

**ITALIA  
45 - 45**

**Radici, condizioni, prospettive**

**TERRITORI DELL'ECONOMIA -  
SPAZI DELL'AGRICOLTURA FRA  
PRODUZIONE E RIPRODUZIONE -  
UN TERRITORIO SEMPRE PIÙ A  
RISCHIO - MISERIA E RICCHEZZA  
- TRAMA PUBBLICA E GIUSTIZIA  
SPAZIALE - LA CASA E L'ABITARE  
- L'ITALIA FRA PALINSESTO E  
PATRIMONIO - ACQUA, MOBILITÀ,  
ENERGIA - **BENI COLLETTIVI E  
PROTAGONISMO SOCIALE****

**Coordinatori**

Ruben Baiocco, Paola Savoldi

**Discussant**

Carlo Cellamare, Giulio Ernesti, Maria Rosaria Marella

La pubblicazione degli Atti della XVIII Conferenza nazionale SIU è il risultato di tutti i papers accettati alla conferenza. Solo gli autori regolarmente iscritti alla conferenza sono stati inseriti nella pubblicazione. Ogni paper può essere citato come parte degli Atti della XVIII Conferenza nazionale SIU, Italia '45-'45, Venezia 11-13 giugno 2015, Planum Publisher, Roma-Milano 2015.

© Copyright 2015



Planum Publisher

Roma-Milano

ISBN: 9788899237042

Volume pubblicato digitalmente nel mese di dicembre 2015

Pubblicazione disponibile su [www.planum.net](http://www.planum.net),  
Planum Publisher

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzoeffettuata, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata.

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

# ATELIER 9

---

## BENI COLLETTIVI E PROTAGONISMO SOCIALE

### Coordinatori

Ruben Baiocco, Paola Savoldi

### Discussant

Carlo Cellamare, Giulio Ernesti, Maria Rosaria Marella

---

*Con questo atelier ci si propone di realizzare un confronto sugli effetti del cosiddetto "protagonismo sociale" nelle modalità di creazione, produzione e gestione di beni collettivi (non necessariamente di proprietà pubblica), come un campo di sperimentazione potenziata per interrogare (e innovare) la relazione fra istituzioni preposte al governo urbano, saperi e società. Beni collettivi (o si voglia, comuni) che possono dirsi tali per una domanda di uso da parte di gruppi e associazioni di comunità, che si attivano e si (auto)organizzano per il riconoscimento e la produzione di una "funzione sociale della proprietà", determinata da usi, funzionalità, forme di gestione, accessibilità, alternative sia alle logiche del mercato privato e sia a quelle della produzione di servizi pubblici.*

### Gaia Accardo, Sara Del Noce, Paola Piscitelli

Il Potenziale Virale del "contagio positivo". Casi di micropolitica esemplare a Scampia

### Fabio Andreassi

1975-2015. Il sapere comune e l'identità urbana nei 40 anni del PRG di L'Aquila

### Camilla Ariani

Attori e responsabilità negli interventi di Partenariato Pubblico Privato per la rigenerazione urbana. Considerazioni sul ruolo del privato "sociale".

### Marco Baravalle

L'arte come pratica del comune tra finanziarizzazione e città creativa. Il caso di S.a.L.E-Dock

### Chiara Belingardi

I beni comuni urbani tra politiche e desiderata

### Sergio Bisciglia

Politiche territoriali e pratiche sociali nel processo di costruzione dell'immagine del Salento Slow Life

### Claudio Calvaresi

Pratiche di innovazione sociale, produzione di pubblico e politiche urbane

### Paola Capriotti, Marina Reissner

Regolamentare la collaborazione tra cittadini e amministrazione per una gestione dei beni comuni

### Antonella Carrano

Il lavoro precario come denominatore comune delle esperienze di autogestione produttiva

### Alessandra Casu, Paola Pellegrini

Beni ex-militari come bene collettivo e occasione di "protagonismo sociale"

### Cristina Catalanotti

L'autorecupero per il patrimonio sociale. Il caso studio di Venezia

### Marta Chiogna, Elena Maranghi

I beni comuni come fenomeno plurale. Nuove prospettive attraverso due logiche di 'riattivazione' di spazi urbani

### Andrea Curtoni, Giulia Mazzorin

Cantiere Teatro. Dinamiche di condivisione dei processi di trasformazione urbana

### Luigi Dall'Armellina, Alessandro Boldo

Dopo il "mondo dei vinti". Pratiche di ri-appropriazione sociale della montagna trentina

### Luciano De Bonis, Michele Porsia

Visioni e creazioni di paesaggio

**Marco Degaetano**

BIR-borghi in rete. Una nuova identità del territorio rurale

**Nicola Di Croce**

Identità sonora come bene collettivo. Dalla consapevolezza acustica al protagonismo sociale

**Gabriella Esposito De Vita, Stefania Ragozino**

Attivazione sociale e beni collettivi: l'esperienza del riuso del patrimonio confiscato alla Camorra

**Elena Giannola, Salvatore Abruscato, Floriana Cane, Francesco Paolo Riotta**

Nuove strategie per il bene collettivo: crowdfunding civico al parco Uditore di Palermo

**Federica Isola, Eleonora Marangoni, Mario Palomba, Ilene Steingut**

L'Ecomuseo del paesaggio rurale: un caso di gestione partecipata

**Fernando Lua Silva**

Associazionismo per l'integrazione in Provincia di Bolzano: alcune ricadute spaziali

**Giovanni Marinelli, Fabio Bronzini, Maria Angela Bedini**

"Beni comuni e assetti collettivi". Territori innovativi di sperimentazione per uno sviluppo locale equo e sostenibile. Verso un contratto di paesaggio nel Basso Ferrarese

**Laura Martini, Daniele Vazquez Pizzi**

Il caso degli spazi workers-control: Officine Zero, tra autoproduzione e territorio

**Adelaide Merlin, Alice Orlandi, Anna Percali, Laura Zorzato**

Il Teatro Sociale di Gualtieri: un modello di cantiere aperto per la produzione di un bene culturale collettivo

**Luca Minola, Luca Tricarico**

Nuove forme di protagonismo urbano: servizi e strumenti per la città policentrica

**Cecilia Morelli di Popolo**

Lo spazio etero-organizzato: processi di condivisione e beni collettivi

**Elena Ostanel**

Cultura e rigenerazione territoriale: il caso del quartiere multiculturale di Charlois, Rotterdam

**Mario Paris, Antonio Casella**

Governare il territorio dopo le province:

associazioni di comuni come dispositivi e interfacce per la programmazione territoriale

**Pasquale Passannante**

Protesta e innovazione sociale. Il movimento No Triv come promotore di pratiche sociali innovative in Basilicata

**Patrizia Paola Pirro, Eleonora Adesso**

Dalla progettazione partecipata a un modello di gestione sociale: il caso del Parco di Mezzogiorno Baden-Powell a Molfetta

**Emma Puerari**

Emerging practices and urban public services innovation

**Leonardo Ramondetti**

Chelas, Lisboa. Il debole protagonismo degli abitanti della città pubblica europea

**Anna Richiedei, Anna Frascarolo**

Cittadinanza attiva e integrazione sociale: caratterizzazione e incentivazione fra processi partecipativi e nuove forme di rappresentanza.

**Claudia Roselli, Maddalena Rossi**

Beni comuni e governo del territorio. Riflessioni sulle buone pratiche di sviluppo auto sostenibile

**Micol Roversi Monaco**

Potere amministrativo e funzione sociale della proprietà

**Alessandro Salvati**

Liminal commons. Della produzione di beni comuni in periferia

**Angelo Sampieri**

Il protagonismo sostenibile degli abitanti della città europea contemporanea

**Francesco Selicato, Claudia Piscitelli, Sergio Selicato, Marco Selicato**

Istituzioni e cittadini a confronto nel progetto dello spazio urbano, fra istanze sociali e interessi privati. Un caso studio pugliese

**Giovanni Vecchio**

Mobilitarsi per muoversi. Pratiche urbane e capitali di mobilità nell'area metropolitana di Milano

**Violeta Pires Vilas Boas**

Cultural and artistic actions in public spaces: collective commons and cultural heritage

---

## **Governare il territorio dopo le province: associazioni di comuni come dispositivi e interfacce per la programmazione territoriale**

**Mario Paris**

Politecnico di Milano  
DASU - Dipartimento Architettura e Studi Urbani  
Email: [mario.paris@polimi.it](mailto:mario.paris@polimi.it)

**Antonio Casella**

Istituto Commercio Servizi – ICS  
Email: [antonio.casella.it@gmail.com](mailto:antonio.casella.it@gmail.com)

### **Abstract**

In attesa della riforma del titolo V della Costituzione, la legge Delrio (n. 56/2014) ridisegna le competenze dell'amministrazione locale. Gran parte delle discussioni sul livello sovracomunale si concentrano sul tema della gestione dei servizi, mentre ancora non sufficientemente approfondita sembra essere la programmazione economica, sociale e territoriale dell'area vasta. In effetti, il governo del territorio è una necessità strutturale da esercitare a una scala che supera quella dei limiti amministrativi comunali, così come espressamente sostenuto anche in ambito europeo. Oggi il livello intermedio tra provincia e comune sembra essere un ambito privilegiato di attuazione e di sperimentazione: si tratta di una dimensione che dà la possibilità ad attori (istituzionali e non) di interagire e di far scaturire nuove esigenze e opportunità di crescita e di sviluppo per i cittadini.

L'obiettivo di questo paper è mostrare che è possibile individuare innovativi processi e modelli di governance che portino un insieme di soggetti –a partire dalle amministrazioni comunali– a definire in modo volontario un tavolo di partenariato sul quale gli attori locale possano presentare le loro progettualità, allo scopo di condividerle con uno o più soggetti dell'area (Comuni, parti sociali, soggetti privati) e di elaborarle in modo che siano efficaci, efficienti ed economicamente sostenibili. Nell'intervento useremo l'esperienza del nostro contributo al processo di costituzione dell'IPA dell'Area Vasta Veronese.

**Parole chiave:** governance, local development, strategic planning.

### **Introduzione**

I recenti processi di riassetto dell'architettura istituzionale italiana impongono una riflessione sul ruolo svolto finora delle Province e sui rischi –ma anche sulle opportunità- offerti dalla loro trasformazione in enti di secondo livello. La contemporanea spinta alla creazione di un nuovo approccio al governo del territorio più legato alle esigenze e alle potenzialità locali rende necessario il ricorso ad altri tipi di enti per il governo dell'area vasta.

Nel presente lavoro si è scelto di usare la recente esperienza di supporto tecnico alla creazione di un'Intesa Programmatica d'Area in ambito veneto, per riflettere sulla figura delle associazioni di Comuni come ambito privilegiato di lavoro per la pianificazione strategica e l'azione orientata su ambiti eterogenei, diversi e poco riconducibili ai confini istituzionali degli enti già presenti sul territorio. Per questo si introdurrà nella prima parte il tema della governance di scala vasta come esigenza degli enti locali, come indirizzo proveniente dalle istituzioni Europee, e come tema di riflessione per l'accademia. Nella seconda

parte il tema dell'aggregazione dei Comuni viene presentato come processo volontario e flessibile che può permettere il riconoscimento di necessità comuni e di principi attorno ai quali articolare la programmazione di un territorio. Successivamente si presenterà il caso veronese, nel quale l'IPA costituisce uno spazio di condivisione di principi comuni e di costruzione di azioni condivise.

## 1 | Dalle Province alla governance di scala sovralocale

In parallelo con la riforma del titolo V della costituzione italiana (art. dal 114 al 133) sostenuta dal Governo Renzi<sup>1</sup>, che prevede una revisione attraverso cui introdurre, fra gli altri provvedimenti, la soppressione delle Province e l'introduzione nella costituzione della figura degli "enti di area vasta", alcuni atti legislativi recenti hanno introdotto un graduale –e transitorio- riassetto istituzionale, che influisce direttamente sul governo e sulla programmazione del territorio<sup>2</sup>.

Il dibattito sull'esito finale della riforma e sulle forme, i tempi ed i modi del recepimento dei decreti a livello regionale è più che mai attuale ed aperto. M. Pompilio nel 2011, commendando il disegno di legge costituzionale "Soppressione degli enti intermedi"<sup>3</sup>, ravvisava la necessità di riflettere sui "costi territoriali" –e quindi, non solo economici- di quest'operazione, legati a un potenziale indebolimento della capacità di governare l'area vasta. In particolare egli rivolgeva l'attenzione alla necessità di programmare e amministrare alcuni temi-settori, (infrastrutture, reti, paesaggio, ai quali si potrebbero aggiungere quelli delle visioni strategiche, promozione territoriale, sviluppo) impossibili da approcciare attraverso una visione di scala regionale né con la sola sommatoria delle previsioni dei singoli comuni. La conclusione dell'autore era che l'introduzione di una nuova riforma, oltre che aprire una incerta fase di transizione fra due architetture istituzionali distinte, non potesse risolversi eludendo il tema del coordinamento territoriale svolto, per esempio, dai piani provinciali. Per questo il nuovo assetto avrebbe dovuto, in ogni caso, includere una riflessione sulle forme e i modi di governare l'area vasta. Questo focus si rivela tanto più necessario oggi, in un momento in cui la dimensione dei problemi territoriali ha assunto ancor più importanza e, contemporaneamente, la duplice tensione dei governi locali alla sussidiarietà per il recupero delle risorse e all'autonomia decisionale, porta ad una sempre maggiore frammentazione delle competenze (Pompilio, 2011: 92).

La legge Delrio (56/2014) non risolve appieno questa fase transitoria, e trasforma direttamente le province in "enti di area vasta", dotate di limitato potere decisionale ed autonomia operativa su alcuni dei temi o funzioni<sup>4</sup>. Questo stato di fatto evidenzia la necessità avvertita anche dal legislatore di esercitare il governo

---

<sup>1</sup> Il disegno di legge costituzionale del Governo A.C. 2613-A –approvato in prima deliberazione sia dal Senato (7 agosto 2014) che dalla Camera (10 marzo 2015)- punta a sopprimere il riferimento alle province in ogni parte della Costituzione mentre in una disposizione finale introduce per la prima volta nella costituzione la figura degli "enti di area vasta" che, definiti nell'ordinamento da leggi statali e secondo le disposizioni delle corrispondenti leggi regionali, dovrebbero sostituire le province.

<sup>2</sup> In particolare si possono segnalare alcuni passaggi chiave:

- Con il D.L. 201/2011 (art. 23), è stata introdotta una limitazione delle funzioni delle province: operativamente le si considerava enti deputati all'indirizzo ed al coordinamento delle attività dei Comuni, con un ruolo consultivo-orientativo.
- Il successivo D.L. 95/2012 ha stabilito il riordino ed una ridefinizione funzionale delle province così da configurarle come enti di area vasta (art. 17, commi 1-4), e la soppressione di quelle il cui territorio rientrava nelle istituende città metropolitane (art. 18).
- La sentenza della Corte costituzionale n. 220/2013 ha dichiarato l'illegittimità dei citati articoli e la necessità di ricorrere ad altri strumenti, diversi da quelli del Decreto Legge –atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza- per realizzare una riforma organica dell'assetto istituzionale italiano. Questo ha portato alla necessità di seguire un iter legislativo legato alla riforma costituzionale e alla promulgazione di una legge ordinaria per configurare il riassetto.
- L'entrata in vigore della legge Delrio (Legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni dei comuni" - GU n. 81 del 7 aprile 2014) ha cambiato l'assetto amministrativo italiano e ha ridisegnato le competenze dell'amministrazione locale e ha reso le Province enti di secondo livello con titolarità limitata a specifici settori.
- La definizione di questi ultimi è stata ratificata nell'accordo firmato in sede di Conferenza unificata fra Governo e Regioni dell'11 settembre 2014, che hanno individuato le funzioni oggetto del riordino.
- Un più recente Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 settembre 2014 – "Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali" (GU n. 263 del 12 novembre 2014) ha stabilito i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni oggetto di riordino, disponendo, altresì, in merito alle funzioni amministrative delle province in materie di competenza statale.

<sup>3</sup> Approvato l'8 settembre 2011, il provvedimento prevedeva la soppressione delle Province con l'intenzione di ridurre la spesa pubblica, salvo poi chiamare le Regioni ad individuare modi e criteri per definire nuovi enti di governo d'area vasta.

<sup>4</sup> I principali sono l'ambiente, i trasporti, la rete scolastica, l'elaborazione dati, l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, la gestione dell'edilizia scolastica, il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e alla promozione delle pari opportunità.

del territorio ad una scala più ampia di quella dei limiti amministrativi comunali, così come espressamente sostenuto anche in ambito europeo ma che non può essere quella regionale –troppo distante dalle specificità locali e legata al mantenimento di un equilibrio trasversale-. Lo spirito della norma è quello di trasformare le Province in questo tipo di ente, di sfruttare il legame di queste istituzioni con i Comuni e di creare fra queste due nuove entità un rapporto di stretta interdipendenza (Provincia di Torino, 2014). Allo stesso tempo, all'interno di questo procedimento di riordino delle funzioni, lo Stato e le Regioni provvedono a valorizzare forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti territoriali, nonché le autonomie funzionali (Cittalia, 2014: 23). Si tratta quindi di una doppia spinta a recuperare la dimensione del governo e programmazione dell'area vasta, anche se questa dimensione nei fatti difficilmente coincide con le dimensioni della Provincia, in cui spesso coesistono –e a volte si sovrappongono- diversi sistemi territoriali di scala sub-regionale. A questo proposito un recente studio del Censis (2013) dimostra come la realtà attuale del paese sia distante e non efficacemente descritta solo nella mera suddivisione fra Province e Città metropolitane, e come realtà metropolitane mature –ma non incentrate su di un grande capoluogo, come ad esempio Brescia, Palermo, Bergamo e Catania e come vedremo l'Area Vasta Veronese- sfuggano a questa logica bipartita. La diffusione territoriale di fattori insediativi (popolazione, imprese, infrastrutture, servizi, ecc.) presenta un'immagine diversa rispetto alle rappresentazioni più consolidate e, quindi, bisognosa di attenzioni ed approfondimenti.

In un territorio eterogeneo e fortemente diversificato come quello italiano, lo spostamento verso una scala sub-regionale di governance era necessario e, di fatto, serve a supportare lo sviluppo locale attraverso la sperimentazione di un modello diverso di ente intermedio, che dovrebbe favorire un governo del territorio più coerente ed armonico, secondo una visione non più competitiva, ma inclusiva del rapporto tra amministrazioni locali ed enti di coordinamento (Tubertini, 2014). Nel caso delle Città Metropolitane è chiaro che sono queste ultime ad assumere le funzioni legate alla pianificazione strategica e generale, così come alla pianificazione urbanistica e allo sviluppo economico e sociale, tanto che la legge prevede la soppressione di tutte le agenzie ed organismi infra-regionali che oggi esercitano solo alcune di queste funzioni, così da costruire una nuova centralità di questo ente. Nel caso delle città medie o dei territori marcati da una densità variabile e da processi maturi di metropolizzazione (Indovina, 2004), rimane aperta la questione di come organizzare le funzioni di area vasta in modo elastico, differenziato e rispondente alle specifiche esigenze di mediazione e composizione degli interessi territoriali (Prov. di Torino, 2014).

La sfida è quindi quella di capire ed usare lo spazio sovracomunale come ambito privilegiato di attuazione e di sperimentazione: si tratta di una dimensione che dà la possibilità ad attori (istituzionali e non) di interagire e di far scaturire nuove esigenze e opportunità di crescita e di sviluppo per i cittadini.

Per questo è interessante che nel disegno di legge sia contemplata la possibilità di costituire forme associative fra Comuni. Si tratta di valorizzare attraverso di esse il ruolo delle autonomie locali, concretizzando così le spinte in questo senso che vengono sia dall'Europa che da alcune recenti esperienze di governo, attraverso cui si è cercato di superare fenomeni di neocentralismo regionale (Mangiameli, 2013) emersi in alcune aree del paese. Queste aggregazioni volontaristiche rappresentano una possibile innovazione all'interno dell'assetto istituzionale italiano, poichè si tratta di un approccio inedito ai temi della programmazione del territorio e riuniscono municipi che, per caratteristiche e interessi convergenti, sono motivati a fare sistema (Pompilio, 2011), e a valorizzare e creare sinergie fra loro, mettendo in comune risorse economiche ed umane con l'obiettivo di perseguire obiettivi condivisi.

Per sgombrare il campo da possibili fraintendimenti, bisogna specificare che non si tratta in questo caso di riflettere della promozione delle unioni e fusioni tra piccoli Comuni –peraltro prevista nello stesso decreto, né della gestione associata delle funzioni fondamentali (D.L. 95/2012) prevista dalle recenti normative (in particolare L.147/2013), anche in considerazione delle esigenze legate alla *spending review*.

Ciò di cui si vuole ragionare è il caso di quei Comuni che scelgono volontariamente di associarsi e creare strutture che, nelle intenzioni, dovrebbero agire da supporto agli enti locali, strettamente collegate alle loro necessità introducendo “una visione d'insieme, prospettica e allo stesso tempo sufficientemente distaccata dalla contingenza delle trasformazioni, e dalle pressioni che spesso sono a queste connesse”<sup>5</sup>.

## 2 | Un processo volontario, flessibile ed orientato di riconoscimento

Parafrasando un recente contributo di F. Merloni (2014), per lavorare sull'area vasta bisogna combinare in modo dinamico le competenze degli enti e degli attori del territorio, così che si possa fornire un

---

<sup>5</sup> Pompilio M. (2011) “Area vasta, ente intermedio ed adeguatezza nel governo del territorio” in EyesReg, n. 4, pp. 92-95

riferimento strategico alle istanze e una risposta il più vicino possibile alla scala alla quale i problemi si presentano. Questo richiede innovazione, e la sperimentazione di strumenti nuovi che devono confrontarsi con gli spazi e le opportunità create dal futuro assetto amministrativo italiano.

Una volta chiarita l'opportunità della riflessione sulla scala intermedia fra Province e Comuni come futuro ambito d'azione e di programmazione del governo del territorio, sembra utile approfondire il tema delle modalità attraverso cui sviluppare l'interazione fra diversi enti ed attori che possono partecipare a questo processo.

L'approccio da utilizzare sembra essere quello che introduce il maggior grado di flessibilità nel processo, che deve essere declinata a diversi livelli:

#### *nel numero e nell'estensione di questi ambiti*

La dimensione dell'area vasta descritta dall'associazione di più Comuni varia in funzione delle dinamiche territoriali e degli aspetti tematici presi in considerazione (Pompilio, 2014), legati alle volontà e agli interessi che i soggetti vogliono fronteggiare di volta in volta. Se si considera la possibilità di costruire queste nuove entità come percorso volontaristico che parte "dal basso", è utile pensare alla costruzione di questi ambiti come ad un processo di riconoscimento che gli attori devono affrontare come primo passo per costruire un sistema attorno cui articolare politiche, strategie e azioni. Il riconoscimento può anche prevedere il coinvolgimento di un ambito ampio, non necessariamente omogeneo, entro cui sussistono diversi ambienti e situazioni complesse che, di volta in volta, possono costituire specifici sub-ambiti dove prevedere interventi specifici.

#### *negli obiettivi per i quali si creano le interazioni*

Il processo di riconoscimento non si esaurisce nella definizione dell'ambito di lavoro ma anche nell'opera di confronto e dialogo dei diversi stakeholders coinvolti che, attraverso di essa, devono definire gli obiettivi per i quali lavorare e le strategie con cui conseguirli. Ritorna in questa fase la necessità di introdurre nell'opera di queste nuove entità una duplice dimensione: quella della propositiva, legata alle domande emergenti, alle necessità contingenti, ma anche al lavoro sulle vocazioni ed il potenziale delle singole aree, e quella del coordinamento delle necessità e delle istanze che provengono dalle singole realtà locali. In questo senso le decisioni riguardo alle finalità per cui si costituiscono i nuovi enti sovracomunali sono effettuate a livello dell'area vasta, ma non sono un mero coordinamento tra gli interessi e le posizioni espresse dai Comuni dell'ambito; sono scelte che, tenuto conto degli interessi e delle posizioni dei Comuni e delle loro popolazioni, sono assunte in modo distinto, con una decisione che trova la sua legittimazione nell'esigenza di esigenze condivise (Merloni, 2014: 219). Gli obiettivi di queste associazioni di area vasta, quindi, devono servire a materializzare quelli proposti dalle politiche regionali –legati ad una scala troppo distante dalla materialità e dalla quotidianità dei problemi locali- e a superare la miopia dei programmi proposti dai singoli municipi.

#### *nella varietà degli attori coinvolti*

Nella pratica recente, si è assistito a due tipi di discussioni a livello sovracomunale: da un lato, la componente politica spesso costruisce estemporanee associazioni legate all'opportunismo elettorale e alle contingenze, mentre la componente tecnica concentra i propri sforzi sul tema della gestione dei servizi. Entrambe queste dimensioni, necessarie ma incomplete se prese singolarmente, hanno lasciato sullo sfondo il tema della programmazione economica, sociale e territoriale dell'area vasta ed è anche in questo aspetto che la dimensione sovracomunale può rappresentare un'opportunità di innovazione nelle forme di governo del territorio.

Questa triplice dimensione della flessibilità sottolinea il protagonismo dei Comuni e delle parti sociali che si autoorganizzano e stabiliscono modalità e finalità di queste associazioni. La geometria variabile dei progetti e delle azioni premette quindi di adeguare le azioni ai fabbisogno ed alle potenzialità di un territorio, in funzione delle strategie decise per l'area nel suo complesso. L'obiettivo di questo lavoro è mostrare che in alcuni casi è possibile individuare innovativi processi e modelli di governance legati a questi processi di riconoscimento, come avvenuto nel caso della recente costituzione dell'Intesa Programmatica d'Area<sup>6</sup> Veronese. In questo caso un insieme di soggetti –a partire dalla sollecitazione di

---

<sup>6</sup> L'intesa Programmatica d'Area è una figura introdotta dalla Legge Regionale del Veneto 29 novembre 2001 n. 35, "Nuove norme sulla programmazione" e in particolare dall'art. 25, che istituisce uno strumento di programmazione decentrata, denominato Intesa Programmatica d'Area (IPA), che può essere promosso su iniziativa della Giunta regionale o su richiesta



alcune amministrazioni comunali– hanno scelto di definire in modo volontario un tavolo di partenariato nel quale presentare progetti, allo scopo di condividerli con uno o più soggetti dell'area (Comuni, parti sociali, soggetti privati) e di elaborarli in modo che siano efficaci, efficienti ed economicamente sostenibili.

### 3 | L'IPA Veronese come dispositivo ed interfaccia

Nel recente lavoro di accompagnamento alla costituzione dell'IPA Veronese da parte degli autori (in qualità di consulenti del Comune di Valeggio sul Mincio e membri dell'Istituto Commercio e Servizi – ICS, che si è prestatato a svolgere il ruolo di segreteria tecnica) si è cercato di favorire la costituzione di un ente che presentasse un approccio basato sull'identità, le specificità e le esigenze dei singoli territori (placed-based), i quali sono chiamati ad auto-organizzarsi al fine di definire strategie di sviluppo locali coerenti con gli obiettivi delle politiche europee, nazionali e regionali, anche in considerazione di quanto richiesto dalle normative venete e dalla nuova generazione di politiche e di programmi di sviluppo dell'Unione europea.

Nell'architettura istituzionale veneta l'IPA è un soggetto politico e non amministrativo, la cui attività è fondata sul metodo della "co-decisione", attraverso la quale vengono formulate proposte politiche con l'obiettivo di incidere non solo sulla programmazione della Regione Veneto, ma anche su quella degli stessi Enti Locali coinvolti e che una delle funzioni principali delle IPA è di "vincolare", su base volontaria, le politiche e gli strumenti di programmazione dei soggetti coinvolti agli obiettivi e alle strategie comuni, impegnandosi altresì a destinare proprie risorse al cofinanziamento di azioni e progetti, eventualmente tramite Accordi di programma in modo che anche i privati possano partecipare<sup>7</sup>. Così come previsto dalla Regione, l'IPA deve essere dotata di un'organizzazione di base "leggera", che preveda la predisposizione di un Protocollo d'intesa tra le parti, la costituzione di un Tavolo di concertazione – presieduto da un Comune capofila<sup>8</sup>– che agisca in funzione di un proprio regolamento interno. La situazione della Regione è ampiamente consolidata, tanto che quasi la totalità dei Comuni appartiene, di fatto, a un'IPA. Nella territorio della Provincia di Verona erano operanti già due IPA, quella della Montagna Veronese (che comprende 28 Comuni) e quella del Basso Veronese e Colognese (27 Comuni). In entrambi l'ente capofila è la stessa Provincia, che ha sottoscritto i protocolli di intesa come membro partner. A causa di scelte politiche diverse, differenze di visioni strategiche e di opportunità, il territorio spesso riconosciuto come l'Area Vasta Veronese, che occupa una porzione importante centrale della Provincia, non aveva ancora intrapreso il percorso di costituzione né i Comuni che lo compongono si erano associati alle altre IPA esistenti.

Nel 2014, è stata ravvisata, sia dagli enti locali, sia dalle parti economiche e sociali, la necessità di definire di comune accordo strategie di sviluppo sostenibile del territorio orientate alla valorizzazione delle risorse economiche, sociali e culturali locali e basate sull'identità e le specificità del territorio, sulle sue risorse e sulle esigenze espresse dai cittadini e dalle comunità locali che vi risiedono e da questa esigenza è nato il percorso di costituzione che si è svolto in due momenti specifici.

In un primo momento si è cercato di riflettere partendo dal contesto dell'Area Vasta Veronese, un territorio caratterizzato da una ricca diversità che si estende dal lago di Garda al Mincio e che comprende la città di Verona e i nuclei principali dei municipi a sud della città, ma anche uno spazio intermedio che segue i principali corridoi intermodali regionali e nel quale si è verificato negli anni un processo di attivazione urbano-rurale (De las Rivas & Paris, 2014 e 2013) che ha dato complessità allo spazio. Si tratta di un'area in cui si è avvertita negli anni una forte tendenza al decentramento e che, come riconosciuto sin dal PTCR del 1992, sulla scorta degli studi legati al I.R.S.E.V. (1978) riconoscono un livello di concentrazione di popolazione attività e servizi più elevato rispetto al resto della regione.

---

degli Enti locali, con il consenso delle Amministrazioni provinciali, delle comunità montane, ove presenti, e della maggioranza dei Comuni interessati

<sup>7</sup> Giunta Regionale del Veneto, Deliberazione n. 2796 del 12 settembre 2006 "Programmazione decentrata - Intese Programmatiche d'Area (IPA)" (Art. 25 l.r. 35/2001) pubblicata nel Bur n. 86 del 03 ottobre 2006

<sup>8</sup> Il Comune capofila, in qualità di Soggetto Responsabile dell'IPA ha compiti di presidenza del Tavolo e si incarica delle funzioni amministrative connesse all'attività di segreteria tecnica e di supporto logistico (funzioni finanziate con i contributi dei partecipanti).

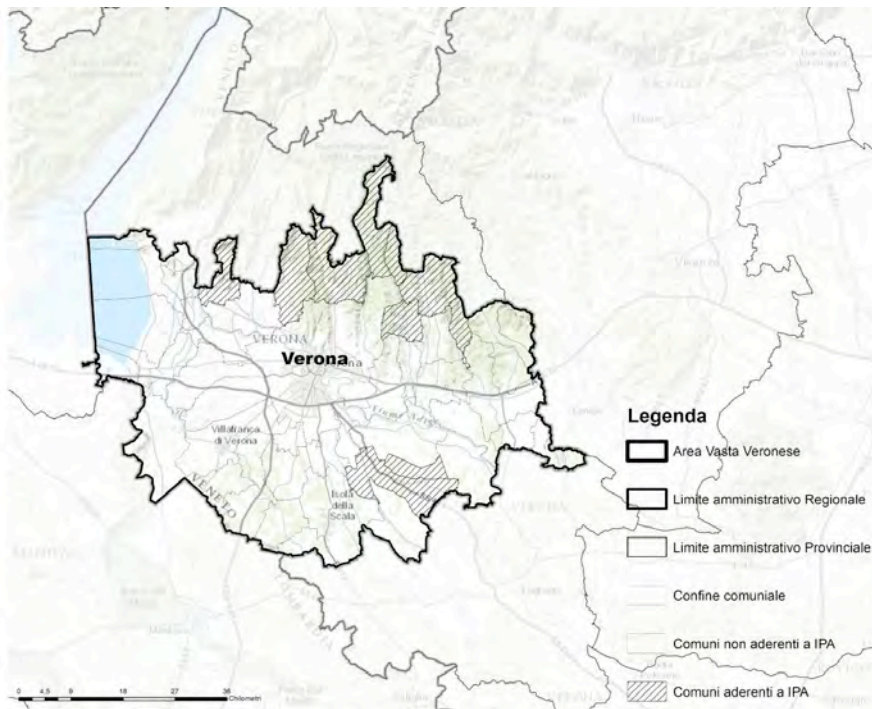


Figura 1 | Il territorio dell'Area Vasta Veronese nell'ambito della Provincia di Verona (Elab. Mario Paris, 2014).

Questo quadro comprendeva anche Comuni non interessati ad associarsi o che erano già partner di altre IPA ma rappresentava il sostrato d'analisi più adeguato per capire le dinamiche territoriali in atto e pertanto ha rappresentato l'orizzonte –spaziale e di senso- su cui si è scelto di lavorare. All'interno di esso un secondo momento è stato rappresentato dalla costruzione di tavoli con quei Comuni e gli attori locali interessati a “fare sistema” e a provare a costruire una strategia di area vasta per l'ambito. Questa fase è quella in cui maggiormente è emersa la domanda –quando non la necessità- di “protagonismo” da parte dei partner che si sono attivati ed (auto)organizzati con l'obiettivo di costruire una alternativa concertata, aperta ed orientata al semplice recepimento delle direttive regionali o alla gestione soggettiva delle (poche) risorse locali.

La nuova entità che si sta costituendo, un'IPA formata da diversi attori istituzionali, ha questa doppia natura di dispositivo ed interfaccia, che la differenzia sia dagli enti preesistenti -Provincia in primis-, che da altre esperienze di Intese Programmatiche d'Area nell'ambito della Regione Veneto

- *Il ruolo di dispositivo*

Si è rivelata uno strumento utile per indagare la dimensione intermedia delle necessità e degli effetti delle trasformazioni in un territorio concreto e dinamico e perché, come afferma un già citato rapporto di ricerca del Censis (2011: 5), è all'interno di questa dimensione che si esprimono le dinamiche più interessanti per quanto concerne i processi lavorativi, la mobilità, lo studio, la produzione, l'attrattività turistica, ecc. Questi ambiti infra-regionali contengono all'interno dei propri perimetri processi lavorativi, la mobilità, lo studio, la produzione, l'attrattività turistica, e sono dunque il livello istituzionale più adeguato per interpretarli e organizzarli.

Ma l'IPA Veronese diviene anche tavolo di confronto dove costruire strategie ed immaginari per il territorio che partono dalle esigenze e dalle potenzialità locali dei singoli attori e che scelgono di condividere attraverso questo strumento progetti ed idee.

- *La funzione di interfaccia*

L'IPA Veronese, nei suoi primi mesi di attività si sta dimostrando un tavolo utile per la discussione fra gli attori che in questo modo evitano tentativi con progetti legati ad attività contingenti (abbattimento dei costi) o estemporanee (“inseguimento” di bandi regionali ed europei). È importante ricordare che si tratta di uno strumento “federativo” in cui i singoli attori predispongono strategie e linee guida generali da considerare come un sostrato trasversale e riconosciuto ma, allo stesso tempo, possono vagliare la loro partecipazione a progetti ed le azioni specifiche modulando di volta in volta il loro coinvolgimento. Si

tratta quindi di uno spazio di mediazione che si rivolge ad un territorio complesso e variegato, nel quale si coordinano idee ed interventi, pensati e promossi in modo condiviso e che “trovano spazio” attraverso geometrie variabili. La figura dell’IPA, pensata come nel caso Veronese, si configura come soggetto pivot endogeno con un ruolo di servizio sia verso le comunità locali che verso i comuni e gli altri enti locali. In questo senso i vari attori possono recitare la parte di soggetti trainanti per specifici progetti e ricoprire quindi il ruolo di animatori territoriali e agenti di sviluppo ed allo stesso tempo trarre vantaggio dalla loro conoscenza del luogo e dalla loro appartenenza ad una specifica policy community. A questo proposito emerge con forza il ruolo dei tecnici in questo genere di associazioni che, insieme ai politici, possono incidere sulla programmazione e la costruzione di una strategia di lungo periodo per un territorio e che può servire da motore per le azioni e le decisioni locali.

### **Conclusioni: Prospettive di lavoro**

Il presente contributo è dedicato al ruolo potenziale che gli attori e le istituzioni locali possono recitare all’interno di enti di area vasta alternativi alle Province attraverso la costituzione di associazioni e/o partnership. L’utilizzo di un caso legato ad un’associazione di Comuni veneti serve a dimostrare la necessità da parte degli aderenti di superare l’attuale inerzia istituzionale e spostare, invece, lo sguardo verso il futuro, così da costruire visioni di medio-lungo periodo marcate da una forte intenzionalità, esito di idee e strategie condivise dagli aderenti ed elaborate “dal basso”.

Il ruolo di “federatore” e di spazio di confronto di questa nuova entità necessita di progetti elaborati partendo dalle esigenze locali e dalle risorse –non solo economiche ma anche umane e tecniche- presenti nei territori. Questo approccio, alternativo a quello estemporaneo e omologato proposto da chi offre servizi a singoli municipi, può attivare territorialità latenti e strategie innovative su ambiti territoriali più coerenti con le dimensioni attuali di alcuni fenomeni e problemi del territorio. Ulteriori sviluppi di questo lavoro serviranno per indagare i risultati di questo cambio di atteggiamento e, al contempo, approfondire la natura e la portata dei suoi effetti nel territorio.

### **Riferimenti bibliografici**

- Casula M. (2014) “Politiche regionali di incentivazione all’esercizio associato di funzioni e servizi a confronto: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna” in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2014, pp. 667-697.
- Censis (a cura di), (2013) *Rileggere i territori per dare identità e governo all’area vasta. Report di ricerca*, Censis, Roma.
- Cittalia (a cura di), (2014) *Guida per gli amministratori locali*, Fondazione ANCI ricerche, Roma.
- De las Rivas J.L., Paris M. (2014) “Strengthening the territorial position of Valladolid through planning strategies: Networks, patterns and centralities” in *Journal of Civil Engineering and Architecture*, n. 9, pp. 1168-1177.
- De las Rivas J.L., Paris M. (2013) “Valladolid come punto d’incontro di paesaggi: dalle letture a scala intermedia alla pianificazione del territorio” in *Monograph.research*, n. 5, pp. 84-87.
- Giunta Regionale del Veneto, Deliberazione n. 2796 del 12 settembre 2006 “Programmazione decentrata – Intese Programmatiche d’Area (IPA)” (Art. 25 l.r. 35/2001) pubblicata nel Bur n. 86 del 03 ottobre 2006.
- Indovina F. (2004), “The metropolisation of the territory. New territorial hierarchies” in Font A. & al. (a cura di), *La explosión de la ciudad*, Ministerio de Vivienda, Madrid, pp. 20-47.
- I.R.S.E.V. (a cura di), (1978) *Il sistema insediativo veneto*, Giunta regionale, Venezia.
- Mangiameli S. (2013) *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè Editore, Milano.
- Merloni F. (2014) “Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V” in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2014, pp. 215-249.
- Pompilio M. (2011) “Area vasta, ente intermedio ed adeguatezza nel governo del territorio” in *EyesReg*, n. 4, pp. 92-95.
- Provincia di Torino (2014), *Le funzioni della Provincia di Torino nella transizione verso la Città Metropolitana*, Consiglio Provinciale di Torino, Torino.
- Regione del Veneto, Giunta Regionale - Segreteria Regionale per il Territorio. Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (1992).
- Tubertini C. (2014) “Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme” in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2014, pp. 215-249.