere le decisioni di scala metropolitana insieme con Venezia. Non soltanto marketing territoriale e pianificazione strategica, ma anche sostenibilità, reti ecologiche, smart land. Ciò che manca infatti sono gli strumenti di intervento e prima ancora di analisi dei problemi, alla scala di una grande area più o meno intensamente urbanizzata; strumenti di governo che siano della qualità che questo territorio si merita. La città metropolitana di Venezia, dicevamo; esiste già, dall'aprile di quest'anno, perché creata con legge. Ora, in attesa di commissario, senza il consiglio comunale della città capoluogo in carica, non sembra possibile eleggerne l'organo fondamentale, il consiglio metropolitano. Slitteranno i tempi – al massimo di un anno – per la sua entrata in funzione, ma non sarà tempo perso. Nel frattempo molte utili attività potranno essere svolte, per preparare la successione da provincia a città metropolitana. Per sensibilizzare popolazione e comuni, per preparare uno statuto partecipato. Le istituzioni, soprattutto quelle nuove, vivono della condivisione e del consenso. Un anno non è molto per dedicarsi a tutto questo.» [190]

[190] Intervento dell'ex sottosegretario Adriana Vigneri sulla Città metropolitana di Venezia e il no di Padova alla Pa-Tre-Ve.
http://www.veneziepost.it/stories/editorialiinterventi/34404_non_carrozzone_ma_ente_necessario/

6.4. I Vantaggi della PaTreVe

L'irrompere contemporaneamente della scadenza della soppressione della Provincia di Venezia, del riordino delle altre provincie venete e della costruzione della nuova città metropolitana di Venezia, aveva messo in moto un interessante processo di riflessione sul governo del territorio e sul ruolo del nuovo ente amministrativo nel quadro della cooperazione e competizione territoriale nel contesto europeo e del nord est del Paese.

Di fronte all'incapacità di interpretare i processi e le potenzialità da parte della Regione, che decideva di non pronunciarsi optando per lo *status quo,* la Provincia di Venezia e molti Sindaci in primo luogo quelli di Padova e Venezia, hanno assunto una iniziativa diretta di adesione alla città metropolitana facendo esprimere i rispettivi Consigli, riconoscendo che un modello vecchio di due secoli, dove tutti i comuni sono uguali, non è più utile e che un nuovo cammino dovrà essere intrapreso a partire da quella città metropolitana che già esiste. Inoltre, l'analisi delle forme di governo e governance attivata nell'area metropolitana attraverso l'applicazione delle norme che prevedono la gestione di ambiti, infrastrutture e servizi e attraverso accordi che possiamo definire spontanei, evidenziano un sistema di interrelazioni di natura amministrativa, economica e sociale.

Le associazioni di comuni per gestire funzioni e servizi, ad esempio, restituiscono una realtà territoriale capace di governare i processi che trovano sviluppo in questa specifica area che non coincide con i limiti amministrativi esistenti, pur coinvolti negli stessi processi.

Il governo del territorio in questi anni si è limitato a piccoli scontri su qualche progetto speculativo, che poi fatica a venire realizzato o si è limitato alla ostinata difesa dell'esistente, non affrontando invece il terreno sul quale progettare il futuro non solo urbanistico, ma anche culturale, economico e sociale.

La città metropolitana assume il significato di rilanciare ad una scala più grande la questione della trasformazione del sistema affrontando il tema della mobilità, che non deve essere intesa solo come mobilità di trasporti ma anche di servizi e di cultura, dell'organizzazione produttiva, la qualità dei servizi all'impresa e alla persona nel rispetto dell'ambiente.

I temi e le sfide sono quelli proposti **dall'OECD (**Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) **nelle sue "Valutazioni e Raccomandazioni".**[191] Ovvero:

• *Sviluppo della capacità di innovazione e potenziamento dell'inclusione nel mercato del lavoro.* La città regione Venezia ha bisogno di un *upgrade* economico, data l'importanza sempre maggiore dei servizi e la forte competizione dei paesi stranieri.

• *Miglioramento della mobilità e dei collegamenti tra Padova, Venezia e Treviso.* Visti i vantaggi dell'agglomerazione e della densificazione per un'economia basata sui servizi, l'integrazione metropolitana deve diventare una priorità. Per divenire una economia metropolitana sinergica è necessario compiere alcuni passi, in particolare la costruzione di una rete di trasporti metropolitana, una riduzione della dispersione urbana e l'agevolazione dei collegamenti inter-aziendali all'interno della città-regione;

• *Riconoscimento e integrazione di una sensibilità ambientale.*

Data la vulnerabilità ambientale l'attuazione delle politiche economiche deve avvenire attraverso una "lente climatica".

• *Creazione di una governance metropolitana.* In generale, la concettualizzazione spaziale della città-regione Venezia non ha dato forma a decisioni politiche strategiche. Una visione spaziale metropolitana può aiutare il processo di elaborazione politica – stabilire programmi, formulare e approvare proposte, implementare e monitorare – e non solo incidere sui risultati.[192]

Sviluppando i concetti delle "Valutazioni e Raccomandazioni" dell'OECD l'area metropolitana policentrica Pa Tre Ve pone problemi diversi; è una coalizione di città che in certa misura sono in concorrenza tra loro, che debbono quindi **imparare a collaborare caratterizzandosi**, dato che la concorrenza sui medesimi caratteri sarebbe distruttiva, ed è per questo che invece giova che ciascun centro concorra

---

[191] Oecd Territorial Reviews Rapporto su Venezia Metropoli 2010 in Francesco Sbetti e Francesco Palazzo *(a cura di) (2013) ,"Scenari e progetti nella città metropolitana di Venezia*" Quaderno n. 10, Fondazione Venezia 2000, pagg. 28-29.

[192] G. Segre, Territorial Review di Venezia, in OCSE / OECD. Territorial Review: il caso di Venezia, Quaderno n. 7, Fondazione Venezia 2000 in Francesco Sbetti e Francesco Palazzo *(a cura di) (2013) ,"Scenari e progetti nella città metropolitana di Venezia*" Quaderno n. 10, Fondazione Venezia 2000, pagg. 36-37.

diversamente al miglioramento comune. La cooperazione fra le tre città porterebbe anche ad una soluzione istituzionale che ad ora ancora non c'è e porterebbe vantaggi in termini economici-sociali che potrebbero determinare un miglioramento della qualità di vita e del benessere dei cittadini dell'area considerata. Essa, inoltre, si può sviluppare secondo direttrici come ad esempio:
mettere in piedi iniziative di interesse comune che creino sviluppo; dare all'agenda economica e territoriale ambientale (attraverso strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale) un carattere metropolitano; creare un'Agenda strategica comune; estendere la cooperazione intermunicipale; creare progetti comuni per costruire un'identità metropolitana che porterebbe al superamento dei campanilismi; pensare ad una mobilità delle persone nell'area considerata e collegare Venezia, Padova e Treviso potenziando i collegamenti (SFMR) ferroviari, su strada ed aeroportuali su ferro; sostenere l'agricoltura peri-urbana in un'ottica di interazione rurale e urbana; creare parchi e percorsi verdi per cicli, roller, a piedi; ripensare la riorganizzazione dei principali servizi pubblici locali.

Ma con quali strumenti realizzare tale cooperazione?

La costruzione di una banca dati ed una banca di immagini elaborate rappresenta un *progetto strategico* per accompagnare la costruzione della città metropolitana. Si tratta di un progetto ambizioso che necessita il concorso di una molteplicità di saperi e conoscenze: geografi, urbanisti, economisti, esperti in Sistemi Informativi Territoriali e GIS (Sistema Informativo Territoriale), grafici, letterati e forse anche artisti.
Certamente non è utile duplicare lavori, banche dati, conoscenze acquisite, mentre risulta utile la formulazione di un progetto che sappia: raccogliere, mettere in comune, valorizzare le conoscenze e le tecniche acquisite. Un primo approccio potrebbe essere quello di raccogliere documenti, studi, iniziative che riguardano l'area e renderli accessibili a tutti gli interessati creando un apposito portale; mettere in rete tutti i centri che studiano il nostro territorio, a cominciare dalle Camere di Commercio, le Università, le Fondazioni, le Associazioni di vario genere anche sociale, compresa la banca dati messa a disposizione dalla ancora vigente Provincia

di Venezia. Chiedere la collaborazione dei Comuni che, pur non essendo capoluoghi, sono ugualmente interessati alle sinergie di area.[193]

Nel corso del sottoparagrafo 6.3.1. ho avuto modo di riportare come la Regione Veneto, ha recentemente riorganizzato la propria disciplina per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali, con legge regionale n. 18 del 27.4.2012, promuovendo, in particolare, lo sviluppo delle Unioni e delle convenzioni, nonché la fusione dei comuni, al fine di assicurare l'effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi loro spettanti.

Una valida soluzione all'immobilismo istituzionale che frena l'attuazione dell'area metropolitana potrebbe essere costituita dal riordino territoriale e dallo sviluppo ed applicazione delle forme di governo del territorio individuate dalla Regione Veneto come le Unioni di Comuni, i GAL, i cui ambiti territoriali coincidono con l'ambito delle rispettive IPA. Un valido esempio di forme di associazionismo virtuoso è rappresentato dall'Alleanza per lo Sviluppo del Camposampierese. Da questo punto di vista, quindi, le reti di città lavorano già insieme. I confini vengono rideterminati dalle regioni, quindi è ritenuta possibile l'elasticità nelle aree sub regionali, questo dovrebbe portare anche ad una governance più elastica. Dovrà cambiare anche il modo di governare degli amministratori locali perché essi hanno la visione del loro territorio non dell'area vasta. Deve intervenire la Regione con i Piani di Area (vedere pag.128) già previsti. La legge offre la possibilità delle aree omogenee: potrebbe essere la PaTreVe. Parliamo quindi di "rete di città" che necessita di una governance unitaria e attualmente, manca l'attore che **coordina i vari livelli** (Unioni di comuni, IPA/GAL, Provincia, Unioni montane, Città metropolitana). La Regione Veneto potrebbe essere l'asset strategico per la costruzione della governance.[194]Componenti come la *leadership, il partenariato, l'identità locale e la rappresentanza politica* risultano fondamentali per tenere insieme la rete dei comuni associati in unione, al fine di raggiungere gli obiettivi di sviluppo prefissi.

---

[193] Venezia metropoli Osservatorio metropolitano a cura del gruppo di lavoro dell'OSME

[194] X edizione del *"M.A.S.T.E.R. School 2014"* dal titolo: *Costruire reti di città- il governo di area vasta oltre le province,* organizzato della Associazione M.A.S.T.E.R. del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali – Università degli Studi di Padova, 18 settembre 2014.

Inoltre, la presenza di finanziamenti esterni regionali ed europei influenza l'evoluzione delle reti di governance locali.

Capitolo 7
Governance e Pianificazione territoriale nel Nord Brabant

In riferimento alle connessioni funzionali, la Città metropolitana gioca un ruolo molto importante organizzando i sistemi urbani in modo multicentrico ovvero come reti di centri specializzati e tra loro integrati funzionalmente e spazialmente.
Ho trattato diffusamente del "modello veneto"e questo per il motivo che, se analizziamo il modello economico di diffusione territoriale delle localizzazioni industriali tipico del Veneto, si può notare una "specificità" soprattutto nella parte centrale della regione.
Il modello insediativo disperso, che rappresenta il prodromo dell'area diffusa di cui troviamo un'importante ed interessante espressione nell'area metropolitana PaTreVe (area quest'ultima ancora da attuare dal punto di vista istituzionale, delle connessioni funzionali e dei flussi), viene interpretato come un esito di un disegno degli enti locali delle passate amministrazioni democristiane.
Per quanto riguarda il sistema urbano-rurale, la regione Veneto dà spazio anche al "rurale"dato che il PTRC lo prevede (sotto paragrafo 6.2.1.), anche se nello stesso PTRC si fa notare come nella metropoli veneta l'agricoltura svolga un ruolo economicamente di minor peso se confrontato con quello degli altri settori economici.
L'Unione Europea ha attivato un programma di politica rurale-urbana che dovrebbe funzionare da stimolo per le regioni che ancora non si sono attivate in questo senso regioni come ad esempio il Veneto che manca di una politica strategica di sviluppo.
Va da sé che anche per l'area metropolitana policentrica PaTreVe una simile strategia di sviluppo potrebbe essere fondamentale, non solo dal punto di vista del governo del territorio ma anche da quello relativo all'integrazione delle funzioni e delle attività.

Inizierò ora a trattare l'argomento relativo alla governance e pianificazione del Nord Brabant.

Nell'Introduzione ho precisato che, per lo svolgimento di questo argomento utilizzo principalmente il recentissimo documento dell'OECD che analizza e studia soprattutto i partenariati urbano-rurali ritenuti strumenti fondamentali di sviluppo.[195] Il Nord Brabant viene ritenuto, a ragion veduta, un'area metropolitana alla quale si può ricondurre l'area metropolitana policentrica PaTreVe.

Il BrabantStad è una città "dispersa". La "visione" che si ha di questa città o, meglio, del paesaggio urbano è quella di un mosaico consistente e variegato (BrabantStad Mosaic Metropolis) che riguarda molte forme di utilizzo del territorio a densità alta e bassa. Incorpora centri riconoscibili della città vecchia e le nuove aree residenziali, ma anche villaggi, terreni agricoli, boschi, brughiere, stagni, cave di sabbia, aree industriali, centri di distribuzione, serre, porti, villaggi ricreazione, aree di disordine e di un groviglio di differenti tipi di infrastrutture.
L'area metropolitana del Nord Brabant è composta da cinque città compatte, che sono molto vicine tra loro e circondate da interessanti ed importanti ambienti di vita e di lavoro, i loro punti di forza collettivi possono farla aspirare ad essere una regione significativa nel contesto europeo.
La Provincia Nord Brabant, dal punto di vista della governance, si colloca nel quadro Rurban come una rete di città di piccole e medie dimensioni e distingue concentrazione urbana e aree rurali, soprattutto ai fini della politica spaziale. Inoltre, ha provveduto a integrare la governance con la pianificazione territoriale in modo da attuare uno sviluppo integrato delle zone rurali ed urbane anche se le zone rurali giocano un ruolo minore rispetto alle aree urbane.
Il punto è che bisogna riconoscere e valorizzare il potere autonomo dei singoli centri urbani e riconoscere, non solo l'importanza della complementarità delle città e

195 "OECD Rural Policy Review, Rural-Urban Pertnership. An integrated approach to Economic Development. Bruxelles: European Union, 2013."
http://books.google.it/books?id=HTCjAQAAQBAJ&pg=PA260&lpg=PA260&dq=Indicators+of+trust+(survey+1995-97)&source=bl&ots=tIW23X3ni3&sig=fFLJnA0OuKi-2mTk6-i_RdIxlg0&hl=it&sa=X&ei=UfESVIm6KqPC7AbH-oCIDg&ved=0CBkQ6AEwAA#v=onepage&q=Indicators%20of%20trust%20(survey%201995-97)&f=false

quindi delle economie urbane rafforzandone la coerenza, ma anche della forza economica spaziale della regione che nel suo complesso potrebbe essere migliorata.

7.1. La governance nel Nord Brabant.

Storicamente, la regione del Brabant consisteva nel territorio del Brabant settentrionale e del nord del Belgio. Questo legame storico spiega molte somiglianze tra le due regioni e la persistenza di forti legami. A rafforzare l'opinione riguardante questa vicinanza, a titolo di esempio, ci si riferisce al fatto che, ad una delle riunioni tenutesi a Eindhoven, ha partecipato il sindaco di Neerpelt, una piccola cittadina belga vicino al confine.

L'Olanda ha una forte storia di collaborazione e un ambiente che è istituzionalmente disposto alla partnership. La Legge Joint Arrangements (*Gemeenschappelijke Regelinge*)[196] promuove la cooperazione tra i comuni limitrofi e stabilisce le regole per la cooperazione tra comuni, province e piani dell'acqua.

Secondo la legge, i comuni hanno due opzioni: da una parte seguire la strada della partnership, dell'outsourcing (esecutive), cioè compiti in altro comune, oppure introdurre un organismo comune. Questa narrazione chiarisce perché l'orientamento del partenariato sia alla base dell'approccio BrabantStad.

Ad oggi, oltre 81 partenariati regionali hanno la provincia come partner. Temi per la cooperazione variano dallo sviluppo economico, al traffico ed alla mobilità per l'ambiente. Questo sistema affollato *richiede inevitabilmente alti livelli di coordinamento e cooperazione* e una serie di iniziative sono state lanciate per promuovere la cooperazione. Il governo nazionale ha cercato di organizzare tutto ciò con differenti denominazioni.

Per comprendere la cooperazione e la partnership nel Nord Brabant, tra città e zone rurali, è importante sapere che **l'Olanda ha tre livelli di governo**:

- *il governo nazionale, composto da 12 Province;*

---

[196] La Legge Joint Arrangements (*Gemeenschappelijke Regelingen*: è una legge olandese secondo la quale i partenariati sono regolati tra enti pubblici quali comuni, province e aziende idriche.
L'attuale legge è in vigore dal 20 dicembre 1984. Questa legge da allora è stata la base principale per la cooperazione tra comuni, province ed aziende idriche).

- le province, amministrate da un Commissario (nominato dal Re), da un Gabinetto, da un Consiglio eletto;

- i comuni, che sono 408 e che sono amministrati dal Sindaco (nominato dal Re) e da un Consiglio eletto.

Un quarto "tipo" di governo è il Consiglio d'acqua (27 Comitati per le acque) che ha responsabilità specifiche per la gestione e qualità delle acque nei bacini idrografici, depurazione e manutenzione.

Province, Comuni e Aziende idriche sono autonomi. Ciò significa che possono andare al di là dei compiti che sono legalmente tenuti a svolgere ed ad assumere altri compiti. Possono determinare se eseguire questi compiti in modo indipendente o in cooperazione con altri. Per entrare nel dettaglio delle competenze dei livelli istituzionali espongo quanto segue:

- *Il governo nazionale* ha poteri significativi, tra cui fornisce finanziamenti sia per più livelli locali attraverso sovvenzioni e investimenti di capitale sia per la rete di trasporto strategico
- *I comuni* si concentrano sulla fornitura del servizio locale e pianificazione territoriale
- *Le province* svolgono un ruolo di monitoraggio e coordinamento.

Il consiglio comunale e gli Stati-Provinciali *sono gli organi più alti eletti,* quindi, rispettivamente, il comune e la provincia. Dopo le elezioni questi consigli nominano un comitato che si occupa di preparazione ed attuazione delle decisioni politiche.

I membri del consiglio non sono membri del Consiglio/Stati.

Il presidente del consiglio di amministrazione e del consiglio *è il sindaco per i comuni ed il commissario del Re lo è per le province.*

Essi non sono eletti o nominati dal Consiglio, ma rispettivamente dal ministro degli Affari Interni e dalla Regina. Ciascuno dei membri del consiglio è amministrativamente responsabile di diverse attività (portafogli).

I sindaci sono spesso i pionieri della cooperazione regionale, perché il portafoglio è posizionato con loro.

I comuni sono finanziati mediante sovvenzioni generali e specifiche del governo nazionale, (limitate) tasse locali e tasse, investimenti (politica fondiaria) e sovvenzioni ai progetti. Il servizio civile è politicamente indipendente.

Non c'è (costituzionale) distinzione giuridica tra comuni urbani e comuni rurali.

Nel 1960 il Nord-Brabant ancora consisteva in 141 comuni. L'urbanizzazione e l'aumento dei compiti sotto la responsabilità dei comuni (dal decentramento e le aspettative della società) serviva da stimolo per un dibattito ripetuto relativamente al fatto se i comuni avessero sufficiente spazio (fisicamente) e dimensione (organizzativa) relativamente a tutte le loro attività.

A questo dibattito è seguita **la fusione dei comuni avviata dalla provincia**, soprattutto negli anni '90. Come risultato, nel 2010 si sono ottenuti solo 68 comuni. *Tale aggregazione spesso evoca resistenza da parte della popolazione*.

L'opinione prevalente, nel corso dell'anno 2012, è che i comuni determinino in che modo essi svolgono nel modo più efficace possibile i loro compiti e se e come il consolidamento debba essere affrontato**.**

Un'alternativa interessante è la cooperazione municipale.

Il Nord-Brabant ha una moltitudine di partenariati regionali. Questo è forse tipico delle regioni policentriche come il Nord-Brabant.

Fa anche parte della cultura del Nord–Brabant, oltre ai requisiti di legge, la collaborazione con il settore privato e le organizzazioni della società civile. Per far comprendere l'importanza che riveste il partenariato in quest'area si fa presente che già nel XIX° secolo cooperative di agricoltori ed imprese hanno collaborato allo sviluppo in questa regione. L'assenza di partiti di maggioranza aiuta a stabilire un dare e avere, e quindi promuove la cultura della collaborazione.

Un recente (inedito) studio ha identificato 81 partenariati regionali che hanno interessato la provincia come un partner. Questa cifra non comprende i partenariati di cui la provincia *non è un membro.* Quindi ce ne sono molti di più. Ciò che si può notare è che il livello regionale non è presente e che il ruolo della Provincia è importante, quindi, di seguito, mi accingo a descriverne l'organizzazione e le funzioni.[197]

---

[197] Per una consultazione completa dell'amministrazione, pianificazione, welfare, etc. del Brabanstad consultare:
http://www.brabant.nl/Politiek-en-Bestuur.aspx

7.1.1. La Provincia e il suo ruolo.

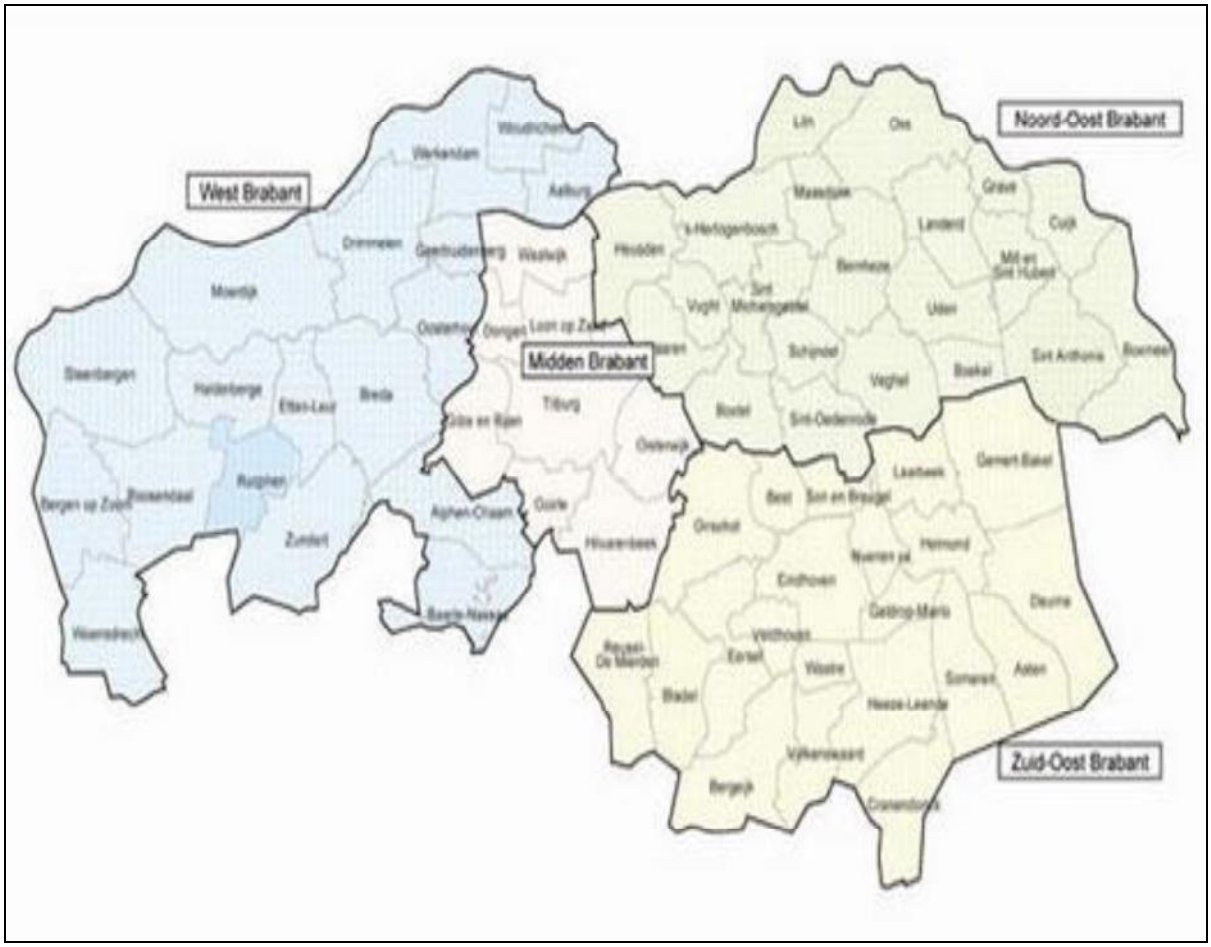
I Paesi Bassi sono divisi in 12 zone amministrative, dette province (*provincies*). Esse sono: Limburgo (*Limburg*), Brabant Settentrionale (*Noord-Brabant*), Zelanda (*Zeeland*), Olanda Meridionale (*Zuid-Holland*), Olanda Settentrionale (*Noord-Holland*), Utrecht, Gheldria (*Gelderland*), Flevoland, Overijssel, Drenthe, Frisia (*Fryslân*), Groninga (*Groningen*).

Fig. 26 - Raffigurazione dei confini delle 12 zone amministrative, dette province, dei Paesi Bassi

Fonte: Sito ufficiale dei Paesi Bassi. http://www.olanda.cc/mappa-delle-province-olandesi.html

Nella figura sottostante, invece, il focus è sulla Provincia del Nord Brabant

Fig. 27 - Descrizione figura: BrabanStad (B5) è una rete urbana in cui sono presenti: Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch e Tilburg e la provincia del Brabant settentrionale coopera insieme.



Fonte: sito ufficiale Brabant http://www.brabant.nl

Le province rappresentano il livello amministrativo intermedio fra il governo nazionale e le municipalità (*gemeenten*), che agiscono a livello locale.

Il governo di ciascuna provincia consiste di un'assemblea provinciale (*Provinciale Staten*) eletta ogni 4 anni, di un governo provinciale (*Gedeputeerde Staten*) eletto all'interno dell'assemblea, e di un commissario reale (*Commissaris van de Koningin*) nominato dalla Corona, ovvero dal governo nazionale e dal sovrano. Il commissario reale presiede il governo provinciale, ma il suo è un ruolo soprattutto simbolico.

Ogni 4 anni le 12 assemblee provinciali eleggono i 75 membri della Prima Camera (*Eerste Kamer*, simile al Senato italiano) del Parlamento dei Paesi Bassi.

Anche la Provincia del Nord Brabant sceglie i membri del Consiglio provinciale. Le prossime elezioni comunali si terranno nel 2015; il Consiglio provinciale del Brabant settentrionale consta di 55 Comuni membri rappresentati da 10 partiti politici.

La provincia ha molti poteri, ma ovviamente non può fare tutto da sola, quindi ha cercato la cooperazione con i comuni e il BrabantStad (B5).[198]

Il Ruolo e la posizione della provincia è quello di collegamento tra i comuni e il governo centrale ed è quindi talvolta chiamato livello intermedio. La Provincia sostiene, insomma, i compiti che per i comuni sono troppo grandi e per il governo sono troppo piccoli. Il focus principale provinciale è orientato sullo spazio, l'economia, l'ambiente, la mobilità e la cultura.

Per quanto riguarda la responsabilità del governo provinciale, esso deve scegliere consapevolmente il suo posto, sempre in relazione ai ruoli ed alle responsabilità di governo e verso i comuni.

Mentre il ruolo di leadership è più frequente relativamente alle imprese, ai cittadini ed alle organizzazioni della società civile nel dominio economico, **il ruolo della provincia è più quello di facilitare e dirigere.**

Ma, entrando più nel dettaglio del ruolo della Provincia, si nota come essa ricopra tre ruoli chiave:

1. come un'autorità della zona *è la contea* responsabile di una visione nitida a lungo termine del futuro del Brabant, come regione della conoscenza e dell'innovazione. La provincia impegna le parti insieme e crea le condizioni spaziali-economiche, essa, se necessario, si impone usando il suo potere.

Un esempio di legame è la guida che BrabantStad provincia e le cinque principali città in Brabant che lavorano insieme.

2. Nel suo ruolo di principale attore per l'attuazione della contea condivide compiti esecutivi per quanto possibile, con le altre agenzie, naturalmente, per quanto riguarda progetti professionali.

---

[198] BrabanStad (B5) è una rete urbana in cui sono presenti: Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch e Tilburg e la provincia del Brabant settentrionale coopera insieme. http://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/samenwerking.aspx

3. Lavora per la qualità della provincia. A questo scopo si auspica che il livello comunale di governo tenda a maturare ed essere autosufficiente. Quando è possibile, attiva il monitoraggio ed il controllo per far funzionare il sistema della contea, soprattutto quando ci sono azioni che vanno male ed in questo caso verifica se è opportuno un energico, necessario intervento.

La provincia non si assume alcuna responsabilità altrui e non lo farà certamente nella sede di Stato o comuni, interviene dove può davvero fare la differenza. Essa vuole giocare un nuovo ruolo, più innovativo in cui esercita pressioni sui partiti e stabilisce connessioni.

Ad esempio, la contea sta facendo quello che fa meglio: promuove l'innovazione e la collaborazione nel cambiare coalizioni o piattaforme. Il risultato è una soluzione migliore per quanto riguarda l'ambiente e l'amministrazione nel Brabant.

Ma passo ora a trattare del BrabanStad e dello strumento del partenariato.

7.2. Il BrabanStad ed il suo partenariato rurale-urbano.

Prima di entrare nel vivo dell'esposizione del partenariato del BrabantStad descrivo di seguito in che cosa consiste un partenariato e come viene definito dall'Unione Europea.

L'Unione Europea ha da tempo riconosciuto l'importanza delle relazioni urbano-rurali per lo sviluppo territoriale:

-nel 1999 ha sottolineato l'importanza dei partenariati urbano-rurali;

- la recente Agenda territoriale UE 2020 conferma questo approccio e guarda ad un partenariato rurale-urbano come strumento per rafforzare la coesione territoriale;

- il nuovo quadro 2014-2020, offre la volontà di aumentare la possibilità di costruire partenariati urbani-rurali. L'UE funziona da facilitatore e tutti gli stakeholder coinvolti dovranno sfruttare al meglio tutte queste opportunità.

I principali e più idonei strumenti che l'UE mette a disposizione per la costruzione dei partenariati rurale-urbani sono: le comunità di sviluppo locale (CLLD); la rete europea per lo sviluppo rurale (RESR) che potrebbe essere estesa con l'aggiunta di cooperazione rurale-urbano; il progetto di regolamento FEASR; i programmi europei di cooperazione territoriale; gli investimenti integrati al territorio (ITI); i patti territoriali e le iniziative locali per l'occupazione sostenute dal FSE.

Risulta chiaro che i governi non possono più risolvere i complessi problemi che si trovano ad affrontare, in isolamento, essi devono aiutarsi a vicenda così come altri soggetti privati e stanno aumentando il loro sforzo di individuare nuove forme di governance idonee a vari contesti geografici ed alle sfide istituzionali che emergono.

Raramente le politiche urbane e rurali nazionali contemplano delle interazioni tra territorio urbano e rurale. Le strategie devono tener conto degli effetti a cascata di decisioni politiche che collegano le regioni rurali e urbane a causa dei legami economici e sociali in evoluzione (OCSE, 2009); l'OCSE osserva che "una percezione" della dimensione periferica per le piccole/medie città ed accordi politici sconnessi spesso non riescono a riflettere il carattere e la diversità della Regioni (mancanza di comprensione).

Le strategie integrate di sviluppo sono il fine ultimo della politica per migliorare le sinergie tra le funzioni urbane e rurali all'interno di una regione. L'esempio della Città Regione Leeds (LCR) è quello della regione che tira tutti insieme ma che è influenzata (negativamente) dal suo policentrismo, dalla dispersione geografica e dalla complessità istituzionale, visto il gran numero di autorità unitarie e distrettuali del suo territorio. *Ecco perché è importante ridurre i livelli di governance.*

Questi fattori più difficilmente generano una comunicazione efficace, un forte coordinamento ed un comune senso di scopo.

Il partenariato rurale-urbano è emerso come un importante meccanismo di coordinamento per le aree urbane e rurali funzionali ad esso ed un importante strumento di governance (OCSE 2001) che deve essere ben definito.

I partenariati rurale-urbani sono meno noti: uno studio del 2010 relativo alla rete delle regioni europee ed alle aree metropolitane (METREX) fornisce alcuni chiarimenti. Si riferisce a loro come "un nuovo approccio alla politica di coesione", perché cercano di coltivare maggiori rapporti urbano-rurali attraverso la creazione di "reti nuove e possibilmente durature di cooperazione".

E' uno speciale organismo intercomunale in cui possono essere trovati "partner rurali", che hanno unito le forze con i "partner metropolitani" …….che aiutino la "regione estesa a meglio affrontare le sfide attuali e future" (Kelling, 2011). Una

prima caratteristica, secondo Kelling, è che i partenariati possono essere creati su una maggiore distanza geografica, al di là dei confini geografici limitrofi.
Lo studio da Artmann et al. (2012) aggiunge che i partenariati rurali-urbani hanno l'obiettivo di uno sviluppo equilibrato portando "luoghi forti e deboli (economicamente) insieme" in un costrutto urbano-rurale inoltre, essi dovrebbero essere "volontari", "sostenibili", "visibili" e "reciprocamente vantaggiosi per tutti i partner" (Artmann et al., 2012: l9). Ancora, essi sono un tipo "speciale" di cooperazione intercomunale, perché mettono insieme diversi tipi di comuni-rurali, suburbani ed aree urbane (Artmann et al. 2012: 23). Questa definizione del partenariato rurale-urbano può essere semplice o difficile da creare, a seconda del contesto.
Gli Accordi di partenariato (governance) acquisteranno importanza nella moderna rete-society, soprattutto quando le risorse pubbliche si esauriranno.

Nel caso del BrabanStad, si tratta di un modello di governance urbano-rurale che risulta più complessa ed occorre un approccio "looser" (allargato) con partnership che riflettono una "minimale" ristrutturazione di governo verso il basso ed **accordi ad hoc,** per gestire il diverso rapporto ed i progetti proposti ed è importante adottare misure per costruire la fiducia e rafforzare le connessioni soprattutto dove non esiste alcuna tradizione di cooperazione tra attori urbani e rurali ed i secondi temono di essere dominati dai primi.
La partnership è stata originariamente concentrata, esclusivamente, sugli sviluppi spaziali-economici e sull'attuazione della politica urbana da parte del governo nazionale. Con la collaborazione i partner volevano attirare più attenzione da parte del governo nazionale riguardo alla loro importanza strategica per lo sviluppo territoriale ed economico nazionale, oltre a controllare le loro stesse trasformazioni. **L'idea era lavorare insieme**. Negli ultimi anni questa attenzione si è ampliata per includere altri settori strategici come l'ambiente, la cultura, la mobilità e lo sviluppo sociale.
La provincia ha spesso un proprio ruolo nel prendere parte insieme e nel fare partenariati che funzionino tra governi e privati. Ciò può essere ottenuto da incentivi "soft", come agevolazioni e affari pubblici.

Gli obiettivi dei partenariati vengono promossi e l'importo delle risorse può variare, a seconda dell'interesse che la provincia ha in una partnership. Quando la provincia ha un gran interesse per i risultati del partenariato, contribuirà con più risorse e prenderà l'iniziativa, in caso contrario, il supporto per la partnership è più "process driven" (processo guidato) e la provincia può richiedere che altri partner contribuiscano con il proprio apporto.

Le partnership sono un modo efficace per raggiungere gli obiettivi del governo. Gli investimenti sono spesso condizionati dal presupposto che anche un altro partner contribuisca, generando così un moltiplicatore. Inoltre, Le città in BrabantStad stanno prendendo in considerazione sempre di più gli interessi delle loro regioni rurali circostanti.

BrabantStad vuole facilitare il collegamento generale tra la cooperazione regionale e la partnership, ad esempio ricordando alle città il proprio ruolo di leader nella regione.

La provincia come partner nel BrabantStad è tradizionalmente responsabile della rappresentanza delle aree rurali. I temi della cooperazione e i partenariati regionali esprimono entrambi sia interessi "rurali" che interessi "urbani". L'idea che lo sviluppo urbano e rurale deve essere in equilibrio è ampiamente supportato. Ci sono differenze nel modo in cui la cooperazione regionale sta prendendo forma, perché la cooperazione a questo livello è (spesso) volontaria.

Volontario non è vincolante ma nemmeno non vuole essere "non fare". Ci deve essere confronto a vicenda su progressi e risultati.

Il governo nazionale non ha una politica esplicita finalizzata alla cooperazione tra città e zone rurali; tuttavia, esso mira ad avere funzioni pubbliche svolte dal livello di governo più adatto direttamente coinvolto.

Questo ha portato al decentramento delle competenze dal livello nazionale per province e comuni. Per ogni questione politica il governo fa una valutazione per definire se le attività saranno trasferite a tutti i comuni o ad una selezione di comuni (differenziazione).

Ad esempio, i compiti in materia di assistenza sociale sono decentrati a 43 cosiddetti "communities centrali". Per le altre attività (ad esempio licenze, assistenza ai giovani), il governo impone la cooperazione regionale come

condizione, ma lascia ai comuni comprendere in quale regione e come prenderà forma.

Questo modo di procedere è quello dove i comuni utilizzano spesso la citata facilitazione "Joint arrangement".

In linea con questo ragionamento, la provincia richiede generalmente un approccio in cui partenariati regionali sono incoraggiati, piuttosto che imposti. Accordi di partenariato stanno guadagnando importanza per affrontare problemi complessi. Allo stesso modo, la "pressione della Agenda regionale" è da evitare.

Ma cerchiamo ora di capire quali siano le caratteristiche del Partenariato BrabantStad.

7.2.1. Le caratteristiche del Partenariato BrabantStad.

Il BrabantStad è una rete che permette a cinque città non contigue ed alla provincia del Brabant settentrionale di cooperare.

Ma come è stato possibile realizzare la rete Brabanstad?

Nel 1984, è stata introdotta una (adattata) legislazione chiamata "Gemeenschappelijke Regelingen (Accordi di compartecipazione)"che stabilisce come la collaborazione tra i comuni (e province e aziende idriche) possa prendere forma.

I comuni possono optare per una partnership, compiti di outsourcing (esecutivi) ad un altro comune e/o la creazione di un organismo comune. *Questa legge promuove anzitutto la cooperazione tra i comuni limitrofi e la creazione di partenariati*.

Dal 2001, le cinque più grandi città della provincia del Brabant stanno lavorando insieme in una rete: il BrabantStad ed esso rappresenta una collaborazione tra comuni che non sono direttamente geograficamente adiacenti.

La rete BrabantStad, dunque, è stata fondata nel 2001 su iniziativa dell'allora Commissario della Regina del Brabant. La collaborazione risale al quarto Documento Programmatico Nazionale della pianificazione territoriale (1991), che inizialmente ha designato otto città chiave, tra cui Eindhoven.

La provincia è intervenuta per favorire una maggiore collaborazione ed ha promosso un approccio per favorire una cultura di rete e legami sociali.

Giuridicamente e amministrativamente, non ci sono ostacoli alla cooperazione.
Tuttavia, poiché l'attuazione della cooperazione è nelle mani dei membri del consiglio, i consigli e gli stati-province a volte si lamentano che la cooperazione li sminuisce dalla loro funzione di monitoraggio ed effettivamente ciò crea un quarto livello di governo dotato della propria agenda; del resto i partenariati sono spesso progettati per svolgere compiti in modo efficiente ed efficace a causa della moltitudine di compiti che spesso non è percepita come tale. I reclami sono sollevati riguardo "la pressione degli ordini del giorno".
Attualmente, in parte a causa di questi motivi, la legge sulla "Joint Arrangements" (accordi congiunti) è in fase di revisione.

La Partnership si è sviluppata in sei fasi che descrivo qui di seguito:
Fase1: *Accordi ad hoc, rete «pre-ufficiale» prima* del 2001, i documenti prodotti in questa si riferiscono *alle singole città, non alla rete*, poco si conosceva circa ogni città e riguardo le questioni chiave. La collaborazione veniva creata ad hoc per esplorare i contribuiti allo sviluppo economico e spaziale nazionale;
Fase 2: *Rete formale creata per stabilire la* relationship (2001-2002), creazione della partnership formale. Consiglieri della provincia e delle Città hanno deciso di unire le forze su elementi condivisi. Adozione del programma all'inizio del 2002 per gli anni 2002-2003;
Fase 3: *Lobbying* congiunta (2002-2003), la Partnership si è evoluta in una rete di lobbying per fornire impulso ad un certo numero di progetti presentati per il finanziamento nazionale. Il programma ha caricato il concetto di BrabandStad come una rete urbana da sviluppare attraverso studi congiunti;
Fase 4: *Politiche e strategie comuni (2004-2008),* il Partenariato ha deciso di ancorare gli obiettivi comuni definendo strategie a lungo termine. Individuate quattro sfide, azioni e progetti;
Fase 5: *Investimenti comuni (2008-2012),* grazie ai rapporti più stretti tra città, la rete è stata in grado di attivare una serie di programmi di investimento congiunto per attuare progetti e attività; coesione delle città nel finanziare progetti con fondi nazionali o comunitari;

Fase 6: Investimenti collettivi (2012 - e seguenti), le città investono maggiormente in obiettivi strategici comuni (come la candidatura di Eindhoven come Capitale EU della Cultura).

La Provincia è intervenuta, come ho già avuto modo di dire in precedenza, per favorire un approccio più collaborativo con una prospettiva culturale e legami sociali; il Commissario ha riunito i Sindaci delle cinque più grandi città nel raggio di Brabant, Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch e Tilburg, per collaborare ed è stata designata come una rete urbana nazionale nel quinto Documento Nazionale della pianificazione territoriale (2004).

BrabantStad è una partnership strategica formale, ma non strutturata cioè non sulla base di uno statuto.

Ha un complesso sistema di discussione, di lavoro comune e il processo decisionale, le decisioni raggiunte, vengono prese attraverso il consenso.

I vari livelli di organizzazione all'interno del BrabantStad includono:

- Commissario e sindaci delle cinque città;
- Comitato direttivo composto da membri del Consiglio di ciascuno dei sei partner;
- Piccolo team di supporto responsabile nei confronti del Comitato;
- Serie di gruppi di lavoro che collaborano su temi concordati, mettendo insieme i sei partner e altri stakeholders;
- Struttura consultiva che riunisce partner provenienti da Università ed imprese (modello di cooperazione *a tripla elica*).

Per quanto riguarda le competenze dei vari livelli di organizzazione all'interno della Partnership, essi sono i seguenti:

- *La Provincia ricopre un ruolo chiave nella Partnership*: fornisce il quadro istituzionale, il contesto di pianificazione territoriale regionale ed è garante della "voce" di quelle parti della regione non esplicitamente impegnate nella struttura BrabantStad;
- *Il Comitato direttivo detta le linee guida* in termine di visione generale e futuro del partenariato e si compone dai rappresentanti dei sei partner;
- *Il Team di supporto* che è situato all'interno della partnership ed è responsabile del Comitato direttivo, esso *segue il coordinamento delle parti* (1 coordinatore per partner). Ci sono degli «Ambasciatori» del team (se necessario degli "esperti") che

costituiscono il cuore della partnership e che fanno lobbying sul governo centrale dei Paesi Bassi e sulla Commissione Europea;

- *Il Working group*: *è il livello operativo che si occupa di temi specifici dove partecipano esperti* (sia del corpo amministrativo delle cinque città sia della provincia); un gruppo di coordinatori, uno per ciascuno dei sei partner, lavora a stretto contatto con il team di supporto

Il processo decisionale, rappresentazione ed implementazione delle decisioni, rimane il ruolo delle città e delle province.

Decisioni interne, come ad esempio l'attuazione delle priorità di sviluppo territoriale, potrebbero essere attuate dalla città in questione o dalle città o dalla provincia. Le strategie di lobbying, per esempio, volte al governo centrale od alle istituzioni europee, vengono portate avanti attraverso processi concordati.

Ad esempio, in genere, un sindaco dovrebbe prendere parte ad una discussione con un ministro del governo in nome della BrabantStad, ma potrebbe rappresentare e promuovere le posizioni concordate ed evidenziare il potenziale di sviluppo in tutta l'area, ovunque sia la sua posizione.

L'obiettivo generale della Partnership è quello di "sviluppare l'area metropolitana BrabantStad come una rete urbana" (Strategic Agenda BrabantStad, 2012-2020). L'obiettivo fondamentale è lo sviluppo economico delle cinque città, per stabilire l'area come un nucleo chiave "(centrale, hub)" ed aumentare sia il suo profilo nazionale che internazionale.

La Partnership si è evoluta nel tempo (in precedenza ne ho riportato le fasi) si è sviluppata fino a diventare un partenariato strategico sciolto tra la provincia e le cinque città, focalizzata su attività di lobbying ed ha iniziato a sviluppare un focus sulla pianificazione territoriale integrata.

Produce un documento strategico chiave su un ciclo di quattro anni.

Il programma del 2008 ha consegnato investimenti in un programma comune per un valore di 1,4 miliardi di euro a sostegno di un quadro di pianificazione territoriale concordato.

La strategia 2012-2020 continuerà questo lavoro, concentrandosi su un programma attraverso lo sviluppo economico, la mobilità e l'accessibilità e la qualità di una serie di investimenti infrastrutturali, il miglioramento delle strutture a disposizione

per i residenti e gli investitori verso funzioni di pianificazione, di rappresentanza e spaziali e come queste potranno sostenere altre attività, con una forte attenzione sull'uso del territorio, dell'ambiente e delle infrastrutture.

La sua narrazione è la crescita economica e lo sviluppo e l'affrontare le condizioni di base, che vanno da una forza lavoro qualificata alla qualità dell'ambiente di vita.

La partnership BrabantStad ha aggiunto un'ulteriore area di attività congiunta, proponendo Eindhoven come candidato olandese per il 2018 come Capitale europea della Cultura. E' chiaro che i partner considerano la decisione di investire collettivamente nel tentativo lontano di Eindhoven come Capitale della Cultura come un vero e proprio passo successivo, fuori della loro abituale vision, che avrà implicazioni per come funziona la Partnership e ciò significa che i partner pensano e progettano nell'ottica dell'area vasta.

Il progetto di "Capitale della Cultura" è il primo esempio di co-investimento, preferibile all'attuazione di una raccolta di fondi o di investire in pool e si tratta di un processo pluriennale in diversi passaggi che richiede l'impegno (finanziario) di tutti i partner per un programma congiunto.

L'accordo si basa su un investimento di 100 milioni di euro, finanziato dalla Provincia (il cui contributo è di 50 milioni di euro) e le città (10 milioni di euro ciascuno).

Tema della candidatura è "*l'arte di vivere insieme*". La sfida comune ha ulteriormente promosso la cooperazione ed una maggiore comprensione di come le città possano completarsi a vicenda.

Il progetto è legato anche a un altro scopo relativo al marketing territoriale: cioè attuare un brand territoriale per attrarre fondi e lavoratori qualificati e ciò per rafforzare la posizione strategica del territorio, per renderlo meno vulnerabile alle variazioni della domanda e del ciclo economico e, più in generale, di potenziare l'economia regionale; l'aspettativa, dunque, è che il progetto di "capitale della cultura" stimoli in futuro l'ulteriore sviluppo, per contribuire a promuovere l'area e garantire che le diverse parti della rete, in particolare, le altre quattro città, traggano benefici spill-over dalla proiezione di Eindhoven.

Il Partenariato BrabantStad viene descritto come una "rete di città" ed il concetto nazionale di pianificazione territoriale descrive esso come una "rete urbana".

Abbiamo avuto modo di capire che le zone rurali della provincia sono piccole e molte sono fortemente collegate alle aree urbane. Poche aree non sono facilmente raggiungibili da un centro urbano.

Ciò è completato da un sistema di trasporti ben sviluppato con gli standard definiti di accessibilità ai servizi urbani e servizi rurali. Anche se a prima vista l'obiettivo della partnership sembrerebbe quello urbano, vista la natura fortemente urbana della regione vi è, tuttavia, un sano rispetto per le interdipendenze tra le aree rurali e urbane e dei servizi che si forniscono a vicenda.

Questa interdipendenza è rafforzata in vari modi.

Ad esempio, l'Agricoltura e l'Orticoltura Organizzazione Meridionale (ZLTO) è stata coinvolta a tutti i livelli nella costruzione dell'Agenda strategica per BrabantStad.

Un altro esempio è la decisione di sviluppare Brabant come un "provincia distribuita" che miri ad un "equilibrio ecologico, dimensioni sociali ed economiche", così come la decisione di impedire lo sviluppo urbano nello spazio verde tra Tilburg, Den Bosch e Breda. Questo avrebbe portato ad un forte polo urbano di circa 900.000 persone. Invece, il modello distribuito è stato adottato, dove le città hanno collaborato per mantenere questo spazio come il Groene Woud (il parco rurale Green Forest), un modello perseguito altrove nella zona.

Viene anche considerato il punto di vista relativo al fatto che i lavoratori internazionali possono risolvere il problema dell'invecchiamento della popolazione e l'emigrazione dai villaggi (questione demografica).

Nonostante la visione sulla campagna, la partnership *non necessariamente* affronta argomenti rurali.

Rispetto ad altri partenariati regionali (ad es. Brabant ovest), il BrabantStad non sta trattando direttamente i problemi comunali che si verificano in campagna (ad esempio, il sistema sanitario, che è sotto pressione a causa della riduzione dei sussidi statali, il cambiamento demografico e l'invecchiamento).

Le zone rurali non sono direttamente coinvolte nel processo di BrabantStad: le cinque città sono gli attori chiave nel processo decisionale strategico.

Ciascuna città rappresenta non solo se stessa ma la sua propria rete intercomunale di cooperazione (e la regione). Partner provenienti da comunità rurali, villaggi e altri

livelli di stakeholders sono inclusi nel sistema di rete in gruppi di lavoro e le quattro "strutture regionali" che alimentano il sistema BrabantStad.

Artmann et al. (2012) nota che **la sostenibilità in un partenariato rurale-urbano è possibile solo con una certa struttura organizzativa. Questo è uno dei rischi nel BrabantStad**.

La maggior parte dei rapporti è su base informale che offrono flessibilità ma anche corrono il rischio di rottura.

Una più duratura cooperazione anche tra i comuni rurali funziona solo con una struttura organizzativa che abbia almeno regole di base per la partecipazione e strategie di problem–solving.

Per quanto riguarda le zone rurali la *Strategia BrabantStad 2012* fornisce una prospettiva chiara riguardo all'aspetto dello sviluppo economico delle aree "rurali":

- Il suo contributo alla qualità della vita della zona e quello che può offrire agli investitori internazionali e lavoratori altamente qualificati che l'area cerca di attrarre. Il documento strategico afferma la necessità di affrontare "una carenza clamorosa delle competenze e dei lavoratori della conoscenza", i partecipanti hanno insistito sul fatto che il ruolo delle aree rurali è stato fondamentale per attrarre investimenti e manodopera specializzata.
- E' presente la necessità di gestire la disponibilità di terreno sia per scopi industriali che per il tempo libero, assicurando che il quadro normativo sia in grado di garantire gli investimenti.
- L'obiettivo di garantire la sostenibilità degli insediamenti intorno nell'hinterland delle città, fornendo una variegata rete di ambienti di vita sia per i visitatori e residenti locali.

Per diventare un partenariato più rurale-urbano, i temi rurali potrebbero essere inclusi nella strategia e potrebbero incoraggiare un legame più diretto nei settori rurali. Allo stato attuale, i benefici per le aree rurali di partenariato BrabantStad sono più indiretti e la provincia è la voce delle zone rurali. La cooperazione con le aree rurali potrebbe essere più forte se le città includessero finalità rurali nella loro strategia (ad esempio il turismo).

L'identità territoriale è forte in entrambe le aree, urbane e rurali. Questo collegamento deve essere rafforzato in materia di occupazione, trasporti,

residenzialità e ricreazione (intrattenimento e svago). Sviluppo economico forte, con conseguenti vivaci distretti industriali (agroalimentare, BrainPort, Farmaceutica, logistica), permette ai villaggi parecchie possibilità. Essi possono mantenere la loro dimensione, perché i lavori sono disponibili nelle vicinanze ed i lavoratori possono cambiare; aumentare il numero dei lavoratori provenienti da fuori dei Paesi Bassi per lavorare nei distretti industriali; co-operare con i distretti industriali per trovare soluzioni a sfide come l'invecchiamento, il calo della popolazione (ad esempio Boven Dommel, West Brabant).

In Brabant, i prodotti agroalimentari e servizi in luoghi rurali si sono evoluti, a causa della crescente vicinanza delle aree urbane e rurali legate alla proliferazione urbana. Ad esempio, il 37% dei rapporti tra imprese sono tra le imprese nelle zone rurali e nei luoghi urbani.

Mentre i residenti sono spesso riluttanti a vivere accanto alle aziende agricole, che crea problemi per la produzione intensiva, esistono aziende come, per esempio, la Venkomatic, che produce uova biologiche più costose in strutture rurali locali ed accoglie i turisti.

In generale, i tentativi di sviluppare i mercati locali hanno introdotto una nuova era per connettersi con i consumatori. Una azienda invita i clienti a guardare la raccolta dei piselli di notte, per massimizzare la freschezza e creare fidelizzazione. Den Bosch e Tilburg ne sono un esempio. La chiave di entrambi i progetti è che la produzione rimane chiusa nella città, dove i clienti hanno facile accesso ad essa.

7.2.1.1. Punti di forza e di debolezza del Partenariato BrabanStad.

Ma quali sono i punti di forza e di debolezza del BrabantStad?.

Come esempio di partenariato, *il BrabantStad sembra essere efficace nella realizzazione degli obiettivi che si è prefissato.*

Due elementi giocano un ruolo chiave nel partenariato: *la leadership e la fiducia.*

I leader svolgono un ruolo centrale nel partenariato. I leader sembrano godere di un elevato livello di fiducia reciproca a livelli esecutivi ed operativi della provincia e nelle amministrazioni delle cinque città.

I Gruppi di lavoro agevolano gli scambi nell'ambito del partenariato, ma le discussioni delle prossime fasi del BrabantStad sembra che avranno luogo anche in

contesti informali, come, ad esempio, riunioni "focolari" tra i sindaci delle cinque città ed il commissario. Il dato che né i sindaci, né il commissario sono eletti, in quanto essi sono nominati dal governo centrale per un periodo di sei anni, con possibilità di rinnovo per altri sei anni; come pure il dato cha i consigli comunali e provinciali sono gli unici organi elettivi e il loro mandato dura quattro anni, questi aspetti, in aggiunta alla sua natura non strutturata (non c'è statuto), rende la partnership vulnerabile ai cambiamenti di leadership. Comunque, per quanto riguarda l'influenza politica, è vero che ogni 4 anni si tengono le elezioni dei comuni e delle province e non allo stesso tempo, ma la rete Brabant è abbastanza consolidata in 15 anni e quindi non è più influenzata dai politici.[199]

La fiducia è un elemento comune unificante. La struttura sociale della regione Brabant suggerisce che una delle principali caratteristiche delle persone è la loro disponibilità a cooperare nel lungo periodo perché c'è da parte loro la comprensione dei vantaggi che ne derivano. Ciò si riflette in un elevato livello di capitale sociale, come misurato dall'indice di fiducia interpersonale. Il World Value Survey Association misura la risposta ad una domanda se la maggior parte delle persone si può fidare; l'indicatore misura la percentuale di persone che hanno risposto alla domanda "la maggior parte delle persone si può fidare?" nel sondaggio del 1995-1997 (Inglehart et al., 2000) ed il risultato è stato che la macro area in cui si trova il BrabantStad, Zuid-Nederland è caratterizzata da un elevato livello di fiducia.

La figura sottostante riporta i tassi del livello di fiducia che costituisce elemento unificante. La struttura sociale della Regione suggerisce che una delle principali caratteristiche delle persone è la loro disponibilità a collaborare.

---

[199] **X edizione del "*M.A.S.T.E.R. School 2014*" dal titolo**: *Costruire reti di città- il governo di area vasta oltre le province,* organizzato della Associazione M.A.S.T.E.R. del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali – Università degli Studi di Padova.

Tab. 28 - Indicators of trust (survey 1995-97)

	Trust
Noord-Nederland	47,30
Oost-Nederland	64,14
West-Nederland	53,16
Zuid-Nederland	**50,00**
Average in the sample	**35,52**

Fonte: World Value Survey[200]

Nel complesso, il livello di fiducia nei Paesi Bassi è molto superiore alla media degli altri Paesi considerati.

L'efficacia della cooperazione è determinata da diversi fattori: il numero dei membri, la loro identità ed il contesto sociale in cui operano.

Il piccolo numero di membri, cinque comuni e la provincia, rende la negoziazione e la possibilità di trovare una soluzione comune più facile da raggiungere.

Infine, il contesto sociale facilita anche la cooperazione. Le persone nel Nord Brabant hanno un elevato livello di fiducia interpersonale, che è importante nel fare accordi che sono spesso fondati sul sacrificare benefici a breve termine per quelli maggiori lungo termine.

Il BrabanStad, in linea con le indicazioni dell'Unione Europea (Strategia Europa 2020), si è dotato di una "Agenda Strategica": essa rappresenta un importante risultato della partnership, perché ciò significa un impegno di obiettivi a lungo termine.

E' quindi lo strumento migliore per garantire la cooperazione delle città del futuro e si concentra su temi rilevanti per lo sviluppo economico della provincia del Nord-Brabant, tuttavia, sarà necessario fare un pò di chiarezza intorno al branding.

Ci sono una serie di marche all'interno del Brabant, che possono essere fonte di confusione. Queste includono la terra provincia, le città, in particolare Eindhoven,

200 http://books.google.it/books?id=HTCjAQAAQBAJ&pg=PA260&lpg=PA260&dq=Indicators+of+trust+(survey+1995-97)&source=bl&ots=tIW23X3ni3&sig=fFLJnA0OuKi-2mTk6-i_RdIxlg0&hl=it&sa=X&ei=UfESVIm6KqPC7AbH-oCIDg&ved=0CBkQ6AEwAA#v=onepage&q=Indicators%20of%20trust%20(survey%201995-97)&f=false

varie marche sub-regionali quali Noord-Brabant e marchi di partnership come Brainport che forniscono una forte identità per la partnership economica "tripla elica" per la regione della città di Eindhoven. Molto probabilmente, il creare un marchio riconoscibile per la regione potrebbe indurre confusione con queste identità già presenti. In realtà promuovere il marchio BrabantStad può venire a scapito dell'identità specifica delle cinque città.

Delineare e comprendere questa molteplicità di identità diventerà sempre più importante e non era chiaro nella misura in cui questo problema è stato considerato.

Per quanto riguarda l'Agenda, l'obiettivo economico dell'Agenda Strategica 2012-2020[201] è chiaro.

Essa definisce quattro obiettivi di sviluppo:

l. *Rafforzare la capacità di ripresa economica attraverso la conoscenza, l'innovazione e la valorizzazione***.** Il ruolo della partnership è quello di facilitare il collegamento tra i settori economici principali, al fine di sfruttare le possibili sinergie e di incoraggiare la cooperazione tra gli istituti di istruzione e gli imprenditori per ottenere una migliore corrispondenza dei posti di lavoro con competenze.

2. *Aumentare l'appeal internazionale del territorio*. La partnership ha facilitato la collaborazione delle cinque città per sostenere la candidatura di Eindhoven per diventare capitale europea della cultura.

3. *Aumentare l'accessibilità internazionale*. L'obiettivo è di creare una rete coesa di autostrade e strade dalla ristrutturazione delle infrastrutture esistenti e crearne di nuove e che istituisca un sistema coeso di trasporto pubblico sia all'interno del Nord Brabant che delle destinazioni internazionali (ad esempio, un collegamento ferroviario tra Rotterdam, Anversa e la Valle della Ruhr). Rafforzare la struttura spaziale della rete urbana. Questo obiettivo denota che la qualità spaziale è essenziale per un ambiente ottimale per le imprese ma anche per attirare lavoratori qualificati.

---

[201] http://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/agenda-voor-brabant.aspx

Il ruolo del BrabantStad consiste nell'attività di coordinamento fornendo una piattaforma per la condivisione e lo sviluppo delle conoscenze (la riforma del decentramento attuale prevede per le province espansive nuovi poteri per la pianificazione territoriale).

Lo sviluppo di BrabantStad come partenariato efficace ed efficiente ed un percorso per garantire gli investimenti è visto come il fondamento di questi obiettivi.

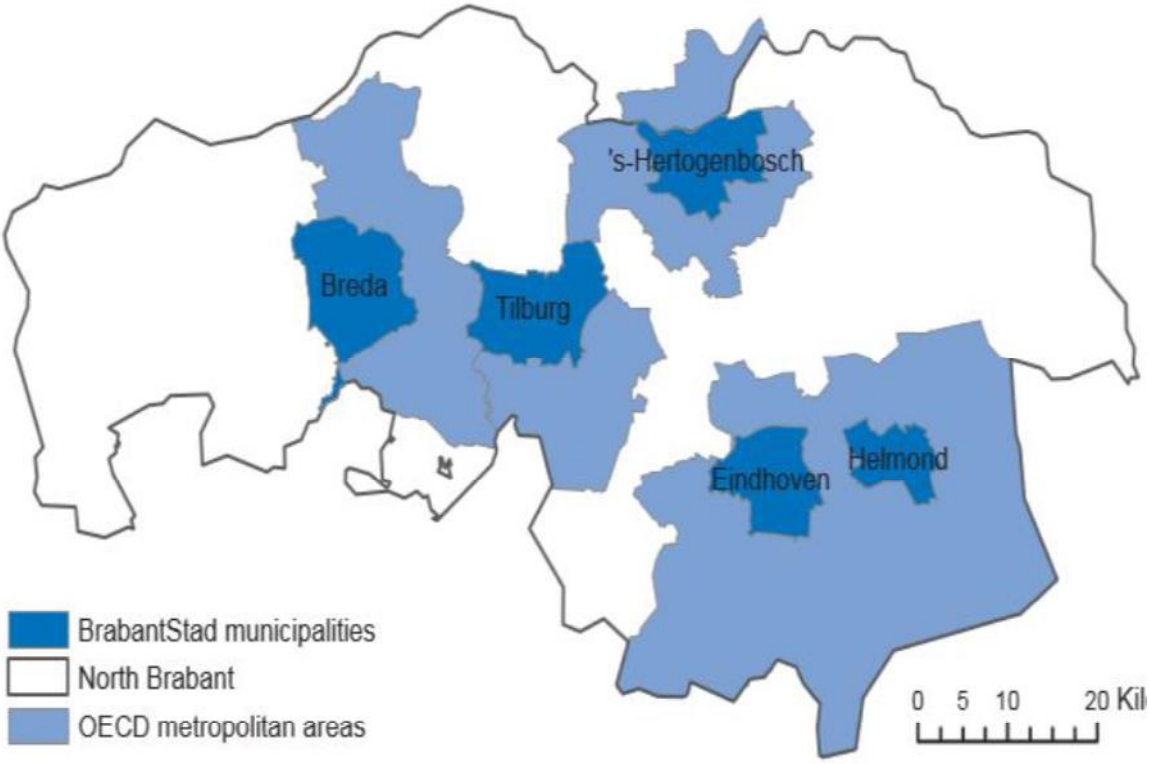
4**.** Il quarto obiettivo può essere tradotto come *cercare di ottenere un migliore rapporto tra aree rurali e urbane***.** L'Agenda Strategica osserva "*migliorare il mosaico metropolitano"* come un obiettivo. I suoi obiettivi sono triplici: i) al fine di garantire che le città diventino più urbanizzate; ii) i villaggi mantengano il loro aspetto rurale; e iii) le zone intermedie siano libere da urbanizzazione.

7.3. Il territorio della rete BrabantStad ed il Partenariato rurale-urbano.

Mi accingo, ora, ad affrontare l'argomento riguardante il territorio della rete BrabantStad situato all'interno della provincia amministrativa del Brabant settentrionale. Parlare della conformazione ed organizzazione di questo territorio è funzionale alla comprensione del Partenariato urbano-rurale.

Il territorio della regione funzionale del BrabantStad (di seguito"FRBS"), comprende le cinque più grandi città della provincia - Eindhoven, Helmond, Den Bosch, Tilburg e Breda - e la sua stessa provincia come si può vedere nella figura successiva.

Fig. 29 - Il territorio della regione funzionale del BrabantStad.



Fonte: OECD Rural Policy Review, Rural-Urban Pertnership. An integrated approach to Economic development. Bruxelles: European Union, 2013.:

La provincia considerata è il cuore industriale dei Paesi Bassi, la seconda regione del Paese, in termini di performance economica.

Uno dei significati futuri del territorio è la distribuzione della popolazione in una *struttura a mosaico urbano*, *senza grandi concentrazioni di persone in una qualsiasi area.*

La popolazione di 2,4 milioni è diffusa in tutto un gran numero di insediamenti di piccole e medie dimensioni. Situato nel sud del paese, che si estende da ovest a est, il territorio è vicino al confine con l'Olanda, con la Germania, e ne costituisce il confine meridionale con il Belgio.

Eindhoven, la più grande città della rete, contiene circa un decimo della sua popolazione (8,38% della popolazione totale della provincia) e le cinque più grandi

città rappresentano solo 826.000 persone, circa il 33,5% della popolazione del Brabant Settentrionale.

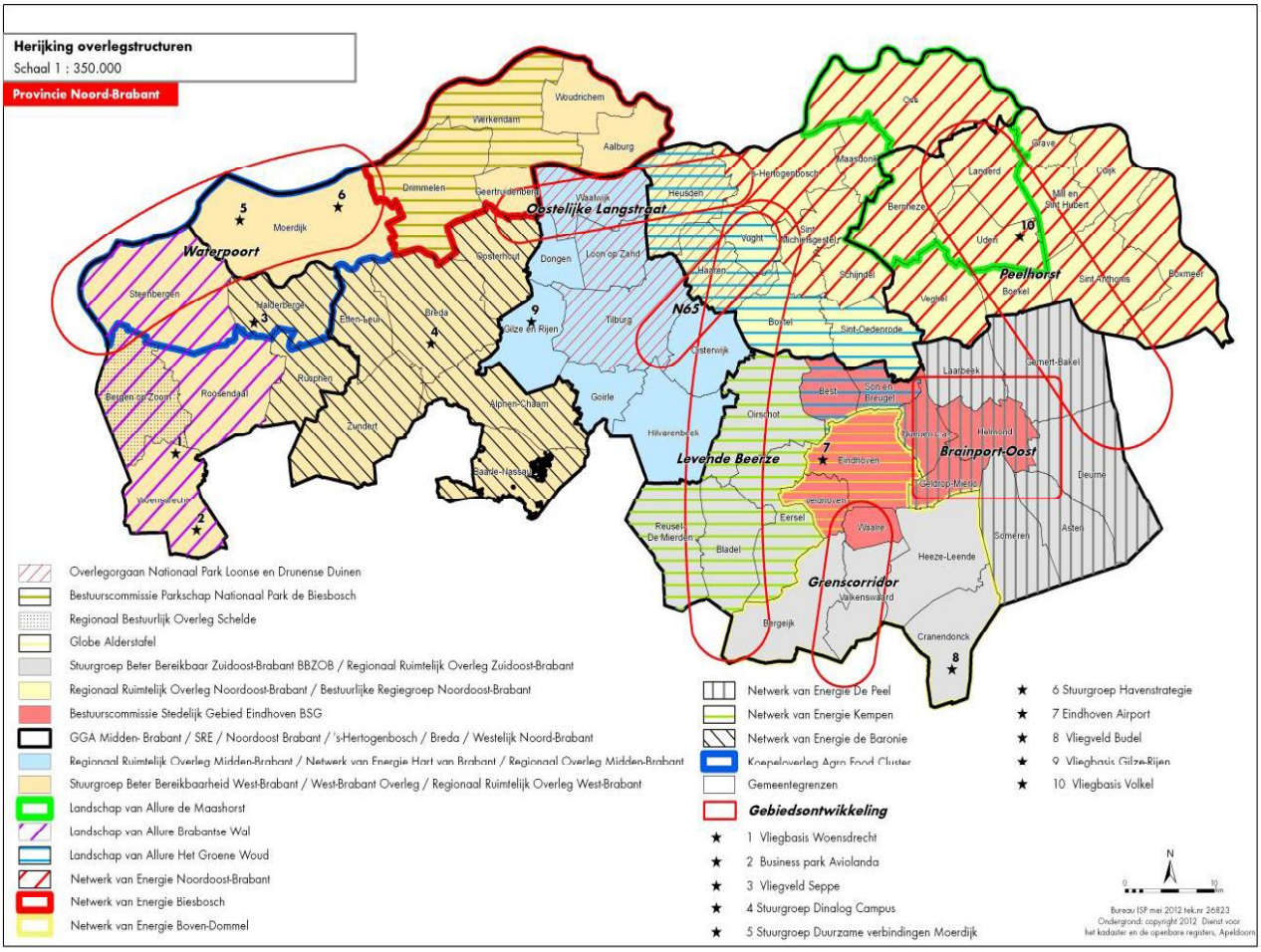
Delle cinque città più grandi della provincia all'interno della Regione funzionale del BrabantStad (FRBS), Eindhoven ed Helmond costituiscono *l'area funzionale metropolitana di Eindhoven,* come individuato dall'OCSE (2012b), mentre le altre tre città costituiscono *aree metropolitane separat*e di medie dimensioni funzionali urbane.

La Partnership sembra corrispondere, nel quadro Rurban, a una rete policentrica di piccole e medie città.

Il territorio del partenariato **non è definito in termini di un'area funzionale** e questo è dovuto al fatto che il territorio **coincide** con i confini amministrativi della provincia del Brabant settentrionale.

Il Brabant Settentrionale è diviso in quattro regioni NUTS3: Ovest, Midden, Noordoost e Zuidoost (vedere figura successiva).

Fig. 30 – Suddivisione del Brabant settentrionale in quattro regioni NUTS3.



Fonte: OECD Rurban Brabant Part C.

I quattro principali partenariati regionali tra le cinque città ed i loro comuni limitrofi quasi corrispondono con le regioni COROP.

In definitiva significa che, molti partenariati tra comuni limitrofi corrispondono a regioni NUTS 3,[202] esse vengono distinte da Eurostat e per i Paesi Bassi corrispondono con il cosiddetto formato COROP creato nel 1971.

---

[202] La Commissione ha adottato la Nomenclatura delle unità territoriali per le statistiche (NUTS) definita dall'Unione Europea, in base alla quale il territorio di ciascuno Stato membro è stato suddiviso in aree statistiche, comparabili in termini di dimensioni territoriali e demografiche, da utilizzare anche come riferimento per gli interventi delle politiche comunitarie. La Nomenclatura delle unità territoriali per le statistiche (NUTS) attualmente vigente è definita dai Regolamenti (Ec) n. 105/2007 del 1/02/2007 e n. 176/2008 del 20/02/2008. In particolare, i territori di livello NUTS 3 comprendono le province italiane, le Kreise tedesche, i Dipartimenti francesi, le province spagnole, etc.

La CBS (Central Bureau of Statistics) utilizza questo formato per gli studi regionali. Nel progettare il formato la cosiddetta *classificazione nodale* è stata utilizzata come principio primario. Ciò significa che ogni area COROP ha un nucleo centrale (ad esempio, una città), con un bacino d'utenza circostante.

Ad esempio, vengono presi in considerazione i percorsi pendolari esistenti. La cooperazione all'interno di regioni NUTS 3 è spesso associata a tali relazioni funzionali, ma anche influenzata dalla classificazione originariamente sviluppata per la ricerca regionale.

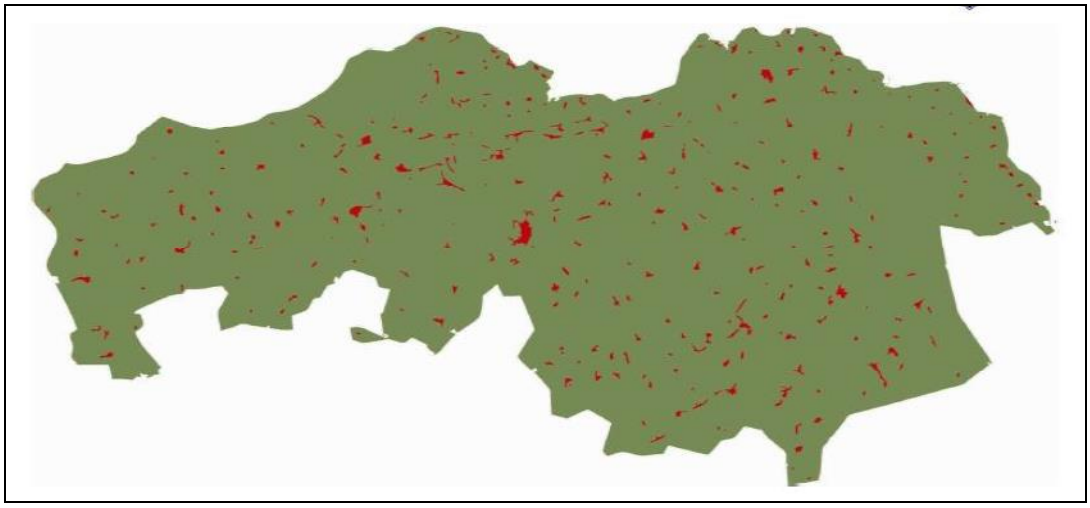
Il BrabanStad (FRBS) *rappresenta un tipo di secondo livello di cooperazione tra le cinque città rappresentative di queste regioni, le cosiddette "lower-level regions"* .

Le mappe d'uso del suolo di Brabant mostrano una distribuzione uniforme di città, villaggi, campagne e aree naturali in tutta Brabant. Ci sono pochissime concentrazioni. Le città non sono significativamente più grandi di alcuni dei villaggi urbanizzati. Aree naturali più grandi sono simili per dimensioni e sempre vicino alla città. Quasi il 39% della popolazione della provincia di Brabant Settentrionale vive in "meno" comuni urbani e "non" urbani ("meno" e "non" secondo classificazione della CBS).

L'ufficio di Presidenza Olandese di Statistica (CBS) individua 295 località (aree di build-up contigue), nel Brabant. La loro popolazione varia forma e 55 località hanno circa 250.000. Nel 2008, circa 18 località aveva una popolazione di almeno 21.000 ed erano "urban" secondo la tipologia utilizzata da CBS (molto, forte o moderatamente urbano). Queste 18 città di dimensione medio e piccole rappresentano il 52,6% della popolazione e vivono sul 7,2% della superficie. Altre 57 località hanno avuto una popolazione compresa tra 5.000 e 20.500 ed erano moderatamente urbane o meno urbane, contando il 24,7% della popolazione. Circa il 13,3% viveva in località con meno di 5.000 abitanti e circa il 9,4% della popolazione del Brabant viveva fuori località.

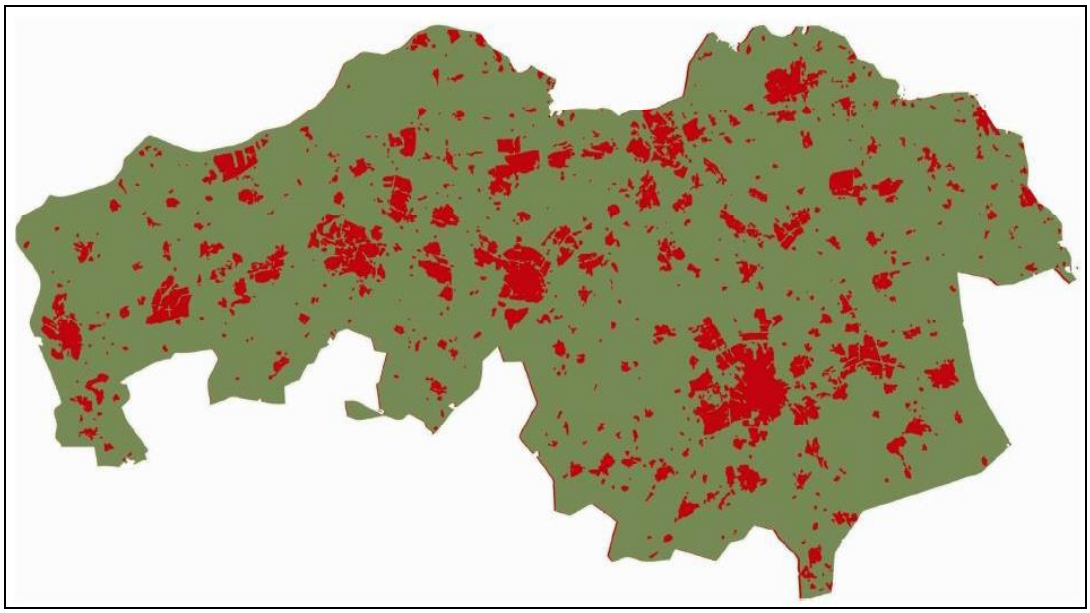
Città e villaggi appaiono come una nebbia urbana sulla mappa; aree urbane e rurali sono sparse e mescolate allo stesso tempo. Le aree urbane e rurali sono alla portata di ogni altro. **Questa è una delle qualità che definiscono il Brabant.**

Fig. 31 - La figura rappresenta la distribuzione delle aree del Brabant nel 1900.



Fonte: OECD Rurban Brabant Part B.

Fig. 32 - La figura rappresenta la distribuzione delle aree del Brabant nel 2005



Fonte: OECD Rurban Brabant Part B.

Le immagini del Brabant dall'inizio del XX° secolo mostrano ancora villaggi che sono funzionalmente e spazialmente separati dalle città tradizionali.

Ma il processo di industrializzazione era già iniziato da quel momento in Brabant, a causa delle condizioni favorevoli dovute a risorse naturali (di origine agricola), di lavoro e della costruzione di ferrovie e canali.

Dopo la seconda guerra mondiale Brabant aveva una grande quota, relativa all'espansione olandese, di popolazione, abitazioni, e lo sviluppo industriale in corso. Le città espanse nelle zone rurali adiacenti, assorbivano i villaggi che sono ancora visibili nel tessuto urbano di oggi.

Città operose come Tilburg e Eindhoven possono infatti essere caratterizzate come conglomerati di villaggi. Nel 1960 e nel 1970 anche molti dei villaggi più lontani hanno beneficiato dalla sub urbanizzazione e dall'ampliamento, adottando le città come parametro di qualità.

In tempi recenti, le città hanno ulteriormente ampliato, con i quartieri a bassa densità, imitazioni di vita di campagna. Le zone rurali hanno ulteriormente adattato forme urbane ed aspetti culturali e si affidano per parti dell'economia di libero svago al commercio dalle città.

Questa mescolanza di culture è in parte dovuta anche alla accessibilità della zona rurale. Il terreno piatto e sabbioso non rende difficile costruire strade.

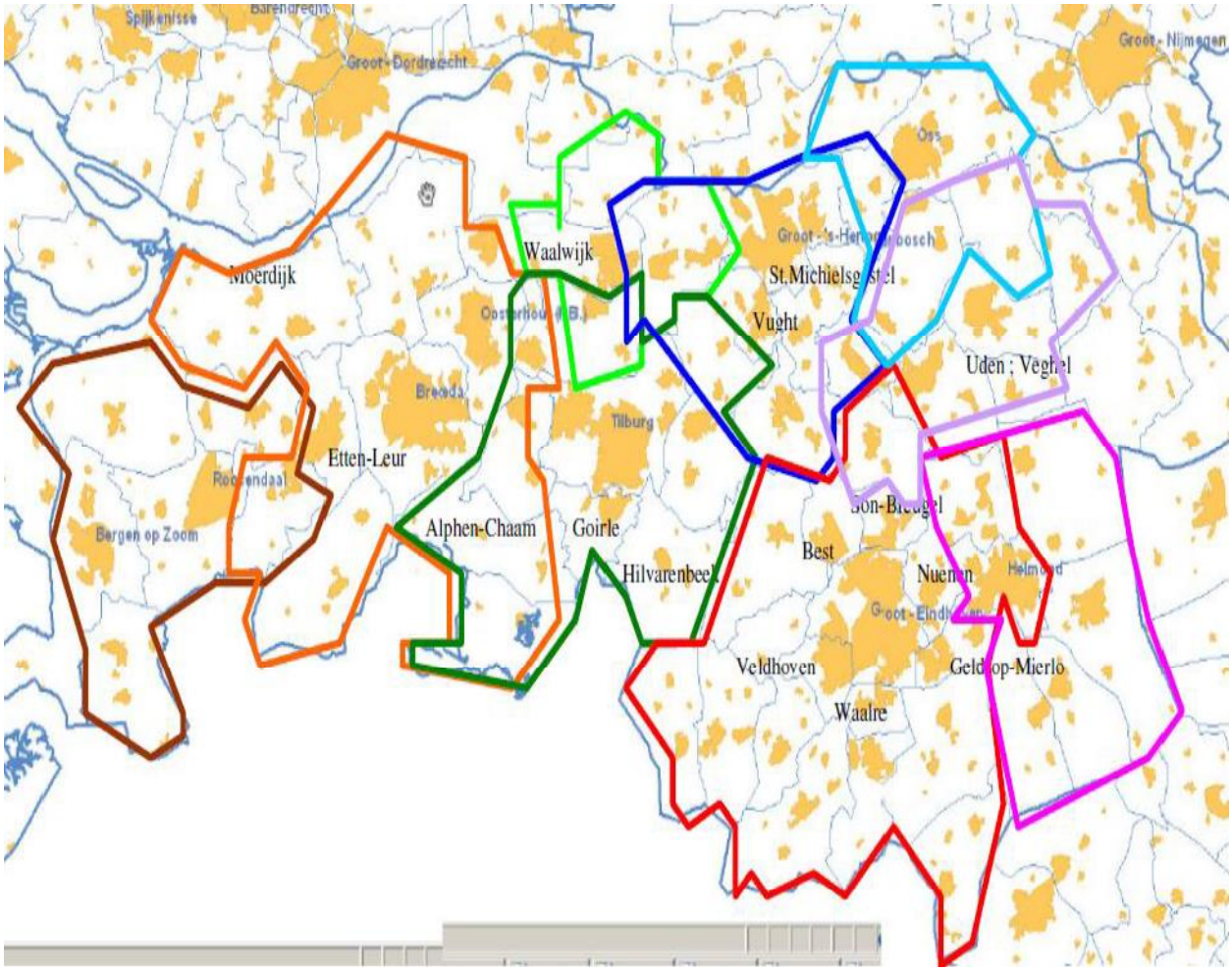
Brabant ha sempre avuto una fitta rete di strade locali. Una rete di autostrade è stata sovrapposta su questa rete ed è anche collegata con essa, in modo che ogni angolo della zona sia veloce e facile da raggiungere.

Si può asserire che *l'interdipendenza delle città e villaggi, delle aree urbane e rurali, con una maggioranza della popolazione che vive in località urbane, rappresenti l'area metropolitana poli-centrica di BrabanStad*.

Ma quali sono le caratteristiche delle zone urbane e rurali all'interno della regione qui considerata ed i suoi legami tra le due aree?

Si può notare, nella figura successiva, come i dati dell'area siano stati raccolti ponendo attenzione alle più piccole unità spaziali (ad esempio Comune o equivalente), che circondano l'area funzionale individuata per la regione qui considerata, ed essi vengono forniti disaggregati a livello comunale (o equivalente) o, se ciò non è possibile, almeno disaggregati per aree urbane e rurali.

Fig. 33 – Le nove regioni funzionali all'interno della provincia del Brabant.



Fonte: OECD Rurban Brabant Part A.

La mappa qui sopra mostra nove regioni funzionali (funzionali considerando gli spostamenti viaggio/lavoro) all'interno della provincia del Brabant intorno alle 4 città principali (popolazione Area Local Government – LGA - da circa 140,000-220,000) e 10 città secondarie e centri urbani (popolazione LGA da circa 40.000 - 90.000). Le 4 principali città e 10 città secondarie e centri urbani attraggono più del 10% della forza lavoro da altri LGA circostanti. Queste città e i centri urbani sono distinguibili come i principali centri per l'impiego della provincia.
Queste aree funzionali si sovrappongono, dando supporto (come già evidenziato in precedenza) alla classificazione della regione del Brabant, nel quadro Rurban come una rete di città di piccole e medie dimensioni.

La mappa non comprende LGA in Belgio e Germania, che può anche essere funzionale, per la regione considerata, a spostamenti di lavoro.

La caratteristica principale delle zone rurali *è la loro inclusione nel territorio urbano della provincia*, con facile accessibilità ai centri urbani e servizi.

Nella rete BrabantStad, il rapporto tra aree rurali e urbane è descritto sia come complementare che come interdipendente.

Il mix delle aree urbane e rurali è considerato un asset della provincia.

Vediamo ora quali sono i criteri di individuazione di un territorio urbano o rurale.

La CBS (olandese Bureau of Statistics) ha sviluppato i seguenti criteri per definire l'urbanità di un territorio, in base alla densità di indirizzi\km2:

Altamente urbano: media di 2500 o più abitanti per km2;

Forte urbano: media 1500-2500 abitanti per km2**;**

Moderato urbano: media 1000-1500 abitanti per km2**;**

Meno urbano: media da 500 a 1000 abitanti per km2;

Non urbano: media di meno di 500 abitanti per km2.

Le aree *altamente urbane, forti urbane e moderate urbane* sono considerate aree urbane, mentre le aree *meno urbane e non urbane* sono considerate aree rurali.

La provincia del Brabant distingue concentrazione urbana e delle aree rurali, soprattutto ai fini della politica spaziale.

Al fine di realizzare aree continue, 8 porzioni di aree meno urbane e non urbane LGA fanno parte di aree urbane di concentrazione, e 2 aree moderatamente urbane LGA sono nella zona rurale.

Tab. 34 - La CBS (olandese Bureau of Statistics) ha sviluppato i seguenti criteri per definire l'urbanità di un territorio, in base alla densità di indirizzi/km2.

CBS [illegible]	Classification of Brabant LGA according to CBS criteria [illegible]	Classification of Brabant LGA for policy purposes (LGA in alphabetical order)
[illegible]:	Tilburg	URBAN CONCENTRATION AREAS: Bergen op Zoom, Best, **Breda,** Dongen, **Eindhoven,** Etten-Leur, Geldrop-Mierlo, Goirle, **Helmond,** Nuenen, Gerwen en Nederwetten, Oosterhout, Oss, Roosendaal, 's-**Hertogenbosch,** **Tilburg**, Uden, Valkenswaard, Veldhoven, Vught, Waalwijk Bernheze, Gilze en Rijen, Heusden, Loon op Zand, Maasdonk, Son en Breugel, Veghel, Waalre
S[illegible]:	Bergen op Zoom, Breda, Eindhoven, Etten-Leur, Helmond, 's-Hertogenbosch, Veldhoven	
M[illegible]:	Best, Boxtel, Dongen, Geertruidenberg, Geldrop-Mierlo, Goirle, Nuenen, Gerwen en Nederwetten Oosterhout, Oss, Roosendaal, Uden, Valkenswaard, Vught, Waalwijk	
L[illegible]:	Asten, Bernheze, Bladel, Boxmeer, Cranendonck, Cuijk, Deurne, Drimmelen, Eersel, Gemert-Bakel, Gilze en Rijen, Grave, Halderberge, Heeze-Leende, Heusden, Hilvarenbeek, Laarbeek, Loon op Zand, Moerdijk, Oirschot, Oisterwijk, Reusel-De Mierden, Rucphen, Schijndel, Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode, Someren, Son en Breugel, Steenbergen, Veghel, Waalre, Werkendam, Woensdrecht	RURAL AREAS: Boxtel, Geertruidenberg Aalburg, Alphen-Chaam, Asten, Baarle-Nassau, Bergeijk, Bladel, Boekel, Boxmeer, Cranendonck, Cuijk, Deurne, Drimmelen, Eersel, Gemert-Bakel, Grave, Haaren, Halderberge, Heeze-Leende, Hilvarenbeek, Laarbeek, Landerd, Mill en Sint Hubert, Moerdijk, Oirschot, Oisterwijk, Reusel-De Mierden, Rucphen, Schijndel, Sint-Michielsgestel, Sint Anthonis, Sint-Oedenrode, Someren, Steenbergen, Werkendam, Woensdrecht, Woudrichem, Zundert
N[illegible]:	Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Bergeijk, Boekel, Haaren, Landerd, Maasdonk, Mill en Sint Hubert, Sint Anthonis, Woudrichem, Zundert	

Fonte: OECD Rurban Brabant Part A.

Nel 2012, il 68% della popolazione viveva nelle zone di concentrazione urbana. Le 5 più grandi città hanno rappresentato il 33,8%.

7.3.1. Principali indicatori relativi al BrabanStad.

Il BrabantStad è stato analizzato nelle sue dimensioni economiche sociali e di benessere.

Ogni area, contribuisce a qualità specifiche che rendono la provincia attraente per le nuove imprese (OECD, 2012b). La regione fa parte di un gruppo selezionato di "regioni produttrici di high-tech". La questione del declino o calo della popolazione sta guadagnando l'attenzione, dal momento che circa uno su tre LGA ha subito un leggero calo incidentale, dovuto principalmente a carenze di migrazione.

La crisi ha avuto un impatto maggiore sui settori che sono più sensibili ai cicli economici, come ad esempio la produzione industriale (ad es. DAF, ASML), i servizi commerciali e la logistica. Settori come l'industria alimentare (che sono più dominanti nella zona rurale) sono meno colpiti.

Ma l'industria delle costruzioni, che genera anche un sacco di posti di lavoro nelle zone rurali è stata colpita dalla stagnazione della domanda abitativa.

Le aree urbane e rurali sono tutte parte della rete policentrica di medie e piccole città, paesi e villaggi. Sebbene vi sia un certo grado di specializzazione settoriale, non si può dire che le aree urbane o le città siano dominanti.

Grazie alla vicinanza ed ai buoni collegamenti stradali e dei trasporti pubblici, è possibile vivere nella zona rurale e lavorare nell'area urbana, ma si verifica anche il contrario, creando così anche la complessità di sovrapposizione dei mercati del lavoro.

Parlando di mobilità e trasporti, la densità della rete stradale e il complesso rapporto tra aree urbane e rurali rendono la congestione del traffico una preoccupazione. In termini di trasporto, un migliore utilizzo di alternative alle auto (sia per le merci e passeggeri) è una sfida. Ciò può essere ottenuto attraverso una migliore informazione sul traffico e sul traffico strumenti di gestione (soluzioni ICT).

Per quanto riguarda l'utilizzo dell'uso dell'automobile, la tabella seguente mostra la distribuzione di uso dell'automobile (km percorsi), rispetto alla proprietà e della popolazione (2009).

Tab. 35 - Distribuzione di uso dell'automobile (km percorsi) nel Brabant.

	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible] S[illegible] Ur[illegible]	36,8%	36,3%	41,2%	39,5%	525,7
M[illegible] Ur[illegible]	24,4%	25,4%	20,5%	21,6%	479,8
L[illegible] Ur[illegible]	32,3%	31,1%	32,0%	32,5%	496,4
N[illegible] Ur[illegible]	6,4%	7,2%	6,3%	6,3%	498,0

Fonte: OECD Rurban Brabant Part A.

Sebbene la proprietà di auto sia maggiore nelle aree “altamente” e “forti” urbane, l'utilizzo è inferiore. Questo è spiegabile da un certo numero di ragioni: la destinazione del viaggio (lavoro, negozi, attività ricreative) è spesso più vicino e facilmente raggiungibile anche in bicicletta (paese piatto!) o con i mezzi pubblici. Il parcheggio può essere più difficile da trovare e le multe vengono spesso applicate. Ragioni quali gli onorari e la vicinanza, non sempre si applicano a “moderate” aree urbane, dove l'uso dell'auto è superiore, nonostante la proprietà sia inferiore.

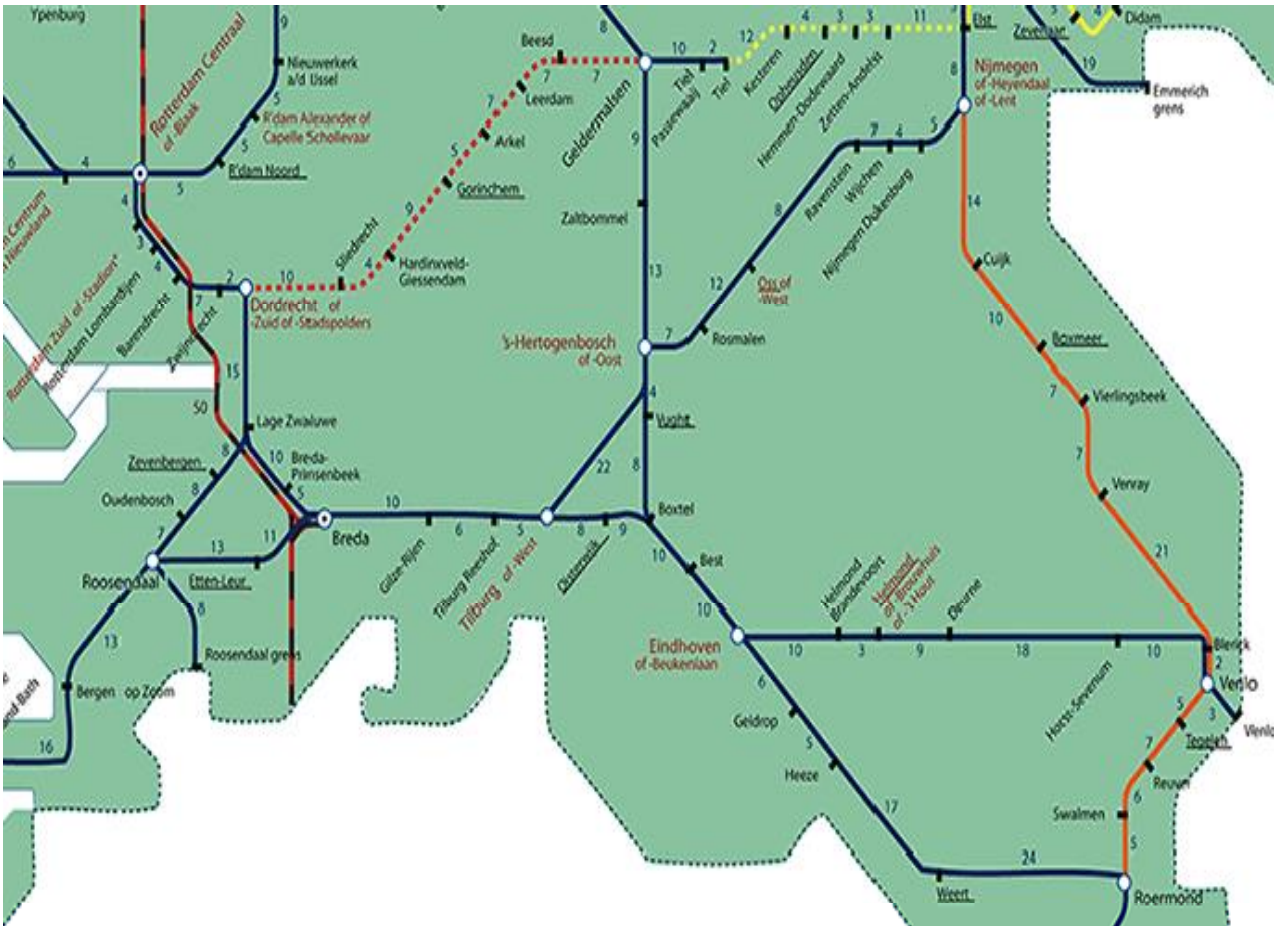
Nelle zone “meno” e “non” urbane l'uso dell'automobile è leggermente superiore alla quota di proprietà dell'auto, perché le distanze verso le destinazioni sono più lunghe e il livello del trasporto pubblico è inferiore.

L’argomento dei trasporti è fondamentale.

Il trasporto ferroviario è sviluppato ma se ne auspica un ulteriore incremento. La maggior parte dei servizi ferroviari nel Brabant sono forniti dalle (privatizzate) Ferrovie Olandesi che hanno un contratto con il governo nazionale. I servizi ferroviari collegano principalmente le principali città.

La figura seguente mostra le linee ferroviarie presenti nel Brabant.

Fig. 36 - I principali servizi ferroviari che collegano le principali città.



Fonte: OECD Rurban Brabant Part B.

Altri tipi di servizio di trasporto pubblico regionale del Brabant sono i seguenti: bus di guida con un calendario regolare, servizi di taxi regionali a prezzi fissi ed a basso importo e piccoli bus che possono essere chiamati, su richiesta, per il trasporto.

Il trasporto pubblico regionale è effettuato da due società private che hanno un contratto con la provincia, tranne nel sud-est del Brabant. In questa regione, un organismo congiunto dei comuni è stato istituito con poteri extra ai sensi della legislazione separata, compresa la regolamentazione del trasporto pubblico. Questa normativa è comunque in fase di revisione.

Solo le zone rurali hanno accesso ai servizi ferroviari se sono sulla linea in questione. In caso contrario, una vasta rete di linee di autobus, servizi di taxi regionali e piccoli "su richiesta" servizi autobus funzionano anche nella zona rurale.

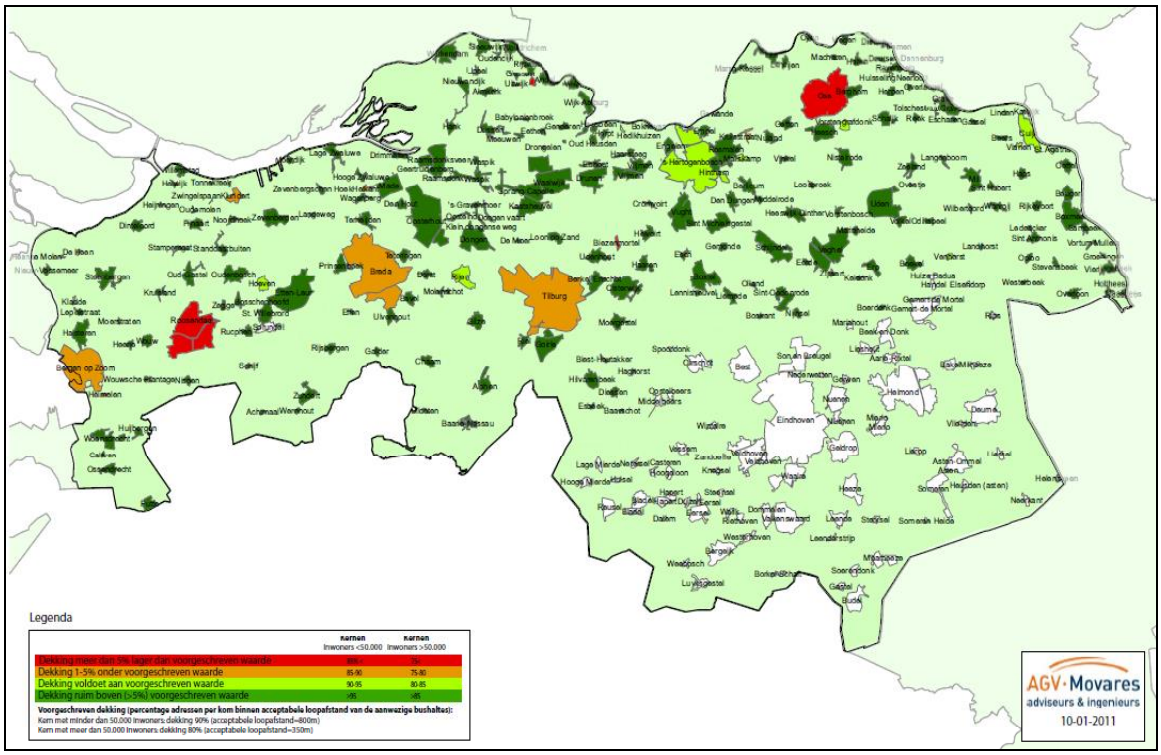
Due aziende private forniscono i servizi fino all'esaurirsi delle attuali licenze nel 2015.

Nel 2009, *la provincia ha formulato i livelli di base di qualità per il trasporto pubblico*. Essi sono:

- Tutte le località con almeno 2000 abitanti saranno servite nei giorni feriali da una linea di bus con almeno un servizio ogni ora. Nelle aree urbane, questo sarà due volte all'ora (almeno nelle ore di punta) ed anche il fine settimana è previsto un servizio;
- In tutte le località con tra il 2.000 e 50.000 abitanti, l'80% di tutti gli "indirizzi" si trova a 800 metri da una fermata dell'autobus o la stazione ferroviaria;
- In tutte le località con almeno 50.000 abitanti, il 90% di tutti gli "indirizzi" si trova a 350 metri da una fermata dell'autobus o la stazione ferroviaria;
- *Servizi di taxi regionali sono disponibili ovunque nel Brabant*;
- T*utte le località con almeno 400 residenti saranno servite da un servizio taxi regionale e da una fermata dell'autobus operativo, se nessun servizio di autobus è disponibile.* Lo stesso vale ovunque, a volte nessun servizio opera.

La misura in cui sono stati raggiunti questi livelli è stata rilevata nel 2009 come base per migliorare luoghi, tratte e servizi. Questo è un processo graduale. La seguente mappa mostra fino a che punto l'obiettivo "distanza dal bus stop o dalla stazione di servizio" è stato raggiunto nel 2010: (Il South East Brabant non è stato valutato, perché la provincia non disciplina il trasporto pubblico in quella zona).

Fig. 37 - mappa che illustra il raggiungimento dell'obiettivo "distanza dal bus stop o dalla stazione di servizio" (2010).



Fonte: OECD Rurban Brabant Part B.

I risultati di un sondaggio del 2008 per valutare la qualità del trasporto pubblico nelle aree rurali mostrano *la massima soddisfazione* con i mezzi pubblici verso i negozi ed i servizi sanitari. I criteri di qualità di base stabiliscono inoltre che tali strutture devono essere servite da mezzi pubblici. Un'altra indagine del 2008 ha trovato persone che sono meno soddisfatte nelle aree rurali con i mezzi pubblici rispetto alle persone nelle aree urbane.

La provincia ha istituito un sistema di verifica della qualità utilizzando il feedback da utenti regolari per migliorare la qualità.

Il concetto già esplicitato, che la ripartizione delle città e villaggi in tutta Brabant con pochissima concentrazione di aree ad alta densità è tipico per il BrabantStad, *viene spesso indicato come una qualità.*

Tuttavia, questa diffusione rende anche difficile attuare il trasporto pubblico.

Il Brabant è anche strategicamente posizionato tra le mainports di Amsterdam, Rotterdam e Anversa, e il Ruhrarea ed ha un'economia orientata all'esportazione,

questo aspetto stimola l'utilizzo delle autostrade ed aumenta le preoccupazioni per l'accesso alla regione. La provincia ha unito le forze con le città principali, le regioni e soggetti responsabili delle infrastrutture e dei trasporti, per sviluppare e fornire un programma integrato (*Brabant accessibile*).

Per quanto riguarda l'Ambiente, un programma integrato è stato sviluppato per migliorare **la qualità dell'aria** da parte della Provincia e di altri governi. Il programma fa parte del contratto nazionale con l'Unione Europea in merito a degli obiettivi dell'UE in materia di qualità dell'aria. Airquality è una preoccupazione sia nelle aree urbane che in quelle rurali. L'inquinamento acustico e la contaminazione del suolo sono problemi nelle aree urbane, in particolare per il riutilizzo/riqualificazione di siti.

La gestione dell'acqua è un problema che sta guadagnando l'attenzione in connessione con il dibattito sul cambiamento climatico. Nelle zone rurali anche la diffusione di malattie degli animali attraverso l'aria costituisce una preoccupazione. Inoltre, costituisce una preoccupazione anche l'impatto di nitrato e fosfato in acqua e suolo dall'uso di (eccessivo) concime.

L'Olanda ha *una forte tradizione sul controllo dell'uso del suolo*, ma ci sono sempre le preoccupazioni circa la frammentazione per esempio di aree agricole e aree naturali. I programmi sono stati sviluppati per ri-collegare aree naturali. Studi spesso integrati vengono effettuati e realizzati per collegare la progettazione di nuove strade con le strategie dell'uso del suolo.

Usi di tipo NIMBY (agricolo, industriale) si trovano generalmente in tutte le aree rurali e urbane. Anche se il loro utilizzo è soggetto a permessi, le lamentele dei residenti nelle vicinanze e altri continuano.

Il ruolo delle risorse naturali e culturali nelle economie delle aree urbane e rurali delle regioni è fondamentale**.** Possibilità lavorative o stipendio non sono sufficienti ad attrarre talenti nella regione. Anche la qualità dell'ambiente e della vita sono fattori che determinano se una regione può attrarre o mantenere manodopera altamente qualificata. Le qualità sociali, culturali ed ecologiche del BrabantStad e Brabant vengono pertanto considerate come condizioni necessarie per realizzare le loro ambizioni.

Il patrimonio presente come: aree naturali, campagna, vecchie fabbriche e monasteri, fortezze e monumenti, sono una parte importante dell'identità Brabant, che è integrata nello sviluppo di BrabantStad.

La cultura del Brabant svolge, giorno per giorno, un ruolo importante nel tentativo da parte del BrabantStad di diventare la Capitale Europea della Cultura nel 2018.

Per l'ubicazione di servizi e luoghi storici si può accedere attraverso diversi siti, che danno anche informazioni di base, essi sono i seguenti:

Aree naturali: http://www.natuurlijkbrabant.nl/

Patrimonio culturale: http://brabant.esrinl.com/chw/

Monumenti: http://www.brabant.nl/kaarten/culturele-kaarten/interactieve-monumentenkaart.aspx

C'è un interesse crescente nel quantificare il valore economico dei servizi e di includere questo valore nello sviluppo di casi aziendali per lo sviluppo regionale.

Il valore aggiunto delle attività economiche connesse con le risorse naturali è stato recentemente stimato in 5.408 milioni di Euro (2008), o circa l'8% dell'economia di Brabant, ma questo non include l'impatto sui valori immobiliari, la salute e l'attrazione regionale.

Relativamente al problema del consumo del suolo, dal punto di vista dell'edilizia, è importante capire quale sia la distribuzione e l'uso del suolo e come sia cambiata (concentrazione vs. ridistribuzione) l'agricoltura nei confronti di altri utilizzi.

La tabella seguente mostra la distribuzione in Landuses nel 1996 e nel 2006, nelle aree urbane LGA e rurali LGA.

Fig. 38 - Distribuzione in landuses nel 1996 e nel 2006, nelle aree urbane LGA e rurali LGA.

L d	Ur	R r	Ur	R r	Ur	R r	Ur	R r	Ur	R r
Traffic	6.562	10.358	6.967	10.603	4,5%	2,9%	4,7%	2,9%	0,2%	0,0%
Build up area	29.743	22.982	32.645	25.333	20,4%	6,4%	22,2%	7,0%	1,8%	0,6%
Semi Build up	2.391	2.237	3.649	3.085	1,6%	0,6%	2,5%	0,9%	0,8%	0,2%
Recreation	5.753	5.779	6.724	6.467	3,9%	1,6%	4,6%	1,8%	0,6%	0,2%
Agriculture	78.407	244.167	72.792	239.504	53,8%	68,3%	49,6%	66,3%	-4,2%	-2,0%
Natural areas	19.351	64.276	19.327	64.464	13,3%	18,0%	13,2%	17,8%	-0,1%	-0,1%
Water	3.544	7.700	4.660	11.955	2,4%	2,2%	3,2%	3,3%	0,7%	1,2%
TOTAL	145.754	357.562	146.764	361.411	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%

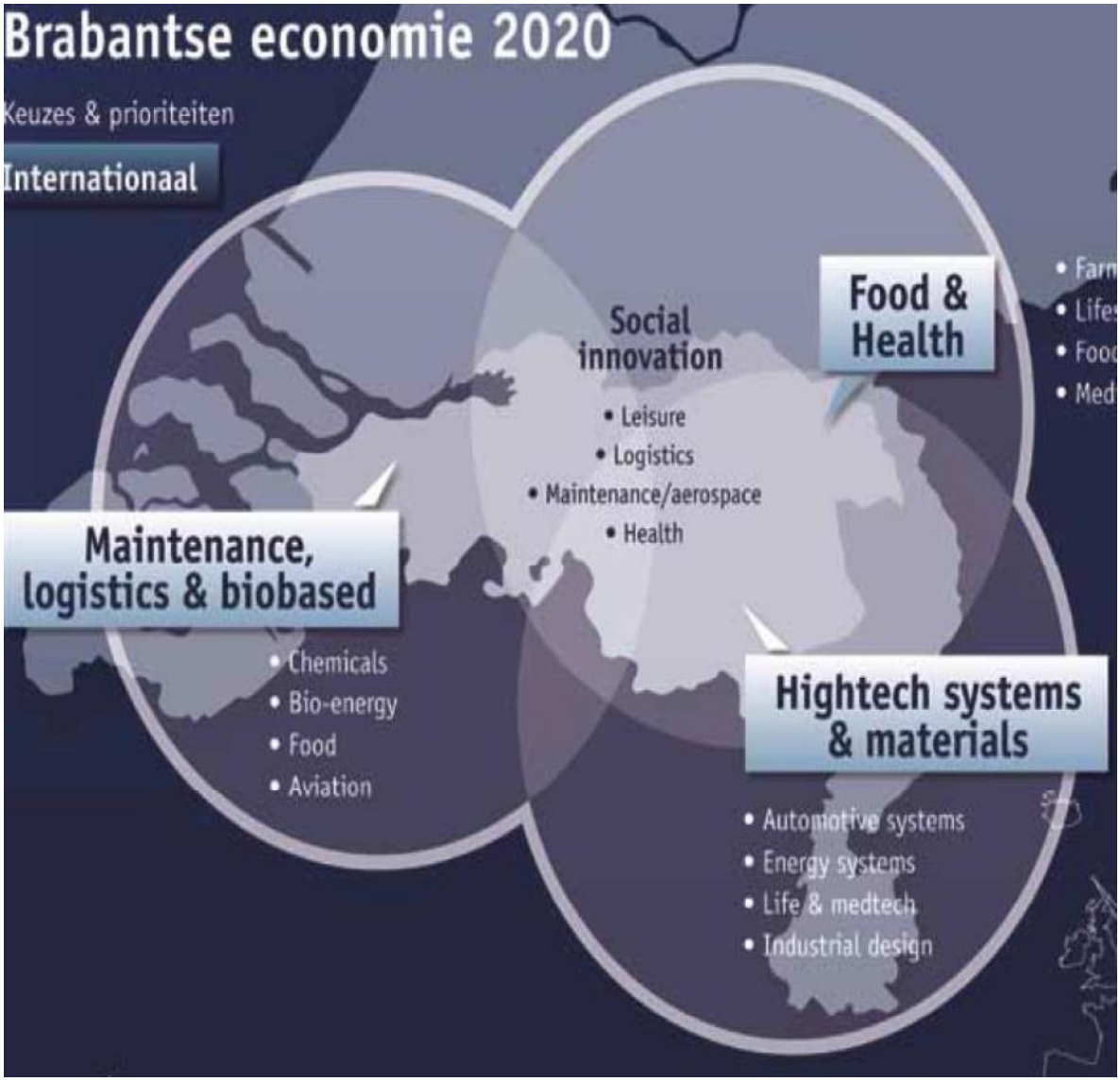
Fonte: OECD Rurban Brabant Part A.

Le costruzioni sono aumentate a scapito delle aree agricole. Ciò è avvenuto ad un ritmo più veloce nelle aree urbane, rispetto alle aree rurali.

Relativamente **ai legami economici e di innovazione,** ho già accennato in precedenza al fatto che il Brabant è il cuore operoso dei Paesi Bassi, con un alto grado di specializzazione in High Tech Systems e delle industrie alimentari. La regione fa parte di un gruppo selezionato di "regioni ad alta tecnologia di produzione" (Wintjes/Olandesi 2008) e "importanti interpreti di R & S" (Stahlecker 2009). I servizi commerciali e governativi sono concentrati nelle aree urbane, considerando che l'agricoltura è concentrata nelle zone rurali. Industrie, commerci e servizi ricreativi sono relativamente più presenti nelle aree rurali.

La figura seguente mostra, in una visione comune dei più forti gruppi nell'economia del Brabant, tre gruppi sovrapposti, dove le innovazioni sono incoraggiati in cross-over di questi cluster.

Fig. 39 – Visione dei più forti gruppi economici presenti in Brabant.



Fonte: OECD Rurban Brabant Part A.

La seguente tabella (fonte:www.brabant.databank.nl) mostra la distribuzione dei settori nel 2006 attraverso i tipi di LGA classificati in base alla loro tipologia CBS di urbanità:

Tab. 40 – La distribuzione dei settori economici (2006) attraverso i tipi di LGA classificati in base alla loro tipologia CBS di urbanità.

	Highly, Strong, Moderate	Less, Non	Highly, Strong, Moderate	Less, Non
Communications	19.446	4.668	81%	19%
Finance	26.425	6.834	79%	21%
Other Commercial services	45.493	12.157	79%	21%
Water and Energy	8.393	2.440	77%	23%
Education	54.850	17.703	76%	24%
Heatlh and Care	118.792	38.535	76%	24%
Research and Advice	63.665	20.917	75%	25%
Real Estate	6.536	2.252	74%	26%
Government	36.090	15.228	70%	30%
Other services	14.312	7.055	67%	33%
Recreation, Sports, Culture	13.143	6.648	66%	34%
Industry	126.155	64.438	66%	34%
Transport and Storage	40.301	21.398	65%	35%
Wholesale, Retail, Repairs	145.599	78.627	65%	35%
Restaurants, Pubs etc	30.397	21.276	59%	41%
Building Industries	44.791	35.968	55%	45%
Agriculture, Forestry, Fishing, Mining	10.373	32.721	24%	76%
All sectors	804.761	388.865	67%	33%
Potential laborforce 15-64	677.189	421.725	62%	38%
Population	1.472.278	943.668	61%	39%
Ratio jobs\ potential laborforce	1.19	0.92		

Fonte: www.brabant.databank.nl in OECD Rurban Brabant Part A.

Fornitura di servizi pubblici.

I servizi commerciali e governativi sono concentrati nelle aree urbane, considerando che l'agricoltura è concentrata nelle zone rurali. (Tradizionali) Industrie, commerci e servizi ricreativi sono relativamente più presenti nelle aree rurali.

Il numero di negozi è in diminuzione nel Brabant. Negozi per i prodotti quotidiani sono in calo in entrambe le aree, rurali e urbane. Il numero di sportelli bancari sta diminuendo più rapidamente nelle aree urbane rispetto alle zone rurali. Però, il numero di fornitori di servizi personali è in aumento in entrambe le aree.

La gente nelle aree urbane apprezza il livello di negozi migliore rispetto alle persone nelle zone rurali (7/10 vs. 6/10), probabilmente perché hanno una scelta più ampia. Le aree urbane hanno più ristoranti, bar, ecc. rispetto alle aree rurali, ma il tasso per 1.000 abitanti è più alto nelle aree rurali. Questa tasso non è cambiato di recente.

Anche se ci sono differenze di accesso a determinati servizi, esse non creano una differenza sostanziale negli standard di vita. La percentuale di persone che si accontenta di vivere nella zona rurale e la trovano interessante è ancora più alta rispetto alle persone che vivono in aree urbane. I piani elaborati nell'ambito del Programma per la zona rurale al fine del miglioramento dei villaggi rurali, ha dimostrato un apprezzamento aumentato della vivibilità (nel 2008: 6.3¬nel 2010: 7.3).

Istruzione. C'erano 918 scuole primarie in Brabant nel 2008, rispetto a 932 nel 2002. Nelle aree urbane ci sono state 3,7 scuole elementari ogni 10.000 abitanti, nella zona rurale vi erano 4,6 scuole primarie per 10.000 abitanti. Il calo del numero di studenti della scuola primaria in Brabant non è così forte come altrove nei Paesi Bassi ed è anche aumentato nelle aree urbane. Si prevede il calo del numero di studenti elementari.

Il numero degli studenti nelle scuole secondarie è aumentato negli ultimi anni e si prevede che aumenterà fino al 2015.

La tabella seguente mostra il livello massimo di istruzione delle persone nel mercato del lavoro.

Tab. 41 – Tassi del livello massimo di istruzione delle persone operanti nel mercato del lavoro.

L□□□□□□Ed□□□□□□□ □□□□r□□□□□□□□□□□□	unknown	low	medium	high
□□□□□□ □□d S□r□□□ Ur□□□	1,1%	21,5%	40,8%	37,7%
M□d□r□□□ Ur□□□	0,9%	25,5%	44,8%	29,7%
L□□□ Ur□□□	1,0%	26,9%	47,4%	25,8%
N□□ Ur□□□	0,9%	27,1%	47,4%	25,6%

Fonte: OECD Rurban Brabant Part B.

Le aree altamente e moderatamente urbane hanno un'alta percentuale di persone che hanno completato un elevato livello di istruzione (universitaria e scienze applicate). La maggior parte dei lavori che richiedono questo livello di istruzione si trovano in queste zone, e l'ambiente è anche interessante per le persone altamente qualificate (lavoratori della conoscenza). Le aree "meno" urbane quelle "non" urbane, hanno un'alta percentuale di persone con un livello medio di istruzione (formazione professionale superiore).

Sanità. Ci sono 12 ospedali in Brabant, su 21 località, per lo più nelle aree urbane, e la distanza dagli ospedali può essere un ostacolo per alcune zone rurali.

Non vi è alcuna differenza di costi. *I costi sanitari sono per lo più rimborsati dalle assicurazioni.* Tasse di assicurazione variano a seconda del fornitore e la quantità del "rischio proprio".

Non c'è concentrazione nella fornitura di servizi, ma alcuni si stanno concentrando su cure specialistiche. Il numero di medici per 10.000 abitanti era lo stesso (nel 2008) per le aree rurali e urbane. Questo numero è leggermente aumentato rispetto al 2003. Nelle zone rurali, la distanza media di un GP è maggiore (1,3 km) che nell'area urbana (0,8 km). La distanza dal centro medico di famiglia nelle zone rurali è 8,9 km rispetto a 4,7 km in aree urbane. Nel 2008 ci sono stati 909 i dentisti, rispetto ai 927 dentisti nel 2003. C'erano nove LGA con oltre venti dentisti. Non c'è LGA senza un dentista.

Nel 2008 in Brabant ci sono 277 case di cura, case di riposo e combinazioni con gli ospedali, rispetto ai 276 istituti nel 2003. Questo numero è strettamente legato al grado di urbanizzazione e popolazione di LGA. Il numero medio è significativamente più alto nelle aree urbane.

Organizzazioni e istituzioni per disabili possono essere trovate in tutta la provincia. C'erano 380 istituti nel 2008, rispetto a 300 nel 2003. C'erano dieci LGA con più di dieci uffici. Le 5 più grandi città ne hanno di più. Undici LGA non hanno alcuna organizzazione per persone con disabilità.

In generale, le differenze tra l'accesso ai servizi sanitari ed educativi sono minori. Tutti i servizi sono soggetti a controlli di qualità.

Mortalità. La seguente tabella mostra il numero di decessi per 1000 abitanti per diversi gruppi di età nel 2010. Le differenze sono minori. Sembra che ci sia un tasso

leggermente più elevato per la fascia di età 41-80 nelle aree “altamente” e “fortemente” urbane, ma un tasso più elevato per la fascia oltre gli 80 anni nelle aree non urbane.

Tab. 42 - Numero di decessi, nel Brabant, per 1000 abitanti per diversi gruppi di età nel 2010.

A□□ N□□ □□r □□ d□□□□ □□r □□□□ □□□□r □□□□□	0-20	21-40	41-60	61-80	> 80
□□□□□ □□d S□r□□□ Ur□□□	0,3	0,4	2,9	18,3	109,1
M□d□r□□□ Ur□□□	0,3	0,5	2,5	16,3	108,5
L□□□ Ur□□□	0,2	0,4	2,2	15,4	105,1
N□□ Ur□□□	0,3	0,5	2,5	16,6	120,4

Fonte: OECD Rurban Brabant Part B.

Occupazione. Per i lavori di laborforce, il rapporto è più alto nelle aree urbane, che è ancora più evidente nella seguente tabella:

Tab. 43 – Rapporti per quanto riguarda il lavoro nelle aree urbane e rurali.

Type of area and jobs to laborforce ratio

Highly and Strong Urban - 1.25

Moderate Urban – 1.07

Less Urban – 0.94

Non urban – 0.84

LGA with highest number of jobs and jobs to laborforce ratio

Eindhoven – 144.998 -1,51

Tilburg – 102.962 -1,13

‘s-Hertogenbosch – 96.494 -1,50

Breda – 94.018 – 1,18

Oss -43.074 -1,14

Roosendaal - 39.095 -1,08

Helmond -38.395-1,01

Bergen op Zoom -31.166-1,05

Veghel -26.569-1,75

Oosterhout -26.166-1,10

Waalwijk -24.124-1,19

Veldhoven -24.044-1,15

Uden -23.542-1,28

Moerdijk -19.578-1,21

Fonte: OECD Rurban Brabant Part A.

Per quanto riguarda le differenze di struttura economica e per i posti di lavoro laborforce che possono essere identificati a livello LGA, non vi è alcuna misura della

competitività economica o di distinzione tra aree urbane e rurali. Gli indicatori di competitività sono per lo più definiti a livello nazionale.

Tra il 2006 e il 2010, il numero di posti di lavoro in Brabant è aumentato di quasi 46.000 di cui quasi 28.000 (60%) nella città classificate secondo LGA come "molto", "forte" e "moderatamente" urbane. Aumenti si sono verificati maggiormente in sanità e attività ricreative, mentre le perdite si sono verificate nei settori dell'industria e dei trasporti.

Parlando **di disoccupazione**, la seguente tabella mostra i tassi di disoccupazione nel corso di un certo numero di anni.

Tab. 44 – Tassi di disoccupazione – periodo 2000-2006.

U[illegible] [illegible] [illegible] r[illegible]	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Highly and Strong Urban	7,9%	6,8%	7,3%	8,7%	10,7%	11,2%	10,4%
Moderate Urban	5,4%	4,9%	5,2%	6,4%	8,0%	8,5%	8,1%
Less Urban	4,2%	3,7%	3,8%	4,7%	6,1%	6,6%	6,3%
Non Urban	3,1%	2,7%	3,0%	3,7%	4,8%	5,1%	4,7%

Fonte: OECD Rurban Brabant Part B.

Le differenze tra i diversi tipi di zona sono coerenti nel decennio. Le aree "altamente" "forte" urbane hanno il tasso di disoccupazione più elevato, le aree "non" urbane hanno il tasso di disoccupazione più basso. I dati di migrazione, che esporrò di seguito, dimostrano che quelli di età tra i 15-29 anni escono dalle aree "meno" urbane e dalle "non" aree urbane per motivi di lavoro e di studio.

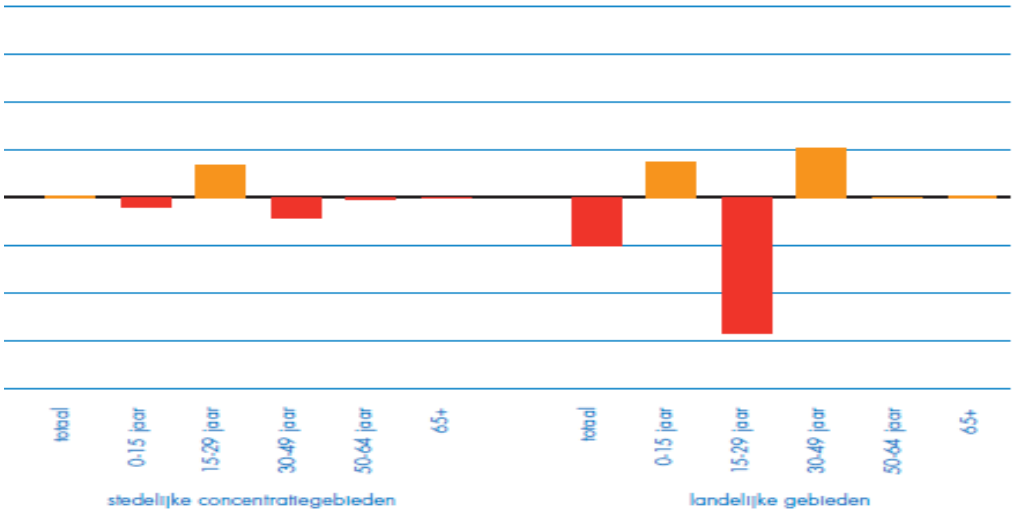
Dimensione demografica. Abbiamo visto come le connessioni tra le aree urbane e quelle rurali possono essere geograficamente identificate attraverso il concetto di "Regione funzionale" definita come: "Spazio nel quale vi sono specifiche interdipendenze (o funzioni) territoriali che possono necessitare di essere governate". Una delle dimensioni importanti ai fini della definizione precitata è quella demografica.

Come ho descritto per l'area metropolitana PaTreVe, la questione demografica assume un aspetto importante e capire quali siano la crescita, l'invecchiamento della

popolazione e le tendenze migratorie nelle aree urbane e rurali è propedeutico allo sviluppo economico e sociale di una regione.

La provincia del Brabant ha recentemente rivisto le sue previsioni demografiche, tenendo conto delle varie tendenze demografiche. La questione di una popolazione in declino o in calo sta guadagnando più attenzione. La mappa con la recente crescita della popolazione (2005-2010) mostra che circa uno su tre LGA ha subito un lieve (accessorio) declino, dovuto principalmente a carenze di migrazione. Negli ultimi 10 anni, la popolazione del Brabant è cresciuta di 72.400, di cui il 90% può essere attribuito tot aree urbane.

Tab. 45 – Previsioni demografiche (2005-2010).



Fonte: OECD Rurban Brabant Part A.

Il Brabant nel suo complesso ha avuto un deficit di migrazione, da e verso altre parti dei Paesi Bassi, fino al 2010 in particolare con le province del Nord e Sud Olanda, Utrecht e Gelderland. Questo deficit può essere ampiamente attribuito alla fascia di età di 15-29 anni, che lascia la provincia per trovare lavoro o studio altrove. All'interno di Brabant, **questa carenza può essere ampiamente attribuita al territorio rurale** mentre le aree urbane hanno avuto un piccolo miglioramento. Il saldo migratorio estero di Brabant, negli ultimi anni mostra un modello piuttosto

irregolare. Eccedenze recenti possono in gran parte essere spiegate con l'aumento (del lavoro) degli immigrati e dei (giovani) membri dell'Unione europea.

Non c'è differenza osservabile tra le aree rurali e urbane.

Tab. 46 – Andamento dell'andamento dell'aumento della popolazione nel Brababnt fino al 2030.

	groei-indices				
	2011-2019	2020-2029	2030-2039	2040-2049	2011-2049
	2011=100	2020=100	2030=100	2040=100	2011=100
Noord-Brabant	102,7	101,5	99,4	97,9	101,4
Stedelijke concentratiegebieden	103,4	102,5	100,7	99,5	106,2
Landelijke gebieden	101,2	99,2	96,4	94,3	91,2

Fonte: OECD Rurban Brabant Part A.

Un calo più strutturale dovrebbe avvenire ad un certo punto in futuro considerando che il numero delle nascite è diminuito negli ultimi anni, ma dovrebbe rimanere costante (il numero di morti, è stato costante negli ultimi anni), ciò aumenterà l'età della popolazione (baby-boom!). Eccedenze di migrazione non saranno sufficienti a compensare il naturale declino. Questo si verificherà per primo nell'LGA "piccolo" rurale.

L'aumento della popolazione previsto nel Brabant (106.000 persone fino al 2030), potrà, principalmente essere causato da un avanzo di migrazione (70.000). Il restante 36.000 è rappresentato dalla crescita naturale.

Perché la migrazione è la componente principale della crescita e si prevede che la crescita sia probabilmente maggiore nelle aree urbane. Le aree urbane sono inoltre tenute ad avere una crescita naturale superiore, a causa di tendenze migratorie in età selettiva.

L'invecchiamento avviene ovunque nel Brabant. Tuttavia, questo invecchiamento si verifica in maniera relativamente forte nelle zone rurali. La percentuale del gruppo di 65 anni e oltre passerà dal 8,3% nel 1980 e 16,7% nel 2011 al 32% nel 2040. Nelle aree urbane, queste proporzioni sono, rispettivamente, del 9,4% nel 1980, 15,8% nel 2011 e 25,9% nel 2040.

Per quanto riguarda **il livello di benessere sociale**, rilevabile nell'area qui considerata, esistono dati relativi alla soddisfazione dei residenti nella regione considerata. Le varie fonti come le statistiche e le indagini di dati vengono utilizzate per determinare il livello di benessere sociale e possono poi essere utilizzate per sviluppare politiche pubbliche.

Alcuni di questi dati provengono da indagini o da altre fonti riguardanti le opinioni popolari sulla regione (compresi il grado di soddisfazione degli abitanti che vivono nella zona e individuare eventuali problemi), in particolare da un sondaggio del 2006 relativo alla soddisfazione degli abitanti che vivono nella zona.

L'indagine ha mostrato **un alto livello di soddisfazione degli abitanti che vivono nelle zone rurali,** seguiti da coloro che vivono in o vicino ai centri urbani nelle aree urbane. Le persone nelle zone rurali hanno indicato che hanno vissuto con meno problemi nelle loro aree e queste aree sono considerate attraenti. I livelli di soddisfazione più bassi sono stati osservati nelle aree comprese tra i centri urbani e le aree esterne. Queste sono spesso aree di espansione del dopoguerra piuttosto anonime.

7.4. Quadro generale della Pianificazione territoriale urbana nei Paesi Bassi.

Questo paragrafo descrive, in breve, un quadro generale della pianificazione territoriale urbana nei Paesi Bassi, per poi passare alla trattazione della pianificazione territoriale del BrabanStad che si integra con la governance del Partenariato stesso.

Le parole chiave per descrivere l'urban planning olandese possono essere due: **regola e ordine**[203].

La maggior delle città olandesi devono essere caratterizzate da canali, file di alberi, spazi aperti e soprattutto da una costante determinazione a voler mantenere l'ordine. "L'ordine è la regola, e i governanti sono chiamati a mantenere l'ordine".[204]

---

[203] "Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century" di A. Faludi,Arnoud van der Valk

[204] "Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century" di A. Faludi,Arnoud van der Valk

Le regole e l'ordine **non sono imposte dall'alto** (top-down) ma sono insite nella visione olandese di come le cose debbano essere fatte e quindi **meno controllo centrale, ove possibile.**

Questi principi guida sono alla base del Planning Act Nuovo territorio *(ruimtelijke Wet Ordening, WRO),* entrato in vigore il 1° luglio 2008.[205]

La pianificazione urbana nei Paesi Bassi è un processo complesso, che può essere sintetizzato qui solo a grandi linee.

L'attuale legge sulla pianificazione del territorio *(Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO)* risale al 1965. Negli ultimi 40 anni, la *WRO* è stata adeguata regolarmente. Ci sono state pressioni da varie parti per la revisione della legge. Nel 1999 è stato convenuto di presentare un disegno di legge proponente una revisione fondamentale della WRO. Il 23 Maggio 2003 in Olanda è stata presentata una bozza dell'atto che aveva come scopo la revisione del precedente spatial planning act.

L'esigenza di modificare questo documento è nata dall'insoddisfazione delle municipalità per l'attuale legislazione. I cambiamenti sono stati introdotti in modo da raggiungere gli obiettivi del governo nazionale.

Principalmente sono sei i motivi che hanno spinto alla realizzazione di una nuova spatial planning act.[206]

1) La regolazione degli usi del suolo (Land-use plan) deve essere rafforzata.

Ciò si riferisce al fatto che il piano dovrebbe essere giuridicamente vincolante e che quindi un permesso di costruzione non può essere concesso per un progetto di sviluppo che non è conforme al piano;

2) La posizione delle parti interessate deve essere protetta in modo migliore.

È una critica alla procedura di poter fare obiezioni e ricorsi contro le decisioni prese dalla autorità pubblica. Il governo olandese vorrebbe procedure standard da poter applicare alle decisioni dell'autorità pubblica riguardanti sia lo spatial-planning, che permessi ambientali, riguardanti la scuola, ecc. Tali procedure sono regolate nell'atto "the Algemene wet bestuursrecht" che però non è mai stato completamente incorporato allo spatial -planning;

---

[205] http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2010/11/23/the-new-spatial-planning-act-gives-space/11fs2008g054-200827-14497.pdf

[206] Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century" di A. Faludi,Arnoud van der Valk

*3) Procedure più semplici e più veloci***.** In riferimento alle relazioni tra le diverse procedure legali e lo spatial planning (i piani e le azioni delle entità pubbliche ai diversi livelli di governo e per i diversi settori politici che interagiscano con lo spatial planning, come le politiche di trasporto, politiche ambientali);

*4) Necessità di più consistenza tra le decisioni riguardanti il piano***,** di modo che ci sia più coerenza nello sviluppo fisico in una particolare area. Ciò si riferisce al fatto che molti permessi di costruzione sono stati dati per progetti contrari alla *regolazione degli usi del suolo* mentre uno dei compiti del *land use plan* è proprio di assicurare uno sviluppo nazionale regolamentato.

5) I piani fatti da parte delle autorità superiori devono "funzionare" meglio. Questo si riferisce a quanto detto al punto 4;

6) Le regole fissate dallo spatial-plan dovrebbero essere osservate più attentamente, questo perché molto spesso si costruisce illegalmente.

Può capitare che si costruisca senza permesso oppure in contrasto con il permesso di costruzione. Non si tratta della costruzione di grandi edifici ma piuttosto di modifiche a edifici, o cambiamento d'uso dell'edificio. Si ritiene che la facilità con cui questo avviene mini la fiducia dei cittadini nel sistema di pianificazione. È compito principalmente dei comuni controllare gli sviluppi per vedere se sono in linea con i regolamenti della pianificazione.

Quindi, per i motivi appena riportati, **il risultato della revisione è stato il disegno di legge per una nuova normativa sulla pianificazione del territorio**.

Il disegno di legge è stato trasmesso alla Camera dei Rappresentanti *(Tweede Kamer)* nel maggio 2003. Il 23 febbraio del 2006, la Camera ha approvato il disegno di legge con una rassicurante maggioranza. Il 17 ottobre 2006, il Senato *(Eerste Kamer)* ha approvato senza intoppi il disegno di legge. La legge di pianificazione del territorio è stata pubblicata nella Gazzetta delle leggi nel novembre del 2006.

Decentramento, deregolamentazione, attuazione diretta questi sono i principi guida della proposta di legge e sono, principalmente, anche i principi fondamentali per la strategia territoriale nazionale e per l'attuazione associata dell'Agenda.

Quindi, lasciare che i comuni facciano le cose che appartengono al loro livello e far entrare in azione le province e le autorità nazionali di governo quando gli interessi dei loro livelli ne siano coinvolti, in una parola: sussidiarietà.

La responsabilità giusta al giusto livello. Inoltre, viene sottolineato che è necessario utilizzare più semplici e brevi procedure per ridurre i problemi amministrativi e di governo.

Per quanto riguarda **la visione strutturale (structuurvisie),** sulla base della nuova legge sulla pianificazione del territorio, *i comuni, le province ed il governo nazionale sono tenuti a definire la loro politica in una o più visioni strutturali.*

La visione strutturale sostituirà le principali decisioni di pianificazione correnti (a livello del governo nazionale), **i piani regionali** (a livello provinciale) e **i piani strutturali** (a livello comunale).

La visione strutturale può essere descritta come un documento politico strategico, essa è destinata a contenere i principi di base della politica spaziale e inoltre, dovrebbe anche indicare come i funzionari abbiano intenzione di attuare tale politica.

In termini giuridici, la visione strutturale non influisce su altri livelli di governo. Per rispondere efficacemente ai nuovi sviluppi (spaziali), la Legge sulla pianificazione del territorio non prescrive requisiti procedurali o formali.

La Legge di pianificazione del territorio (Besluit ruimtelijke Ordening) dispone che la visione strutturale coinvolga, nella sua fase di preparazione, anche i cittadini e le altre organizzazioni sociali.

Vale la pena richiamare l'attenzione su un interessante documento intitolato *"Summary National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning. Making the Netherlands competitive, accessible, liveable and safe"* sviluppato dal ministero olandese delle infrastrutture e dell'ambiente nel Luglio del 2013[207].

In questo *paper* viene presa in analisi una strategia elaborata dal governo centrale per rendere i Paesi Bassi un paese più competitivo, accessibile, vivibile e sicuro.

Si noti come dalla Legge sulla pianificazione territoriale approvata nel 2006, il governo olandese continui a tornare su alcuni aspetti della normativa che,

[207]http://www.government.nl/issues/spatial-planning-and-infrastructure/documents-and-publications/publications/2013/07/24/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning.html

evidentemente, non sono stati attuati. La strategia elaborata dal governo centrale prevede un approccio duro per raggiungere un ottimo clima economico internazionale, dare spazio a soluzioni regionali su misura, mettere gli utenti in primo piano, dare priorità agli investimenti e collegare gli sviluppi spaziali e le infrastrutture. Il Governo intende lavorare verso questo obiettivo insieme ad altri enti, in una prospettiva europea e globale, sulla base di una filosofia basata su fiducia, responsabilità, regole semplici e su un coinvolgimento del governo selettivo, per creare spazio per soluzioni su misura e la libertà di scelta per gli individui e le imprese.

Questo nuovo metodo richiederà un nuovo aggiornamento dello spatial-planning e della politica di mobilità. Inoltre, nuove priorità politiche sono emerse e le circostanze sono cambiate, sia dal punto di vista nazionale che internazionale, come ad esempio la crisi economica e il cambiamento climatico.

Per raggiungere gli obiettivi previsti **bisognerà ridurre gli eccessivi livelli di governo e la complessità dei regolamenti,** che hanno avuto un effetto dannoso sullo sviluppo Olandese.

Il governo centrale intende portare il processo di decision-making dello spatial-planning più vicino agli stakeholders (individui e imprese), delegando più funzioni alle autorità a livello locale e provinciale (la decentralizzazione è la prima opzione come del resto lo era per il processo di pianificazione del 2006) e concentrarsi maggiormente sugli utenti. La politica del governo centrale sarà applicata in maniera più selettiva, focalizzandosi sui tredici interessi nazionali di cui il governo centrale sarà responsabile e assicurerà il raggiungimento dei risultati. Al di fuori di questi tredici interessi nazionali, le autorità locali e regionali saranno in grado di attuare le proprie decisioni politiche, anche se essi saranno tenuti a contribuire alla semplificazione e all'integrazione delle norme dello spatial-planning.

La responsabilità di bilanciare lo sviluppo dello spazio urbano e verde a livello regionale sarà lasciato alle autorità provinciali.

A tal fine, il governo centrale abolirà la politica nazionale paesaggistica e ridurrà il numero di regimi gestionali della natura. Esso rafforzerà la coesione tra le varie modalità di trasporto e tra lo sviluppo territoriale e della mobilità. L'introduzione di un nuovo indicatore di accessibilità consentirà più soluzioni regionali su misura.

Il coordinamento comunale e interlocale e l'attuazione di piani di urbanizzazione sarà lasciato alle autorità locali che lavoreranno autonomamente o in collaborazione nell'ambito dei quadri provinciali.

Il governo centrale non potrà più dettare regole sulla pianificazione urbana, ad esempio prescrivendo le percentuali di terreno edificabili all'interno delle aree urbane. Solo nelle regioni urbane intorno a nodi di trasporto più importanti e porti (Noordvleugel e Zuidvleugel) sarà il governo centrale a concordare la programmazione di urbanizzazione con le autorità locali e regionali. Per promuovere un uso attento dello spazio, il governo centrale includerà una procedura per guidare una urbanizzazione sostenibile nel Decreto Spatial-Planning.

Come si può notare, l'enfasi della pianificazione territoriale viene posta sui livelli di governo locale (provinciale e comunale) .

La "politica urbana" viene preparata dal Ministero ed inserita in schemi strutturali per il paese, piani strutturali a livello nazionale e White papers. Per mettere in pratica questa politica, il Governo può prendere una "Concrete Decision", descrivendo gli sviluppi che devono essere intrapresi. Sulla base della "Concrete Decision" governativa, il governo provinciale (l'Olanda ha 12 province) prepara la politica provinciale, facendo un'indagine sui possibili e desiderati sviluppi.

Nel processo di pianificazione urbana, svolgono un ruolo fondamentale le municipalità. Sulla base della "Concrete Decision", delle decisioni e dei piani provinciali, il Comune prepara il piano strutturale. Esso descrive: gli sviluppi in grandi linee ed è un quadro su come trasformare la politica nazionale e provinciale in piani concreti; descrive, inoltre, i contesti degli sviluppi desiderati e i risultati di indagini, ricerche e consultazioni dei gruppi di interesse.

Il nucleo del processo di pianificazione è lo Zoning Plan.

Il piano di zonizzazione contiene gli obiettivi e le finalità, le mappe, la prescrizione di utilizzo degli edifici (abitazioni, vendita al dettaglio, culturale, costruzione ecc) e altezza, profondità, larghezza, forma del tetto, posizione esatta, e possono anche prevedere indicazioni per l'aspetto architettonico. Inoltre, lo Zoning Plan prescrive lo scavo, le opere di tubazione, i confini di utilizzo, di arredo urbano e di progettazione architettonica.

Dopo l'approvazione dello Zoning Plan, il disegno urbano è costituito dai servizi comunali o per conto del comune da parte degli uffici urbanistici.
Il piano urbano, descrive tra l'altro le infrastrutture e le condizioni per la progettazione edilizia.
Come i piani provinciali, i piani strutturali e i piani di zonizzazione vengono discussi con i gruppi di interessi, anche le utility vengono coinvolte in tale processo. Questo è anche prescritto nella procedura di approvazione del piano di zonizzazione.
Durante la preparazione del processo, il Comune coordina i piani con la provincia e con le autorità che si occupano della gestione delle acque. Dopodiché il progetto di Zoning plan viene pubblicato e viene lasciato aperto al controllo ed ai pareri per un periodo di sei settimane. In questo modo chiunque può avanzare delle obiezioni al progetto. Il Consiglio Comunale si occupa di revisionare le obiezioni al progetto e approvarlo.
Una volta approvato, il progetto viene passato al Governo Provinciale che può decidere di fare nuove obiezioni.
E' interessante il fatto che le obiezioni in precedenza respinte debbano, a volte, comunque essere approvate nel piano poiché ritenute essenziali per la municipalità. Infine le obiezioni respinte possono essere presentate al Consiglio di Stato (The Crown). Nessuna nuova obiezione può essere presentata, il suo unico compito è di controllare che le obiezioni siano state attuate nella procedura legale corretta. Se così fosse, lo Zoning Plan deve essere approvato.
Dopo aver descritto il quadro generale di pianificazione territoriale urbana olandese, passo a descrivere la pianificazione nel BrabanStad.
In precedenza ho parlato dell'Agenda Strategica 2012-2020 del Nord Brabant[208]e dei suoi obiettivi.
Il quarto obiettivo può essere tradotto come cercare di ottenere un migliore rapporto tra aree rurali e urbane**.** L'Agenda Strategica sottolinea come "migliorare il mosaico metropolitano" venga posto come un obiettivo, quindi il focus viene posto sulla pianificazione territoriale del Nord Brabant.

---

[208] http://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/agenda-voor-brabant.aspx

7.4.1. La Pianificazione territoriale del Nord Brabant.

La Provincia svolge un ruolo importante per la pianificazione territoriale nel Brabant. I quesiti che vengono posti e che debbono essere risolti sono: dove dovrebbe vivere e lavorare la gente? Dove si deve costruire? Come mantenere lo spazio naturale?

Tutto questo è presente nella pianificazione Strutturale *"Structuurvisie Brabant" (2010).* In esso è contenuto quello che pensano nella contea ed è importante per quanto riguarda la distribuzione e l'uso dello spazio nel Brabant e per come possono essere realizzati questi obiettivi.

La contea agisce in quattro modi:

- *con i regolamenti degli spazi territoriali* che consistono in regole che un comune deve tenere presente per lo sviluppo dei piani di area. I temi chiave nella regolazione dello spazio sono: qualità spaziale; sviluppo urbano; aree naturali e altre aree con valori; sviluppi agricoli, tra cui l'attenzione all'allevamento; altri sviluppi periferici;[209]
- *Con la collaborazione regionale,* come ad esempio: la consultazione della pianificazione territoriale regionale. Essa tiene in considerazione il fatto che nello sviluppo dei luoghi abitativi, territori, paesaggi, sono spesso coinvolti diversi livelli di governo. I progetti vanno ad aumentare rapidamente i confini comunali come ad esempio nel caso dell'espansione di un'impresa, o di una nuova riserva naturale. E' quindi importante che vi sia una buona sintonia tra le parti coinvolte.
- *Nella consultazione regionale spaziale (RRO)* i comuni, le aziende idriche e della provincia devono accordarsi riguardo a: il programma di alloggi quantitativo e qualitativo; lo sviluppo e la riprogettazione delle imprese/luoghi di lavoro; mantenere e sviluppare il paesaggio.

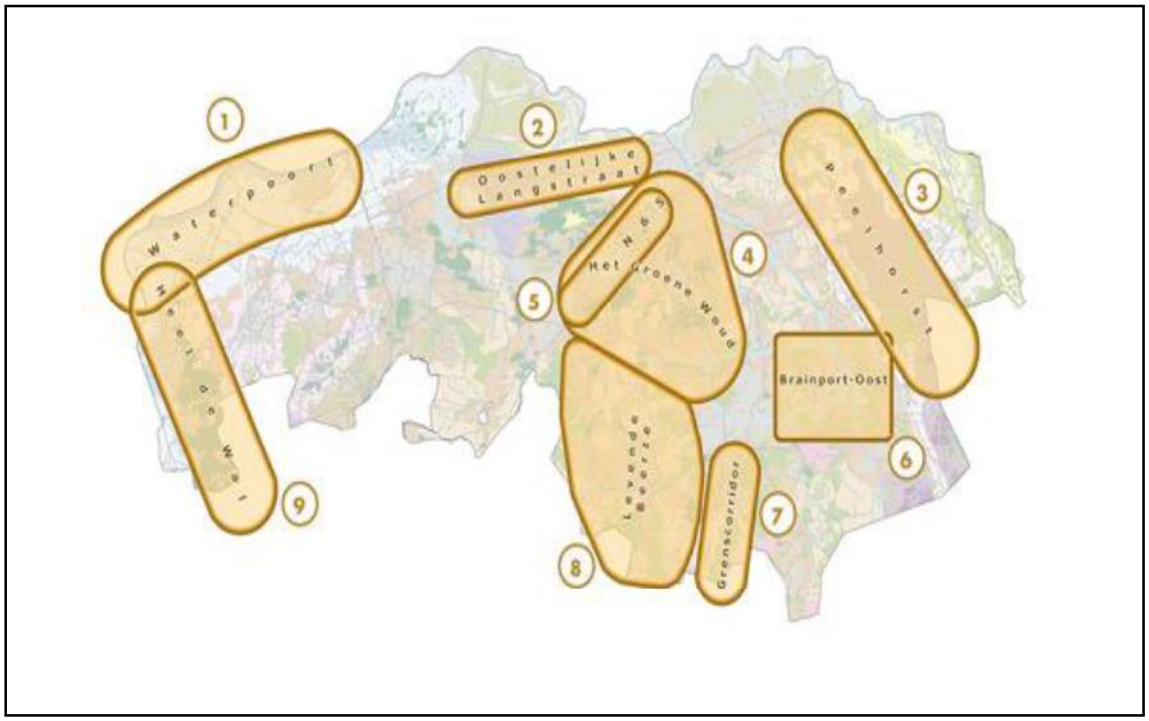
Inoltre, le parti in RRO, tengono in considerazione le esigenze sociali e come trattarle in futuro. Se prendiamo in considerazione, ad esempio, la domanda di abitazioni, quali siano gli effetti dell'invecchiamento, come la domanda di abitazioni si evolverà, qui vengono discussi gli scenari RRO possibili e poi i programmi vengono modificati in base ad essi. Inoltre, viene istituito un ordine del giorno

---

[209] http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/ruimtelijke-ordening/verordening-ruimte.aspx

strategico come base per gli appuntamenti: esso è l'ORP ed è un programma strategico regionale. Questo ordine del giorno è la base per gli accordi tra la provincia, i comuni e il Consiglio Esecutivo *Mirt* competente (Pluriennale, Infrastrutture, Spazio e Trasporti). Il programma si basa sull'Agenda dello Spazio del Brabant, che comprende una descrizione delle attività regionali per ciascuna regione;[210]

Fig. 47 – Le nove zone di agenda per lo sviluppo territoriale dei comuni del Brabant.[211]



Fonte: Sito ufficiale del Nord Brabant. Kart 12. Gebidsgericht werkn. Structurvise 201 -partiële herzieng 2014 (vastgestld).

- *Trova soluzioni complete* nelle sviluppi di area: per esempio per le attività spaziali, l'accessibilità, gli alloggi, la qualità della vita, il lavoro, la natura e

[210] http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/ruimtelijke-ordening/regionaal-ruimtelijk-overleg.aspx

[211] Queste sono le nove zone delle agende per lo sviluppo territoriale dei comuni del Brabant. Infrastrutture, il residenziale, l'occupazione e la natura possono essere sviluppati in collaborazione. Le attività spaziali spesso eccedono la loro quota comunale e poi provinciale. Attraverso la pianificazione integrata per una zona più ampia, la qualità e l'unicità delle regione aumenta e la cooperazione tra governo, cittadini, agricoltori e imprese assicura maggiore sostegno e migliori risultati.
http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/ruimtelijke-ordening/gebiedsontwikkeling.aspx
http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/ruimtelijke-ordening/-/media/DDFCE3418F5D4198B728C5EB567075C0.pdf

l'ambiente che sono spesso collegate. I 9 sviluppi di zona della contea sono collegati nei vari compiti della zona e sono alla ricerca di soluzioni integrate. In questo caso, la provincia prende in considerazione la direzione di questi sviluppi;[212]

- S*timola finanziamenti, conoscenze ed informazioni.*

Nel BrabantStad, la designazione della rete urbana nella politica nazionale ha reso necessario per i partner dare più sostanza alla loro partnership.

Allo stesso tempo, i partner sempre più si sono resi conto che le ambizioni delle loro città andavano oltre il livello delle capacità delle singole città, perché la politica urbana del governo nazionale nel Brabant si è focalizzata su 5 grandi città ed è stato particolarmente importante che le città abbiano iniziato a lavorare insieme con la provincia.

Infatti, come abbiamo visto, la cooperazione è stata promossa dalla Provincia in quanto essa ha visto i problemi urbani come uno dei loro problemi per la qualità della vita nel Brabant.

E' quasi impossibile fornire un elenco completo di tutte ("qualsiasi") politiche e programmi pertinenti in atto che aiutino a promuovere e coltivare le relazioni urbano-rurali in tutti i campi e che indichino quali livelli della pubblica autorità sono coinvolte in loro. Tuttavia, una politica importante per quanto riguarda il rapporto città-campagna è il già descritto "*Structuurvisie Brabant"(2010*).

Oltre alle caratteristiche ed agli obiettivi già descritti, preme sottolineare che questo documento delinea la politica territoriale della provincia fino al 2025, con una prospettiva fino al 2040, inoltre esso fornisce una politica integrata sia per lo sviluppo delle aree urbane che delle zone rurali.

La preparazione di tale documento politico è obbligatoria. Il "*Structuurvisie"* è stato preparato dalla provincia attraverso un processo di consultazione, coinvolgendo le amministrazioni locali, le aziende idriche, i cittadini ed i gruppi di interesse.

Il 19 marzo 2014 la pianificazione del territorio per il Nord Brabant è entrata in vigore, essa costituisce un aggiornamento della visione che è stata adottata nel 2010. Importanti cambiamenti politici sono legati alla realizzazione della natura ed

[212] http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/ruimtelijke-ordening/gebiedsontwikkeling.aspx

alla transizione verso un attento allevamento nel Brabant. Il concetto strutturale è composto di due parti (A e B) e di una elaborazione strutturale.

- La Parte A contiene i punti principali della politica adottata. Qui, la contea comunica come sono definiti i suoi interessi e le sue scelte spaziali Descrive anche la filosofia che la Provincia adotta per raggiungere i suoi obiettivi, cioè, "per collaborare sulla qualità."
- Nella parte B, la provincia descrive quattro strutture spaziali: la struttura verde-blu, le aree rurali, la struttura urbana e le infrastrutture. Per ogni struttura formula le ambizioni e le politiche provinciali. Indica quali strumenti la provincia utilizza per raggiungere i suoi obiettivi.
- Con l'elaborazione strutturale, la contea ha sviluppato una percezione spaziale separata del paesaggio ed in questo campo la provincia descrive le caratteristiche del paesaggio che sono importanti a livello regionale e come esse possono essere rafforzate. Ci sono anche alcuni concetti strutturali preparati per argomenti specifici.[213]

Il ruolo della Provincia è centrale, essa si propone di raggiungere i suoi obiettivi politici attraverso la cooperazione regionale con i consigli urbani e rurali, questo incoraggia questi consigli a lavorare come partner per lo sviluppo regionale. Il Programma per la zona rurale ha incoraggiato molti partiti a partecipare e lavorare insieme per lo sviluppo del proprio territorio.

La provincia non ha il potere legale di imporre la sua politica attraverso l'approvazione delle politiche e dei piani dei consigli locali territoriali, ma essa punta a raggiungere i suoi obiettivi politici attraverso processi di cooperazione regionale con gli enti locali, aziende idriche ed agenzie governative nazionali.

L'obiettivo di questa cooperazione regionale è quello di venire ad accordi sullo sviluppo delle politiche abitative, occupazione, servizi e sviluppo rurale.

La provincia facilita questo processo di cooperazione regionale. Inoltre, un certo numero di aree definite sono state individuate come di particolare interesse con sfide che sono complicate e che richiedono soluzioni integrate.

---

[213] http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/ruimtelijke-ordening/structuurvisie.aspx

La Provincia assume un ruolo da protagonista, come processo e project manager per sviluppare piani, programmi e progetti per queste aree, riunendo tutti i soggetti che hanno un interesse in questi settori ed ha adottato la già richiamata *Agenda Strategica(2010)* nell'ambito della quale viene affrontata anche la pianificazione territoriale, il riuso e la riqualificazione del patrimonio culturale (Brabant Mosaic) e le aree naturali e la campagna. Un Programma per la zona rurale è stato sviluppato a seguito di vari eventi, tra questi l'obbligo di elaborare piani per la ricostruzione delle zone rurali con un'alta concentrazione di allevamenti di suini e usi simili, così come il decentramento delle voci dei bilanci nazionali alle province per lo sviluppo rurale. Obiettivi del programma includono lo sviluppo naturale, l'agricoltura, lo sviluppo verde, acqua e conservazione del suolo, la ricreazione, e le domande economiche-sociali (occupazione e livelli di servizi). Varie agenzie governative nazionali, enti locali e aziende idriche sono partner in questo programma. Un certo numero di parchi sono stati identificati nel Structuurvisie Brabant come di interesse per la provincia e coprono il territorio di più di una autorità locale.

I piani di ricostruzione sono diventati parte integrante della Structuurvisie Brabant.

La provincia ha avviato una revisione delle strategie del Programma Rurale nel 2011. L'obiettivo è un approccio più equilibrato per l'economia, l'ecologia, la salute pubblica e la vivibilità. Ci dovrebbe essere più spazio per i miglioramenti incrementali, piuttosto che un programma goal-driven e dovrebbero anche essere più incoraggiate iniziative private a partecipare ed a contribuire.

Zone rurali e urbane sono entrambe considerate ingredienti fondamentali per BrabantStad come una regione basata sulla conoscenza competitiva.

Per quanto riguarda il consumo del suolo, il governo locale ha la prima responsabilità di elaborare piani che controllano l'uso del territorio (a titolo di accantonamenti di uso del suolo ed approvazioni per lo sviluppo). Un processo di consultazione è obbligatorio nella preparazione di questi piani, e questo comporta anche ottenere opinioni di consigli adiacenti, della Provincia e delle agenzie governative nazionali.

Come ho scritto prima, la Provincia non ha il potere legale di approvare tali piani di utilizzo del territorio, anche se può intervenire qualora gli interessi provinciali entrino in gioco; tuttavia, essa preferisce raggiungere i suoi obiettivi politici

attraverso processi di cooperazione. Attraverso questi processi, la Provincia ha anche lo scopo di evitare una concorrenza che potrebbe derivare da un eccesso di offerta di terreni a fini abitativi e di lavoro.

Conclusione

Per concludere la trattazione del presente capitolo, ciò che se ne ricava è che il BrabantStad rappresenta una collaborazione sviluppata tra cinque città/regioni urbane che si vedono chiaramente come una regione metropolitana.

Le loro aree rurali sono considerate importanti per attrarre lavoratori e per fornire un certo benessere ai propri cittadini. Per alcuni aspetti, BrabantStad non è esattamente un partenariato urbano-rurale ma esso ha una chiara prospettiva rurale. Viene evidenziato il contributo dei beni naturali alla sua agenda economica ed ha un'attenzione autentica e raffinata per differenziare l'urbano ed il rurale, in quanto rafforza i suoi vantaggi economici. E' un'area policentrica, intermedia, che vede i suoi beni economici, sociali e ambientali complementari come un vantaggio competitivo.

La classificazione plausibile che si può fare del partenariato BrahantStad è quella di essere **come una rete urbana con una chiara prospettiva rurale**.

La voce rurale è in gran parte introdotta attraverso il ruolo più ampio della Provincia, anche se il processo di utilizzo delle collaborazioni a livello regionale può aggiungere ulteriore profondità a questi rapporti in evoluzione.

Da notare come l'ingresso della Provincia sia necessario ad un livello strategico per tutta l'area, (ad esempio, la creazione di processi per guidare la transizione delle aree rurali), considerando che l'attuazione tattica ed operativa deve avvenire a livello regionale. **Questo lega con la constatazione che il Nord Brabant comprende diverse aree funzionali.** Lo stesso decentramento della funzione di pianificazione territoriale alla provincia e di salute e benessere sociale, per raggiungere il livello comunale, è una sfida per i comuni. Tuttavia, potrebbe essere una possibilità per la rete di coordinare le proprie attività al fine di fornire supporto, ma, dal momento che le cinque città partecipanti non sono contigue, può rappresentare una limitazione, data la dimensione territoriale dei servizi pubblici.

Il Partenariato BrabantStad dovrà affrontare numerose sfide nel prossimo futuro ma potrà fungere da esempio per altre aree metropolitane europee.

Conclusioni

L'Unione Europea svolge un ruolo cruciale come facilitatore di processi e di ispirazione di metodi di lavoro innovativi affinché gli Stati Membri attuino le politiche necessarie per la crescita e lo sviluppo economico.

Nell'ambito della sua attività di impulso delle politiche urbane, la Commissione Europea ha avviato la definizione di un'Agenda Urbana Europea che va nella direzione della costruzione di una rete di sviluppo urbano e della definizione delle azioni innovative; inoltre, la Commissione Europea cerca di recuperare un dialogo stretto con i sistemi urbani e le città metropolitane che possono diventare uno dei fattori di ripresa per l'economia europea. Questo non significa che servono nuove strutture di governo, ma piuttosto che è necessario individuare una modalità attraverso cui i diversi livelli di governo possano cooperare.

L'Italia, qualora intenda rilanciare lo sviluppo in tutte le sue dimensioni e la crescita economica, deve puntare alla qualità e alla coesione dell'azione pubblica cogliendo le opportunità ispirate dall'Agenda Urbana Europea e dalla Strategia Europa 2020.

Il rilancio delle città dovrà fungere da driver per porle nella condizione di guidare la ripresa della produttività dei territori, il miglioramento della qualità dei servizi essenziali, l'incremento della sostenibilità ecologica degli insediamenti, il ripensamento di un welfare più solidale, il superamento della crisi economica.

Occorre quindi ripensare il modello urbano italiano-metropolitano, urbano e urbano-rurale per essere in grado di affrontare le nuove sfide proposte dalla "Strategia Europa 2020".

Il modello di sviluppo urbano che punta alla metropolizzazione prevede la realizzazione - nel lungo periodo - di una serie di "sistemi di città" (o "metropolitani") i quali dovrebbero presentare proporzioni e dimensioni non molto diverse l'uno dall'altro; coprire l'intera area urbanizzata del territorio nazionale; assicurare al loro interno una ripartizione e organizzazione dello spazio e dei servizi tali da consentire a tutti i cittadini facili e rapidi accessi alle attività di lavoro e di tempo libero; rispettare e valorizzare le caratteristiche differenziali - storiche, tradizionali, naturali e culturali - del Territorio.

Con il presente lavoro, ho ritenuto opportuno focalizzare l'attenzione su uno degli strumenti che possono consentire lo sviluppo territoriale di *area vasta* (vedi argomento pagg. 85-87): ho realizzato che la Città Metropolitana, che in Italia entrerà in vigore il 1°gennaio 2015, costituirà un'architettura istituzionale importante per lo sviluppo economico dei nostri territori dato che una pianificazione territoriale selvaggia, soprattutto negli anni '60 e '70, e un campanilismo endemico li hanno lasciati privi di uno sviluppo economico-funzionale adatto ad affrontare la crisi economica e istituzionale cui assistiamo negli ultimi anni.

Sicuramente, non esiste una ricetta unica che sia quella efficace ed efficiente che possa risolvere il problema della spesa pubblica senza perdere di vista i servizi ai cittadini, cercando di integrare le politiche pubbliche dei vari livelli di governo con un'ottica sostenibile (questione dell'interdipendenza istituzionale).

La normativa entrata in vigore recentemente in Italia e riguardante le Città metropolitane, le province, le unioni e fusioni di comuni, è evidente come sia stata adottata sia per un riordino istituzionale che per motivi dettati dall'urgenza della riduzione della spesa pubblica, imponendo dei tempi stretti, ma soprattutto non dando la possibilità agli attori istituzionali e politici di confrontarsi sui cambiamenti necessari e opportuni del modello istituzionale.

Le province vengono trasformate in enti di secondo grado con funzioni di programmazione e coordinamento e limitatissime funzioni di gestione, mantenendo in vita un contenitore semivuoto che costa più di quanto produce (in questo caso non viene fatto valere il criterio di efficienza applicato ai piccoli comuni).

Tutto ciò perché non ci sono stati, né da parte del Governo Berlusconi né del Governo Monti, né da parte dei successivi governi, la determinazione e la competenza per abolire le Province o per ridefinirne il ruolo nell'ambito di un disegno istituzionale coerente, secondo un percorso costituzionalmente corretto.

Sono state ridisegnate le circoscrizioni provinciali, **senza chiarire i criteri di individuazione dell'area vasta**. I criteri di popolazione e superficie, infatti, sono troppo riduttivi per definire l'area vasta, in quanto non tengono conto delle dimensioni chiave dello sviluppo, quali l'economia, le infrastrutture, la mobilità, i servizi, cioè non consentono di cogliere la complessità e la specificità territoriale.

La governance suscita non poche resistenze nei comuni che dovrebbero farne parte, che in alcuni casi hanno optato per il passaggio alla provincia confinante.

Un'altra differenza che non è stata colta dai governi centrali è quella fra le Regioni che hanno attuato negli anni una politica di delega di funzioni nei confronti delle Province, configurandole come ente intermedio di programmazione e decentramento regionale, e fra altre Regioni che, invece, hanno mantenuto la gestione delle funzioni amministrative in una logica di centralismo regionale. *È evidente che il riordino avrà un impatto diverso a seconda dei ruoli che le Province hanno assunto nei diversi contesti regionali.*

Alcune Regioni stanno cercando di governare il processo di riordino istituzionale, altre hanno deciso di non intervenire e di lasciare la decisione al Governo, nello stesso tempo protestando contro le decisioni imposte dal centro. Nel complesso si è discusso molto poco dell'articolazione del territorio regionale in aree vaste, dell'allocazione delle funzioni di programmazione e gestione ai vari livelli.

Meno ancora ci si è confrontati sul ruolo di promozione dello sviluppo locale e sulle relazioni che l'ente intermedio (non necessariamente la Provincia) potrebbe avere rispetto agli altri livelli istituzionali.

Nel corso del settimo capitolo ho analizzato la Provincia del Nord Brabant e il suo partenariato BrabanStad. L'analisi ha evidenziato come sia possibile una governance in una regione (che non può definirsi funzionale dal punto di vista dei confini amministrativi in quanto coincidenti con quelli della provincia) seppure con i limiti dovuti alla dispersione insediativa del territorio e della struttura amministrativa di secondo livello soggetta ai mutamenti di direzione politico-organizzativa.

Comparazione tra il Veneto e il Nord Brabant.

Una comparazione tra il Veneto e il Nord Brabant è non solo possibile ma anche molto proficua: di seguito cercherò di evidenziare i caratteri salienti del modo di fare partenariato nei due casi analizzati ma, soprattutto, di come vengono messe "in rete" le città.

Innanzitutto sottolineo che, mentre l'Olanda presenta tre livelli di governo (Comuni, Province, Stato), l'Italia è organizzata ancora in quattro livelli costituzionalmente

sanciti (Comuni, Province/Città metropolitane, Regioni, Stato) anche se il livello provinciale è stato svuotato di contenuto.

La differenza tra i due Paesi è che l'Olanda è orientata ad un forte decentramento e ad un ruolo autonomo dei livelli istituzionali, in primis del livello comunale, mentre l'Italia, pur prevedendo il decentramento, non responsabilizza appieno alcuni livelli di governo, in primis il livello comunale.

Per quanto riguarda l'organizzazione delle aree, mentre per l'area metropolitana in Italia e nel Veneto l'organizzazione è ancora sulla carta pur esistendo già, di fatto, in alcune regioni, essa non è ancora stata attuata dal punto di vista della governance; diversamente nel Nord Brabant la struttura organizzativa è già operante e definita ed è attiva con un partenariato fondato nel 2001.

La conformazione territoriale del Nord Brabant è data da cinque città non contigue e, dal punto di vista della governance, si colloca nel quadro Rurban come *una rete di città di piccole e medie* dimensioni e distingue concentrazione urbana e aree rurali, soprattutto ai fini della politica spaziale.

Per l'area metropolitana centro veneta si parla di *città diffusa* e questa strutturazione necessita di una maggior attenzione da parte della Regione Veneto.

Come ho avuto modo di scrivere, la città diffusa presuppone un'organizzazione spaziale caratterizzata da connessioni orizzontali, dove la multidirezionalità dei flussi (non solo delle persone, ma anche delle merci e delle informazioni) tipica della città diffusa, si contrappone alla monodirezionalità dell'area metropolitana dove esistono gerarchie spaziali. Ma è necessario dare una struttura funzionale a tali connessioni mediante una governance. I *flussi sono importantissimi* e sono il motore che dovrebbe spingere le autorità politiche ed amministrative ad adottare decisioni veloci al fine di giungere a politiche pubbliche che ottimizzino le risorse che garantiscano un livello di vita economico e sociale nonché, di relazioni politiche, migliori.

Anche se la Legge 56/2014 individua l'ambito territoriale della Città metropolitana coincidente con quello dell'omonima Provincia, viene lasciata anche ad altri comuni la possibilità di aderire alla Città metropolitana per dar vita ad un'area metropolitana: nel caso del Veneto questa possibilità esiste e si chiama PaTreVe. Nell'ambito del progetto del "Governo metropolitano di secondo livello espresso

dai comuni dell'area metropolitana" che si configura **come un'associazione obbligatoria** dei comuni che ne fanno parte e dispone di poteri legali e di una propria fiscalità, si può collocare la richiesta avanzata da Padova e comuni del padovano e anche da Treviso, di poter entrare nella città metropolitana di Venezia anche se appartenenti ad altra provincia.

Anche il Nord Brabant rappresenta un tipo di secondo livello di cooperazione tra le cinque città rappresentative di queste regioni, le cosiddette "lower-level regions". Se per l'area centro-orientale veneta si parla di città diffusa, le mappe d'uso del suolo del Brabant mostrano una distribuzione uniforme di città, villaggi, campagne e aree naturali in tutta Brabant. Ci sono pochissime concentrazioni. Le città non sono significativamente più grandi di alcuni dei villaggi urbanizzati.

Risulta interessante osservare come l'importanza dell'urbanizzazione nel Nord Brabant fosse viva già dagli anni '60 quando esso ancora consisteva in 141 comuni. L'urbanizzazione e l'aumento dei compiti sotto la responsabilità dei comuni (dal decentramento e le aspettative della società) servì da stimolo per un dibattito ripetuto relativamente al fatto se i comuni avessero sufficiente spazio (fisicamente) e dimensione (organizzativa) relativamente a tutte le loro attività. Questo ha portato alla fusione dei comuni avviata dalla provincia, soprattutto negli anni '90. **Come risultato, nel 2010 si sono ottenuti solo 68 comuni.** Tale aggregazione spesso evoca resistenza da parte della popolazione. Viceversa **la frammentazione non avrebbe aiutato lo sviluppo del territorio.**

Lo stesso non si può dire per l'Italia in cui i Comuni costituiscono un livello di organizzazione istituzionale per i quali faticosamente si riesce ad attivare fusioni e c'è voluta la recente legislazione nazionale per obbligare la fusione dei comuni al di sotto di determinate soglie di abitanti.

Un altro aspetto che interessa ai fini della comparazione, è il partenariato.

Il Nord-Brabant ha una moltitudine di partenariati regionali. Questo è forse tipico delle regioni policentriche come il Nord-Brabant, del resto l'Olanda ha una forte storia di collaborazione e un ambiente che è istituzionalmente disposto alla partnership. La Legge Joint Arrangements (1984) (Gemeenschappelijke

Regelinge)[214] (vedi argomento pag. 181) promuove la cooperazione tra i comuni limitrofi e stabilisce le regole per la cooperazione tra comuni, province e piani dell'acqua; infatti, già nel XIX° secolo cooperative di agricoltori ed imprese hanno collaborato allo sviluppo in questa regione. L'assenza di partiti di maggioranza, inoltre, aiuta a stabilire un dare e avere, e quindi promuove la cultura della collaborazione. Per quanto riguarda il *ruolo della leadership, essa è più frequente* relativamente alle imprese, ai cittadini ed alle organizzazioni della società civile nel dominio economico, ***il ruolo della provincia è più quello di facilitare e dirigere***.

Nel caso della Regione Veneto, la L.R. 18/12 e il Piano di riordino territoriale sono una risposta strategica rilevante (associazionismo intercomunale, riduzione dei livelli di governance) che riconoscono l'importanza dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali allo scopo dichiarato di valorizzare ed incentivare la costituzione di gestioni associate tra i comuni promuovendo, in particolare, lo sviluppo delle Unioni e delle convenzioni, nonché la fusione dei comuni, al fine di assicurare l'effettivo e più efficiente esercizio delle funzioni e dei servizi loro spettanti. Del resto ho avuto modo di scrivere come, già dagli anni '90, siano attive le IPA ed i GAL e siano presenti due Unioni di Comuni, quindi lo strumento del partenariato è già attivo anche se dovrebbe essere ulteriormente sviluppato. Per il governo di area vasta sono necessari non confini rigidi ma reti di città interconnesse, c'è necessità di integrazione, quindi rete di città e comuni, Unioni di comuni, Gal, campagna, messi in rete. *Forse avrebbe senso parlare di macro regioni, ridisegnate secondo le geografie politiche delle regioni in senso funzionale.*

Per avere una governance efficace potrebbe essere utile che ci fossero dei facilitatori giocando sui ruoli, come nel Brabant ci sono il Working group e il Team di supporto. Comunque per avere una governance ci vuole tempo. Il Veneto ha bisogno di aree metropolitane per attrarre le risorse e le capacità.

La connessione tra le forme di partenariato presenti nella Regione Veneto potrebbero essere un'alternativa valida allo stand-by della Città metropolitana. Le

---

[214] La Legge Joint Arrangements (*Gemeenschappelijke Regelingen*: è una legge olandese secondo la quale i partenariati sono regolati tra enti pubblici quali comuni, province e aziende idriche.
L'attuale legge è in vigore dal 20 dicembre 1984. Questa legge da allora è stata la base principale per la cooperazione tra comuni, province ed aziende idriche).

reti interconnesse di programmazione e gestione dei servizi devono costituire gli strumenti della governance policentrica ma bisogna potenziarle prevedendo un ruolo forte della Regione.[215]

Parlando di ruolo di leadership, per l'area metropolitana veneta, diversamente che per il Nord Brabant, il ruolo della Provincia è diverso in quanto è stato avviato il processo per la sua eliminazione ed è stato creato un ente intermedio che necessita di un certo percorso temporale per la sua piena attuazione: esso è il risultato di una rete di consenso. La leadership, infatti, riguarda una rete di città, un rapporto tra più centri (almeno tre) che vanno in tutte le direzioni. Si prospetta un processo di governance piuttosto che solo di governo dei territori per rispondere ai problemi ed alle sfide competitive, in cui il ruolo di leader viene svolto dalla attuale città capoluogo di provincia. In questo frame la provincia che e come fin'ora abbiamo conosciuto non è più un riferimento.

Le aree rurali costituiscono un soggetto importante del partenariato ai fini dell'integrazione all'interno del territorio regionale o di partenariato.

Nel BrabantStad la provincia è tradizionalmente responsabile della rappresentanza delle aree rurali. I temi della cooperazione e i partenariati regionali esprimono entrambi sia interessi "rurali" che interessi "urbani. L'idea che lo sviluppo urbano e rurale deve essere in equilibrio è ampiamente supportato. Ci sono differenze nel modo in cui la cooperazione regionale sta prendendo forma, *perché la cooperazione a questo livello è (spesso) volontaria* e viene lasciata autonomia ai comuni.

Del resto Il BrabantStad è una partnership strategica formale, non strutturata, cioè non sulla base di uno statuto. Ha un complesso sistema di discussione, di lavoro comune e il processo decisionale, le decisioni raggiunte, vengono prese attraverso il consenso. Una partnership del genere potrebbe essere ipotizzata anche per l'area metropolitana centro veneta.

---

[215] Alcuni spunti da: Materiale raccolto nel corso della: X edizione del "*M.A.S.T.E.R. School 2014"* dal titolo: *Costruire reti di città- il governo di area vasta oltre le province,* organizzato della Associazione M.A.S.T.E.R. del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali – Università degli Studi di Padova.

Nel Veneto, il Piano Territoriale di Coordinamento Regionale evidenzia, all'interno del proprio territorio regionale, interazioni complesse tra la città e l'urbanizzazione, tale processo presenta un'ampia varietà di situazioni territoriali e di combinazioni e tra queste troviamo la pianura che si organizza su un sistema di città legato originariamente alla organizzazione della produzione agricola integrata da un significativo sviluppo industriale. E' questo il modello che si può identificare come quello che contiene la dimensione rurale ed il PTRC veneto riconosce che le nuove istanze culturali e normative di stampo europeo, richiedono un approccio nuovo alla pianificazione territoriale di rango regionale in quanto è necessario, prima di tutto, mettere in campo un nuovo e diverso sguardo nell'osservazione del territorio. Questo processo di pianificazione ha consentito di sperimentare un approccio integrato rurale/urbano ed esso tende a delineare una strategia di governo del territorio orientata non all'esclusione reciproca tra il sistema urbanizzato e quello agricolo, ma alla progettazione dei livelli di compatibilità tra i due sistemi.

L'analisi delle forme di governo e governance attivata nell'area metropolitana veneta attraverso l'applicazione delle norme che prevedono la gestione di ambiti, infrastrutture e servizi e *attraverso accordi che possiamo definire spontanei (come nel BrabantStad)*, evidenziano un significativo e interessante sistema di interrelazioni di natura amministrativa, economica e sociale. Il risultato è u*n governo, a geografia variabile, dell'area metropolitana che, di fatto, esiste già.*

In questo contesto la provincia non gioca il ruolo che essa ha nel BrabantStad e l'attore importante è la Regione.

Sarà interessante capire come verrà attuata la governance derivante dal nuovo livello intermedio delle città metropolitane e quali saranno i rapporti con i partenariati già esistenti sul territorio veneto.

Un altro importante aspetto è che la Legge Delrio ha fissato criteri secondo cui possono aderire i Comuni vicini e i capoluogo anche senza bisogno di continuità territoriale. A questo proposito, questo punto riporta ad una somiglianza con la non contiguità delle città presenti nella rete del BrabantStad.

Quello di cui non si parla ancora è che per l'area metropolitana veneta non esiste ancora una prospettiva del raggiungimento di un obiettivo comune che contribuisca a creare un'identità ed una cultura per l'area considerata, sia che esso consista

nella candidatura di una delle città (esempio Venezia) facenti parte dell'area metropolitana sia che si tratti di pensare ad un brand per l'intera area capace di trainarla sulla scena internazionale.

Viceversa, la partnership BrabantStad, ha aggiunto un'area di attività congiunta, proponendo Eindhoven come candidato olandese per il 2018 come Capitale europea della Cultura. E' chiaro che i partner considerano la decisione di investire collettivamente nel tentativo lontano di Eindhoven come Capitale della Cultura come un vero e proprio passo successivo, fuori della loro abituale vision, che avrà implicazioni per come funzionano nella Partnership: infatti, la sfida comune ha ulteriormente promosso la cooperazione ed una maggiore comprensione di come le città possano completarsi a vicenda. Non solo, ma il progetto legato al marketing territoriale ha anche un altro scopo: attuare un brand territoriale per attrarre fondi e lavoratori qualificati, per rafforzare la posizione strategica del territorio, per renderlo meno vulnerabile alle variazioni della domanda e del ciclo economico e, più in generale, per potenziare l'economia regionale.

Per quanto riguarda lo spazio dedicato alle zone rurali nel BrabantStad, anche se a prima vista l'obiettivo della partnership sembrerebbe quello urbano, data la natura fortemente urbana della regione, vi è tuttavia un sano rispetto per le interdipendenze tra le aree rurali e urbane e dei servizi che si forniscono a vicenda. Le zone rurali non sono direttamente coinvolte nel processo di BrabantStad e allo stato attuale, i benefici per queste aree del partenariato sono più indiretti dato che la provincia è la voce delle zone rurali.

Ho avuto modo di rilevare come, per quanto riguarda il territorio del partenariato del Brabant, esso non sia definito in termini di un'area funzionale e questo è dovuto al fatto che il territorio coincide con i confini amministrativi della provincia del Brabant settentrionale.

Per l'area metropolitana veneta non è così, infatti la città metropolitana di Venezia, **vista la sostanziale non coincidenza delle funzioni metropolitane presenti nell'area metropolitana del Veneto centrale, con la città metropolitana che, a norma di legge, dovrebbe coincidere con i confini amministrativi della provincia di Venezia, si configura più come un'area funzionale.**

Una somiglianza che si può riscontrare tra il BrabantStad e l'area veneta è che in ambedue i casi si parla di una governance di tipo di secondo livello di cooperazione.
Un'altra distinzione che si può fare è relativamente alla pianificazione territoriale.
Nel BrabantStad, la designazione della rete urbana nella politica nazionale ha reso necessario per i partner dare più sostanza alla loro partnership; *i partner si sono resi conto che le ambizioni delle loro città andavano oltre il livello delle capacità delle singole città ed hanno iniziato a lavorare insieme con la provincia.*
Il superamento della visione campanilistica sarebbe necessario anche per quanto riguarda la governance nell'area metropolitana veneta, molte volte le città e le aree metropolitane possono diventare l'arena inconsapevole per le battaglie politiche nazionali e non tra interessi diversi: città, regioni, i governi nazionali tendono a volte a creare diverse coalizioni nelle loro rivalità contro l'altro. La questione di accettazione locale di ciò che è in gioco e il supporto risultante o la mancanza di sostegno è una preoccupazione fondamentale.
Molti tentativi di ridisegnare città o confini regionali al fine di corrispondere la realtà al meglio hanno fallito o potrebbero fallire, perché sono inaccettabili per i cittadini o perché a livello consolidato politico/amministrativo si tende a garantire l'assetto esistente.
Tutto ciò deve essere superato dalla necessità di rispondere alle domande fondamentali che sorgono su come beni e servizi pubblici possono essere forniti in un modo economicamente efficace per sostenere lo sviluppo e, da come perseguire lo sviluppo in modo tale che i benefici sociali ed ecologici delle regioni rurali non vengono distrutti dagli sforzi per generare opportunità economiche.
Il partenariato urbano-rurale può costituire un importante meccanismo di coordinamento per le aree urbano/rurali funzionali, esso può aiutare a superare i cambiamenti fiscali con la costruzione di una scala e di una forte cooperazione orizzontale a livello locale.
Per concludere, si può rilevare come vi siano somiglianze tra il Nord Brabant e l'area metropolitana veneta, *ma ancor più con l'auspicabile e possibile* area metropolitana policentrica centro veneta PaTreVe.

Bibliografia

Materiale raccolto nel corso della: X edizione del "*M.A.S.T.E.R. School 2014*" dal titolo: *Costruire reti di città- il governo di area vasta oltre le province,* organizzato della Associazione M.A.S.T.E.R. del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali – Università degli Studi di Padova.

Assessorato al Bilancio e agli Enti Locali Segreteria Generale della Programmazione Direzione Programmazione "*L'Approccio territoriale nel POR FESR 2014-2020*" (da slide lezione del 20 maggio 2014 Prof.ssa Patrizia Messina).

Ministero della Coesione Territoriale, (fine 2012): "Documento di metodi e obiettivi per orientare la programmazione comunitaria nell'orizzonte del 2020"

Barca F. (2009),*Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea.* Roma: DpS, Ministero dell'Economia e delle Finanze: http://www.dps.tesoro.it.
Consultare anche:
http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2010/rapporto%20barca%20(capitoli%201%20e%205)_ita%2001_07_2010.pdf

Bassetti P. (2007). Le città glocali. In Messina P. e Salvato M., a cura di, *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di aree vaste.*

"Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (COM(2014) 130 final).

Bolgherini S. e Messina P. (a cura di), (Prima edizione 2014), "*Oltre le province" "Enti intermedi in Italia e in Europa"*, Padova University Press, pag. 22 e 25 e pagg. 80-83 (pag. 22 e pag. 80 presente Tesi).

Bonet M. (2013b), Pa-Tre- Ve, Zaia e la Lega all'attacco: «E' solo un uovo carrozzone », in «Il Corriere del Veneto», 10 luglio.

Bordone R. (2001). La città comunale. In Rossi P., a cura di, *Modelli di città.* Torino: Edizioni Comunità.

Calzavara A., Soriani S., Zanetto G, (2013): "The dimensions of the recent debate on the Metropolitan Area of Central Veneto" in "*Economia e società regionale - Lo sviluppo riparte dai territori".* Rivista (1) 2013, Franco angeli Riviste.

Caciagli M. (2003). *L'Europa delle Regioni*. Bologna: il Mulino.

Commissione europea, "Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell'UE: riesame 2009 della strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile", COM (2009) 400.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni "La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una Agenda Urbana UE" - Bruxelles,18.7.2014COM(2014)490final
Consultare: http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_it.pdf

Comunicazione del 1997 della Commissione sulla necessità di una Agenda Urbana Europea:
"La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo", COM(97)197 def

Corò Giancarlo e Messina Patrizia, (2013), *Economia e società regionale - Lo sviluppo riparte dai territori. Rivista (1) 2013, Franco angeli Riviste.*

Costa P. (tratto da), *Venezia.Economia e analisi urbana*, 1993, Etas Libri in: Francesco Sbetti, *Orizzonti per la costruzione della Città metropolitana*, Fondazione Venezia 2000 – Francesco Palazzo, Sistema Venezia, pag. 18

Crescenzi A. "*La Strategia 2020 e la nuova governance europea*" (all'interno di) "*Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020"* Fra governance e government dell'Unione europea di Melina Decaro (a cura di) Collana Intangibili, Fondazione Adriano Olivetti, 2011. Vedere anche http://www.fondazioneadrianolivetti.it/_images/pubblicazioni/collana/120111100032Strategia%20di%20Lisbona.pdf

De Caro M. (a cura di) prefazione di Ciampi C. A. (Fondazione Adriano Olivetti), (2011) "*Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020"* Collana Intangibili. Si trova all'interno un contributo dell'Eurosistema alla consultazione pubblica sul futuro della Strategia 2020: European Central Bank, Contribution of the EUROSYSTEM of 14 January 2010 to the public consultation of the European Commission on the future "EU2020" strategy, Francoforte, 2010. (vedere pag.15 della presente Tesi).
http://www.fondazioneadrianolivetti.it/_images/pubblicazioni/collana/120111100032Strategia%20di%20Lisbona.pdf

Per una consultazione del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 20140-2020" presentato il 27 dicembre 2012 a Roma dal Ministro per la Coesione Territoriale consultare in: http://www.dps.gov.it/it/
il seguente documento:
http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/Notizie_e_documenti/news/2012/_allegati/Sintesi_Doc_14-20_Master_27_dic_2012.pdf

Ddl 1542/2013: per la stesura del presente lavoro è stato consultato anche il dossier n. 93 del Senato, che per ulteriori approfondimenti è consultabile alla pagina:
http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/dossier/file_internets/000/000/485/Dossier_93.pdf

Ferrario Viviana, *Urbanistica e Pianificazione nel Veneto 1972- 1992- temi e vicende*, Regione del Veneto, Marsilio Editori, Prima edizione dicembre 2012, pagg. 59-63 e pag. 100.

Fregolent L., (2013), *Economia e società regionale - Lo sviluppo riparte dai territori. Verso l'area metropolitana veneziana.* Rivista (1) 2013, Franco Angeli Riviste, pag. 92..

Fregolent L., Indovina F. e Savino M., (2005), *L'area centrale veneta: "diffusione in evoluzione"* in *L'esplosione della città,* Bologna, Editrice Compositori, pagg. 200-204.

Gallo L., Messina P., Parise N., La sostenibilità politico istituzionale: il caso studio dell'Ipa del Camposanpierese, "Economia e società regionale", 3/2011.

Indovina Francesco, *La città diffusa,* in F. Indovina,, F. Matasson, . Savino, M. Sernini, M. Torres, L. Vettoretto, *La città diffusa*, DAEST, Venezia 1990, pp. 19-43.

Indovina F. (2005), La nuova dimensione urbana. L'arcipelago metropolitano, in M. Marcelloni (a cura di), Questioni della città contemporanea, Milano, F. Angeli.

Indovina F., (2005), *La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali* in *L'esplosione della città,* Bologna, Editrice Compositori, pag. 15.

Indovina F. (2009), Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano, Milano, F. Angeli.

INU - Rivista online fondata dall'INU – ISSN: 2239-4222 – data di pubblicazione articolo Marzo 2013.

Kantor P. (2010). *The Coherence of Disorder: A Realist Approach to the Politics of City Regions. Polity*, 42, 4: 434-460. DOI: 10.1057/pol.2010.16.

Malfi Lucio, *Conclusioni,* in IRSEV, *Il Veneto a metà degli anni ottanta. Aspetti socioeconomici e territoriali,* Franco Angeli, Milano 1986, pp. 277-288.

Mariano C. (2012). "Conflitti identitari e confini territoriali nella cooperazione intercomunale", in Pratiche urbane e conflitti, a cura di D. De Leo, Urbanistica Informazioni, pag 20-21, vol. 244.

MAYNTZ R., La teoria della «Governance»: sfide e prospettive, «Rivista italiana di scienza politica», 1, 1999, p. 3, in Messina Patrizia, *Regolazione politica dello sviluppo locale, veneto ed Emilia Romagna a confronto,* Serendipity, Utet Libreria Srl, 2001, ristampa del 2005, pag. 7.

Messina Patrizia, (2012) *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna,* Padova University Press.

Messina P. e Salvato M., (prima edizione novembre 2007), Dalla *città alle reti urbane – Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto,* Quaderni dell'Associazione M.A.S.T.E.R, CLEUP sc, pagg. 110-111 e 114-116.

Messina P., (2013), *Economia e società regionale - Lo sviluppo riparte dai territori. Città o Area metropolitana? Il caso del Veneto nel contesto europeo*. Rivista (1) 2013, Franco Angeli Riviste. http://www.smart-cities.eu.

Messina P., *Innovare la Tradizione - Europeizzazione e governance regionale: il caso Veneto a confronto.* Centro Interdipartimentale di Ricerca e Servizi "Giorgio Lago"- Polisdoc – (Cleup) marzo 2011.

Morlino L., Fargion V., Profeti S. (2006), (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, il Mulino.

Perulli P. (2000). *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*. Torino: Bollati Boringhieri.
Perulli P. (2007b). *La città*. Milano: Bruno Mondadori.

Putnam R. (1993) *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori.

Ranzato L., "*Pianificazione territoriale*" materiali didattici del Corso di Laurea Magistrale Studi Europei curriculum PUE a.a. 2013-2014 (prima parte), pagg. 27-28.

Ranzato, L. "*Pianificazione territoriale*" materiali didattici del Corso di Laurea Magistrale Studi Europei curriculum PUE a.a. 2013-2014 (seconda parte).

Rullani E., 2004, *Economia della conoscenza*, Carocci, Roma.

(Spunti rilevati da:) Rivista online fondata dall'INU – ISSN: 2239-4222 – data di pubblicazione articolo Marzo 2013. INU edizioni – Iscrizione Tribunale di roma n. 3563/1995 – iscrizione Cciaa di Roma n. 814190 – Roc. n. 3915/2001.

Sbetti F., *Orizzonti per la costruzione della Città metropolitana*, *Fondazione Venezia 2000* – Francesco Palazzo, *Sistema Venezia – Quaderni nn. 9/2012- 10/2013.*

Sebastiani C., 2003, "*Dal sistema degli stati all'Europa delle città*" in P. Messina (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Carocci.

Secchi B., Viganò P., in "*Anfione e Zeto",* Rivista di architettura e arti n. 25 – Casa editrice Il Poligrafo.

Segre G, Territorial Review di Venezia, in OCSE / OECD. Territorial Review: il caso di Venezia, Quaderno n. 7, Fondazione Venezia 2000 in Francesco Sbetti e Francesco Palazzo *(a cura di) (2013),* "*Scenari e progetti nella città metropolitana di Venezia*" Quaderno n. 10, Fondazione Venezia 2000, pagg. 36-37.

Viesti G., Prota F. (2005), *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino.

Per una consultazione relativa alla governance e pianificazione del Noord Brabant vedere:

OECD Rural Policy Reviews, Rural-Urban Partnership. An integrated approach to Economic development. OECD Publishing. (2013).
http://dx.doi.10.1787/9789264204812-en
vedere anche:
http://books.google.it/books?id=HTCjAQAAQBAJ&pg=PA260&lpg=PA260&dq=Indicators+of+trust+(survey+1995-97)&source=bl&ots=tIW232-kh4&sig=rNgFblFKPSUpiIKufmqrN0gSohk&hl=it&sa=X&ei=7PETVLfiM6KGywPl9oH4Bw&ved=0CCYQ6AEwAA#v=onepage&q=Indicators%20of%20trust%20(survey%201995-97)&f=false

Sitografia

Per una consultazione riguardo gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) (ultima consultazione luglio 2014):
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_it.pdf

Calvaresi Claudio, dalla newsletter n.17 Aprile 2014 dell'Istituto per la ricerca sociale (ultima consultazione luglio 2014).
http://www.fondazioneadrianolivetti.it/_images/pubblicazioni/collana/120111100032Strategia%20di%20Lisbona.pdf

Per una consultazione dei Regolamenti dei Fondi Europei programmazione 2014-2020 (ultima consultazione luglio 2014**):**
http://www.regione.veneto.it/web/programmi-comunitari/fesr-2014-2020
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0289:0302:IT:PDF
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0289:0302:IT:PDF
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0259:0280:IT:PDF
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0470:0486:IT:PDF
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:IT:PDF

Siti riguardanti Strategia Europa 2020 (pagg. da 19 e seguenti della presente Tesi) (ultima consultazione agosto 2014) :
http://europa.formez.it/sites/all/files/europe2020stocktaking_it.pdf
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_it.pdf
http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/it_position_paper_it.pdf

Documento "Accordo di Partenariato – Versioni in corso d'opera di alcune sezioni del 15 luglio 2013" sfociato dal confronto tra le amministrazioni e le parti interessate (contesto nazionale) che hanno partecipato al confronto tecnico-istituzionale - con il coordinamento del Ministro per la Coesione Territoriale, del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali e di intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze - volto a orientare la redazione dei documenti di programmazione 2014-2020 (ultima consultazione luglio 2014):
http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=c6b90c92-0a27-4040-9ead-334bda9116e5&groupId=121704

Testo dell'Accordo di Partenariato inoltrato alla Commissione europea in data 22 aprile 2014 e relativi allegati (ultima consultazione agosto 2014):
http://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=c6b90c92-0a27-4040-9ead-334bda9116e5&groupId=121704

Regione Veneto: avvio del percorso di redazione del POR - FESR 2014-2020 istituendo il Tavolo di Partenariato FESR per la programmazione 2014 – 2020 (ultima consultazione luglio 2014).
http://partenariato.regione.veneto.it/
file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrator/Documenti/Downloads/DGR%20942%20del%2018-06-2013%20(1).pdf

Integrazione della composizione del Tavolo di Partenariato per la Programmazione POR FESR 2014-2020 Regione Veneto:
http://partenariato.regione.veneto.it/
file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrator/Documenti/Downloads/DGR%20406%2004_04_2014%20Partenariato%20(1).pdf
Schema partenariato Regione Veneto suddetto:
http://partenariato.regione.veneto.it/index.php

Horizon 2020 (ultima consultazione agosto 2014):
http://www.apre.it/ricerca-europea/horizon-2020/

Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) (ultima consultazione agosto 2014**):**
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_en.pdf

Tipologia di Aree metropolitane nell'Ue (Metro Regions) Mappa (ultima consultazione agosto 2014)*:*
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Regional_typologies_overview
"What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries". OECD Regional Development Working Papers, 2014/05.

Per una consultazione riguardante il Patto dei Sindaci, visitare (ultima consultazione luglio 2014):
http://www.pattodeisindaci.eu/index_it.html

Casi studio per buone politiche e pratiche nell'affrontare le sfide urbane (ultima consultazione agosto 2014):
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_case.pdf

Ottava relazione intermedia sulla coesione economica, sociale e territoriale della Commissione europea (ultima consultazione agosto 2014): La dimensione regionale e urbana della crisi
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0463:FIN:IT:PDF
http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/agenda_en.cfm

Pag. 46:
http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_it.pdf
http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/doc/issues_paper_final.pdf

"**La problematica urbana:** orientamenti per un dibattito europeo", COM(97)197 def. (ultima consultazione agosto 2014)
Da pag. 49 "Agenda Digitale":
http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_it.pdf
http://ec.europa.eu/digital-agenda/digital-agenda-europe
http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/digital-do-list-new-digital-priorities-2013-2014

A proposito di cloud computing vedere anche in tema di sviluppo dell'imprenditorialità e delle start-up nel settore ICT (ultima consultazione agosto 2014):
http://startupmanifesto.eu/
e in tema di sicurezza
https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/trusted-cloud-europe-have-your-say
http://ec.europa.eu/digital-agenda/about-our-goals
https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard
http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kroes/
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52010DC0245

Istituzione dell'Agenda Digitale Italiana (ultima consultazione agosto 2014):
http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/agenda-digitale-italiana

Per una consultazione ulteriore di dati riguardanti l'Agenda digitale italiana vedere (ultima consultazione agosto 2014):
http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/strategia_italiana_agenda_digitale_0.pdf
http://www.digitalvenice.eu/
http://www.lastampa.it/2014/07/08/italia/politica/renzi-basta-piangersi-addosso-cambiamo-interfaccia-allitalia-X2bvDMAJDnKHN1PYC6DbKO/pagina.html
http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/leaders-club
http://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/887_ricerca-e-innovazione-in-ue-italia-fuori-dai-gruppi-guida.htm
http://www.agendadigitale.eu/infrastrutture/911_regioni-ecco-tutte-le-agende-digitali.htm

Per i poteri attribuiti alle città nell'ambito dei sistemi amministrativi nazionali, consultare (ultima consultazione settembre 2014):
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf

Per la cooperazione intergovernativa consultare (ultima consultazione settembre 2014):
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf
file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrator/Documenti/Downloads/201006_toledo_declaration_en.pdf

Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane italiano:
http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/05/28/14A04123/sg

Relativamente all'Accordo di Partenariato europeo (ultima consultazione agosto 2014):
1) http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/ID0009.pdf
2) http://www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/def/2014/index.html
3) http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2013/Bozza-AP-ITALIA_9_12_2013.pdf

Per le Smart Cities, vedere (ultima consultazione agosto 2014):
http://ec.europa.eu/digital-agenda/living-online/smart-cities

Riguardo al Comitato Interministeriale per le Politiche urbane:
http://www.laboratoriourbano.info/wp-content/uploads/121004-IntergruppoAgendaUrbanaxincontroPresidenteMonti.pdf
http://www.coesioneterritoriale.gov.it/metodi-e-contenuti-sulle-priorita-in-tema-di-agenda-urbana-cipu/

Testo "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014 -2020" (ultima consultazione agosto 2014)**:**
http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf

Pag. 84: L. n. 135/2012 (consultazione luglio-agosto 2014):

http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/08/14/12A09068/sg

Pag. 84: **LEGGE 7 aprile 2014, n. 56** Disposizioni sulle citta' metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. (14G00069) *(GU n.81 del 7-4-2014)*note: Entrata in vigore del provvedimento: 08/04/2014 (ultima consultazione luglio-agosto 2014).
http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2014;56 ed anche:
http://www.camera.it/leg17/126?pdl=1542-A
http://www.leggioggi.it/wp-content/uploads/2013/12/ddldelrio-approvato-camera.pdf

Per consultazione dati su Province e Città metropolitane italiane (ultima consultazione agosto 2014):
http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00752190.pdf

Per la consultazione dell'attuazione della L. n. 56/2014 vedere: "L'attuazione della Legge 56/14: il riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane e l'accordo in conferenza unificata "(Roma 3 luglio 2014) (ultima consultazione agosto-settembre 2014).
In
http://www.upinet.it/docs/contenuti/2014/07/Nota_UNITARIA%20Anci%20Upi_%20funzioni_luglio%202014.pdf

Pag. 93. **Ufficio stampa Anci – Ufficio stampa Upi – 3 settembre 2014** (ultima consultazione settembre 2014):
http://www.upinet.it/4335/elezioni_province_2014/elezioni_province_e_consigli_metropolitani_tutte_le_informazioni_sulla_prima_tornata_elettorale_di_secondo_livello_in_64_province_e_8_consigli_metropolitani/

Per lo sviluppo e urbano e la pianificazione della "città diffusa" (pag. 114 e segg.) si veda un documento dell'INU che si può trovare nel suo sito (ultima consultazione agosto 2014**):**
http://www.inu.it/14013/newsletter/invito-alladesione-al-gruppo-di-studio-inu-citta-diffusa/

Bozza di disegno di Legge per la riforma nazionale del governo del territorio (consultazione luglio-agosto 2014)
http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=19558

Per una consultazione del PTRC del 1992 vedere (consultazione agosto-settembre 2014): http://www.ptrc.it/download/ptrc/norme.pdf
in http://www.ptrc.it/ita/pianificazione-territoriale-veneto-ptrc-vigente.php?pag=ptrc

Per una consultazione del PTRC del 2009 consultare il seguente sito all'interno del sito ufficiale della Regione Veneto (consultazione agosto-settembre 2014): http://www.ptrc.it/ita/pianificazione-territoriale-veneto-ptrc.php?pag=ptrc

Per una consultazione della relazione allegata al P.T.R.C. del 2009 vedere in (ultima consultazione agosto-settembre 2014):
www.regione.veneto.it/:
http://www.ptrc.it/ita/pianificazione-territoriale-veneto-ptrc-nuovo.php?pag=ptrc e

http://www.k-servizi.com/download/ptrc/dgr372/relazione_completa.pdf

Articolo nella Tribuna di Treviso del 12 giugno 2014 Bitonci-Manildo (in pag. 146 della presente tesi) (consultazione agosto 2014):
http://tribunatreviso.gelocal.it/cronaca/2014/06/12/news/patreve-scintille-tra-manildo-e-bitonci-1.9413922

Per la posizione dell'ex sindaco Orsoni nei confronti del presidente della Regione Zaia, vedere (pag. 146 della presente tesi) (consultazione agosto-settembre 2014):
http://mattinopadova.gelocal.it/regione/2013/07/11/news/patreve-zaia-sotto-attacco-la-sua-visione-e-vecchia-1.7402808

Così Zappalorto (consultazione agosto-settembre 2014):
http://mattinopadova.gelocal.it/cronaca/2014/08/05/news/dietro-la-patreve-i-debiti-di-venezia-1.9714841

Posizioni istituzionali sulla Pa.Tre.Ve. - pagg. 168 della presente tesi (ultima consultazione agosto-settembre 2014):
http://mattinopadova.gelocal.it/regione/2013/07/11/news/patreve-zaia-sotto-attacco-la-sua-visione-e-vecchia-1.7402808

Intervento dell'ex sottosegretario Adriana Vigneri sulla Città metropolitana di Venezia e il no di Padova alla Pa-Tre-Ve. (pagg. 169-171 della presente tesi) (ultima consultazione agosto-settembre 2014):
http://www.veneziepost.it/stories/editorialiinterventi/34404_non_carrozzone_ma_ente_necessario/

Per una consultazione completa dell'amministrazione, pianificazione, welfare, etc. del Brabanstad consultare (consultazione luglio-agosto-settembre):
http://www.brabant.nl/Politiek-en-Bestuur.aspx

Per la pianificazione territoriale in Olanda consultare (pagg. 226 e segg.della presente Tesi) (ultima consultazione settembre 2014):
http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2010/11/23/the-new-spatial-planning-act-gives-space/11fs2008g054-200827-14497.pdf
ed anche:
"Rule and Order Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century" di A. Faludi,Arnoud van der Valk
ed inoltre:
http://www.government.nl/issues/spatial-planning-and-infrastructure/documents-and-publications/publications/2013/07/24/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning.html

Consultazione settembre 2014.
http://mattinopadova.gelocal.it/regione/2014/06/28/news/patreve-110-mila-case-da-rottamare-e-si-costruisce-ancora-1.9505178 (pag. 160 della presente tesi) e
http://www.fondazionegiannipellicani.it/

Ringraziamenti

Ringrazio vivamente e con grande affetto la mia Famiglia, Mio figlio Jacopo, Mamma Valeria, Papà Bruno, mia Sorella Martina, mio Fratello Antonio, i miei cognati, nipoti e parenti, che mi hanno pazientemente supportata nel corso di questo mio importante percorso formativo.

Ringrazio con grande affetto il mio Compagno Rino per il sostegno che mi ha dato nel corso di questo lungo percorso di studio e di vita.

Ringrazio la Professoressa Patrizia Messina per avere accettato di essere la relatrice della mia Tesi e per avermi dato l'opportunità di affrontarne l'argomento in essa contenuto che per me riveste un vivo interesse. La ringrazio vivamente anche per la Sua disponibilità.

Ringrazio il Professore Lorenzo Ranzato per il supporto tecnico e professionale, per la Sua disponibilità nel fornirmi le informazioni relative al materiale bibliografico e professionale da utilizzare.

Ringrazio i miei amici ed amiche e le persone che mi sono state accanto, nell'ambito lavorativo ed altri ambiti, nel corso di questo percorso.

Infine, spero che il mio impegno tradivo nell'ambito formativo possa servire da stimolo per i tanti giovani che conosco e per quali auspico un futuro, soprattutto lavorativo, migliore.