

# **Piano delle Opportunità di Sviluppo Territoriale (POSTer)**

## **per l'Unione dei Comuni della Brenta**

**A cura di  
Patrizia Messina**  
Università di Padova

con la collaborazione di  
**Mirko Lorenzin**  
Comune di Carmignano di Brenta  
**Matteo Pierobon**  
Comune di Fontaniva

### **SOMMARIO**

1. Obiettivo del POSTer
2. Il progetto di Unione dei Comuni Della Brenta

### **PARTE PRIMA**

3. Migliorare la gestione dei servizi in forma associata
  - 3.1 Quadro normativo di riferimento
  - 3.2 Il contesto istituzionale ed organizzativo dei Comuni proponenti
  - 3.3 Assetti istituzionali ed organizzativi dei comuni
  - 3.4 Funzioni e servizi trasferiti
  - 3.5 Obiettivi e Struttura dell'Unione
  - 3.6 Cosa cambia per i cittadini

### **PARTE SECONDA**

4. Strategie di sviluppo del territorio e potenziamento delle reti di alleanza
  - 4.1 Il Cittadellese nell'area vasta del Veneto centrale
  - 4.2 Politiche integrate per lo sviluppo del territorio: il ruolo dell'Unione Della Brenta
  - 4.3 Azione 1: Integrazione urbano-rurale
    - 4.3.1 Possibili ambiti di proposte progettuali
  - 4.4 Azione 2: Welfare locale, rigenerazione urbana
    - 4.4.1 Possibili ambiti delle proposte progettuali
  - 4.5 Metodologia cooperativa e partecipativa
  - 4.6 Misure di accompagnamento

Allegato 1 - Dati contabili e stime risparmi e finanziamenti

## **1. Obiettivi del Piano delle Opportunità di Sviluppo Territoriale (POSTer)**

Gli obiettivi del P.O.S.Ter. a sostegno dell'Unione dei Comuni Della Brenta, possono essere così riassunti:

- Attraverso un'analisi dei dati di contesto e degli aspetti organizzativi dei Comuni che propongono l'Unione, offrire una lettura che consente di valutare la fattibilità dell'Unione dei Comuni in termini di miglioramento della gestione dei servizi al cittadino. Questo tema è stato sviluppato nella Prima Parte del rapporto, con il contributo di Mirko Lorenzin per il Comune di Carmignano di Brenta e di Matteo Pierobon per il Comune di Fontaniva.
- Fornire una serie di linee di azione per le politiche integrate di sviluppo territoriale (inteso nella sua dimensione ambientale, economica-produttiva e sociale), in una prospettiva sovra comunale e di area omogenea, e individuare possibili strategie da perseguire per la creazione di un nuovo modello di sviluppo del territorio, finalizzato alla crescita economica e al benessere sociale, attraverso azioni di sistema e di rete tra altri enti, istituzioni, partner privati e Comuni contermini, anche in una prospettiva di allargamento dell'Unione stessa. In quest'ottica il concetto di territorio non va inteso in senso strettamente amministrativo, ma allargato perlomeno al comprensorio circostante dei comuni dell'Alta Padovana. Queste tematiche sono state affrontate nella Seconda Parte del Rapporto da Patrizia Messina.

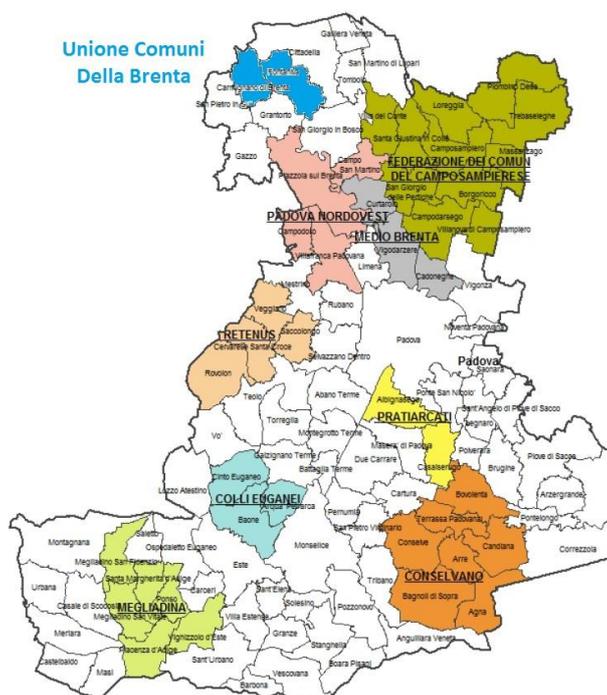
## **2. Il progetto di Unione dei Comuni Della Brenta**

Le forme di associazionismo intercomunale, come le Unioni di Comuni, costituiscono un'importante occasione di innovazione istituzionale, volta al miglioramento della gestione dei servizi per il cittadino e a una più efficace programmazione per lo sviluppo del territorio. Le Unioni si configurano come una rete (volontaria) di Comuni, attivata grazie alla volontà politica degli amministratori locali, con l'obiettivo di offrire nuove opportunità di governo per rendere il territorio più attrattivo e competitivo.

In questo contesto, il progetto di Unione dei Comuni Della Brenta (PD) può essere meglio compreso come progetto a più tappe di aggregazione di Comuni dell'area Nord occidentale della provincia di Padova (Cittadellese e Piazzolese), nel più ampio contesto del Veneto centrale.

L'Unione Della Brenta si basa infatti sul nucleo fondatore dei Comuni di Carmignano di Brenta e di Fontaniva (fig.1), nell'Alta Padovana occidentale, ed è collocata nell'area metropolitana policentrica del Veneto centrale.

Fig.1 - Unione Della Brenta e Unioni di Comuni della provincia di Padova



In prospettiva l'Unione Della Brenta potrebbe estendersi anche alle aree dei Comuni contermini della medesima provincia di Padova, guardando a Cittadella e soprattutto ai Comuni obbligati alla gestione associata (fig.2), ovvero con una popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, quali:

- Grantorto (4.721 ab; superficie 14,10 kmq),
- San Pietro in Gu (4.523 ab; superficie 22,71 Kmq)
- Gazzo (4.347 ab; 17,90 Kmq).

Fig. 2 - Comuni obbligati alla gestione associata contermini all'Unione della Brenta



Le motivazioni per l'attivazione dell'Unione dei Comuni espresse dagli attori locali sono le

seguenti:

- Condividere una strategia di sviluppo sostenibile del territorio, che punti sulla qualità della vita.
- Valorizzare gli elementi comuni, a partire dal Fiume Brenta, e le complementarità fra i Comuni.
- Attivare il processo di aggregazione dei comuni del Cittadellese, in assenza di un ruolo pro-attivo del comune capo-mandamento.
- Avere una massa critica maggiore per interloquire con gli Enti a livello sovra locale, al fine di cogliere tutte le possibili opportunità per promuovere lo sviluppo dell'area.
- La gestione associata di servizi e funzioni è una condizione necessaria, ma non sufficiente per costituire l'Unione. La novità è **l'Unione per lo Sviluppo**, anche se la gestione associata è condizione per supportare i progetti di sviluppo.

In questa prospettiva, l'obiettivo ambizioso della costituzione dell'Unione Della Brenta è quello di favorire, attraverso azioni di sistema e di messa in rete delle risorse locali, l'attivazione delle condizioni di contesto necessarie per rendere stabile e durevole il processo di crescita del territorio, aumentandone le capacità attrattive e competitive. Proprio per rispondere a tali esigenze, l'Unione Della Brenta intende costituirsi come soggetto pro-attivo, integratore e coordinatore delle politiche territoriali e amministrative.

L'Unione persegue quindi un duplice obiettivo:

- (a) quello del miglioramento della gestione dei servizi,
- (b) quello di una programmazione dello sviluppo strategico del territorio.

## PARTE PRIMA

### Migliorare la gestione dei servizi

#### **3.1 Quadro normativo di riferimento**

Nel testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali, approvato con il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni (ivi comprese quelle derivate dall'approvazione della Legge n. 56 del 2014), l'Unione dei Comuni è definita "l'ente locale costituito da due o più comuni, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi". Si tratta, perciò, di un ente a natura associativa, composta da più comuni per l'esercizio congiunto di funzioni di loro competenza. La forma associativa dell'unione di comuni, perciò, è finalizzata all'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni e servizi, di cui il nuovo ente acquista la titolarità.

Sul tema è intervenuta anche la Regione Veneto con l'approvazione della L.R. n. 18 del 27/04/2012 -"Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali"- in un quadro di attuazione, a livello regionale, delle riforme nazionali in tema di esercizio associato obbligatorio delle funzioni dei Comuni, per avviare un percorso di riordino territoriale volto a superare la frammentazione istituzionale che caratterizza il territorio veneto e garantire semplificazione e razionalizzazione dell'azione della pubblica amministrazione.

La Regione Veneto ha riconosciuto l'importanza strategica dell'esercizio associato da parte dei comuni per lo sviluppo della competitività territoriale anche attraverso la definizione di politiche di incentivazione per favorire la creazione di una "rete" inter-istituzionale, quale passo decisivo per un federalismo funzionale promuovendo, in particolare, lo sviluppo delle unioni e delle convenzioni, nonché la fusione di Comuni.

Il procedimento di costituzione dell'unione dei comuni, può essere distinto in tre successive fasi, consistenti in:

- Approvazione, da parte dei singoli consigli comunali, dell'atto costitutivo e dello statuto dell'Unione, con le procedure e le maggioranze previste per le modifiche statutarie;
- Costituzione e insediamento degli organi dell'unione secondo le modalità previste dallo statuto medesimo;
- Conferimento delle competenze da parte dei comuni aderenti all'Unione.

#### **3.2 Il contesto istituzionale e organizzativo dei Comuni proponenti**

Dal punto di vista organizzativo, i due Enti presentano le seguenti strutture e collocazione del personale (tab. 1)

Tab. 1 - *Struttura organizzativa e numerosità del Personale dei Comuni*

|                | N.       | FONTANIVA                         | N. addetti | N.                 | CARMIGNANO DI BRENTA   | N. addetti |
|----------------|----------|-----------------------------------|------------|--------------------|--|------------|
| Aree Operative | 1        | Area Edilizia Privata-Urbanistica | 4          | 1                  | Area Amministrativa-Finanziaria  |            |
|                | 2        | Area Vigilanza                    | 4          |                    | Ufficio Ragioneria-Economato   | 4          |
|                |          |                                   |            |                    | Ufficio Servizi Sociali  | 3          |
|                | 3        | Area Economica-Finanziaria        | 6          | 2                  | Area Lavori Pubblici, Urbanistica, Demografici, Vigilanza, Commercio e Tributi |            |
|                |          |                                   |            |                    | Ufficio LLPP   | 6          |
|                | 4        | Area Lavori Pubblici              | 7          |                    | Ufficio Edilizia Privata-Urbanistica   | 2          |
|                |          |                                   |            | Ufficio di Polizia | 2  |            |
|                | 5        | Area Demografica-Cultura          | 5          |                    | Ufficio Demografici  | 2          |
|                |          |                                   |            |                    | Ufficio Tributi-CED  | 2          |
|                | 6        | Area Segreteria-CED               | 6          |                    | Ufficio Commercio  | 1          |
| <b>TOTALE</b>  | <b>6</b> |                                   | <b>32</b>  | <b>2</b>           |  | <b>22</b>  |

### 3.3 Assetti istituzionali e organizzativi dei Comuni

Dimensione, popolazione, territorio. Sulla base dei dati demografici rilevati dagli uffici comunali alla data del 01/01/2015, la popolazione dei due comuni risulta la seguente:

**CARMIGNANO DI BRENTA**    **7.573**                      nuclei familiari 2879  
**FONTANIVA**                      **8.246**                      nuclei familiari 3108

Estensione territoriale:

**CARMIGNANO DI BRENTA**    **14,68 kmq**                      densità abitanti 515,9  
**FONTANIVA**                      **20,61 kmq**                      densità abitanti 400,09

Dati economico-produttivi (Fonte: Camera di Commercio. Dati al 31/12/2014)

#### **CARMIGNANO DI BRENTA**

Numero aziende agricole                      99  
 Numero aziende artigianali                      191  
 Numero industrie                      136  
 Numero aziende commerciali                      216

#### **FONTANIVA**

Numero aziende agricole                      122  
 Numero aziende artigianali                      256  
 Numero industrie                      174  
 Numero aziende commerciali                      208

### 3.4 Le funzioni ed i servizi trasferiti

Già a partire dal 2013, le amministrazioni comunali di Carmignano di Brenta e Fontaniva hanno avviato un percorso comune tecnico-politico di studio, analisi e confronto, finalizzato a realizzare la costituzione di un'Unione dei Comuni. In seguito a queste analisi sono state individuate le funzioni e i servizi da trasferire all'Unione. Questa scelta è discesa anzitutto da una ponderata valutazione sullo stato dell'organizzazione degli stessi -nell'ambito di ciascun comune- e dal convincimento che la gestione associata per tali funzioni e servizi, contribuirà notevolmente a migliorare efficienza, efficacia, economicità, qualità, *governance* del servizio e potenzialità di sviluppo.

La decisione di costituire l'Unione dei Comuni Della Brenta, in tal senso, punta infatti a soddisfare quattro aspetti di particolare rilevanza:

- Aspetto di carattere **Istituzionale e politico**: l'azione dell'Unione, in quanto ente locale territoriale, consente di governare, attraverso un insieme di azioni di sistema e di rete, le risorse e le condizioni d'ambiente necessarie per rendere stabile e durevole il processo di crescita del territorio. È ben lontano dall'essere una inutile duplicazione, bensì garantisce la rappresentatività democratica e costituisce di fatto la rete di governo (volontaria) dei due comuni associati.
- Aspetto di carattere **gestionale e organizzativo**: gli esempi di *best practice* fornite dalle molteplici esperienze delle unioni dei comuni italiani, dimostrano oggettivamente in che termini la gestione unificata di servizi possa determinare una maggiore efficacia ed efficienza del servizio reso, non solo in termini di soddisfazione dell'utente finale, ma anche in quelli di risultato atteso. L'accentramento di alcuni servizi, in particolare, consente una gestione più coordinata del personale, organizzato secondo la propria specifica competenza, professionalità e talento, con conseguente specializzazione. La carenza di personale in capo ai singoli enti locali non può infatti trovare oggi adeguata soluzione, non solo in funzione dei tetti della spesa del personale e del limitato *turn over* delle annualità pregresse, ma soprattutto in virtù dell'attuale blocco delle assunzioni e dei vincoli assai rigidi in tema di mobilità (consentita solo per il personale di area vasta e di difficile attuazione) e comando dei dipendenti pubblici. L'opportunità di unificare il personale di medesimi uffici di singoli comuni, consente infatti di specializzare i singoli addetti, evitando ridondanze di ruoli e mansioni, articolando in maniera più flessibile le unità operative e di relativi uffici. In regime di risorse scarse, è inoltre poco razionale che ciascun comune tenti di attivare le stesse risposte agli stessi problemi, con grande dispendio di energie e in costante rincorsa alle soluzioni, anziché al governo delle soluzioni.

- Aspetto di carattere **economico-finanziario**: l'Unione dei Comuni, attraverso una sana e corretta gestione, potrà determinare risparmi di risorse, derivanti *in primis* da:
  - economia di scala;
  - riorganizzazione delle singole strutture comunali;
  - eliminazione di ridondanze amministrative, funzionali, lavorative;
  - gestione diretta di diversi servizi oggi esternalizzati e a pagamento;
  - minor dispersioni delle risorse.
- Aspetto **territoriale**: l'Unione potrebbe svolgere in questo ambito un importante ruolo di integratore/coordinatore delle politiche di sviluppo territoriale:
  - governando in modo più adeguato la relazione locale/globale, coniugando la tutela delle identità locali con una maggiore competitività e attrattività del territorio;
  - promuovendo iniziative di valorizzazione del territorio da un punto di vista economico, sociale e ambientale;
  - costituendo un punto di riferimento specializzato per l'attivazione di progetti per l'accesso ai fondi comunitari.

Attraverso l'azione dell'Unione Della Brenta, si può favorire, insomma, un nuovo modello di sviluppo per il territorio, stante la consapevolezza di quanto sia assolutamente essenziale mantenere e migliorare il suo grado di competitività. Compito del nuovo ente sarà quello di creare un ambiente favorevole alla crescita, che sia al tempo stesso in grado da un lato di permettere al cittadino di essere proattivo nel perseguire le proprie aspirazioni e, dall'altro, di garantire un adeguato sostegno al tessuto economico-produttivo, *profit* e *no profit* (si veda a questo riguardo la Seconda parte del POSTer).

Sulla base di questi elementi è stato possibile identificare, negli ultimi mesi del 2015, le funzioni e i servizi da trasferire alla costituenda Unione dei Comuni Della Brenta, che sono i seguenti:

- **POLIZIA MUNICIPALE**
- **PROTEZIONE CIVILE**
- **LAVORI PUBBLICI-MANUTENZIONE**
- **CONTROLLO DI GESTIONE**
- **SISTEMI INFORMATICI-CED**
- **UFFICIO UNICO DEGLI ACQUISITI**
- **SVILUPPO ECONOMICO E POLITICHE PER L'AMBIENTE ED IL TERRITORIO**
- **FINANZIAMENTI**
- **NUCLEO DI VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE**

## **1. Polizia Locale**

Il servizio di Polizia Locale rientra nella più ampia “funzione di Polizia Municipale e Polizia Amministrativa Locale”. La Legge quadro 65/1986, stabilisce che i Comuni possono gestire il servizio di polizia nelle forme associative previste dalla legge dello Stato. Prevede inoltre che questo Corpo svolga compiti di polizia giudiziaria, di polizia stradale, di pubblica sicurezza, oltre che i compiti di polizia amministrativa. A tal riguardo è opportuno segnalare che, con la successiva emanazione della L.R. n. 40/1988, sono stati specificati particolari compiti.

Va anticipato che la scelta delle due Amministrazioni comunali prevede la partecipazione del neo Comando di Polizia Locale dell'Unione Della Brenta, con apposita convenzione, al “Distretto di polizia Locale PD1A” con sede a Cittadella.

Le attività e i compiti del Comando di prossima istituzione saranno di:

- Vigilanza e tutela del territorio (pattugliamento, gestione del sistema di videosorveglianza e varchi controllo transiti veicoli);
- Polizia stradale (gestione procedura sanzionatoria al CdS, fermi e sequestri amministrativi, rilevamento incidenti stradali, ricorsi amministrativi e giurisdizionali al CdS, nulla osta per trasporti eccezionali, viabilità e traffico ecc.);
- Polizia amministrativa (violazione regolamenti comunali, ordinanze sindacali, etc);
- Polizia giudiziaria;
- Polizia annonaria (controllo mercati settimanali, attività commerciali);
- Polizia edilizia;
- Denunce infortuni sul lavoro.

Nella previsione dell'organizzazione proposta, si attendono aumenti di efficienza nelle attività di pattugliamento -anche notturno- e controllo del territorio attraverso una opportuna turnazione. Con una adeguata articolazione dell'ufficio, sarà possibile inoltre ottenere una certa stabilità del lavoro amministrativo, con relativa migliore saturazione del personale.

Sarà inoltre necessario sviluppare delle consolidate forme di interazione con i singoli municipi per l'espletamento più efficiente possibile di tutti i compiti di polizia amministrativa.

I proventi delle sanzioni amministrative saranno conferite all'Unione dei Comuni Della Brenta e verranno equamente reinvestite, in molteplici modalità, sul territorio di riferimento. L'organizzazione di tale ufficio, dovrà essere il più semplice possibile.

L'accorpamento dei due servizi di polizia locale prevede un'unica sede, che coincide con quella del Comune di Carmignano di Brenta.

## **2. Protezione Civile**

Il servizio di Protezione Civile, rientra nella funzione di “attività in ambito comunale di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi”. Tale servizio, per

una migliore e più efficiente gestione, verrà governato dall'Unità operativa della Polizia Locale.

Per tale motivo, risulterà opportuno creare un Ufficio denominato Centro Intercomunale di Protezione Civile, coordinato da un responsabile, il quale potrà avvalersi, per ciascun comune aderente, di un referente per lo sviluppo delle attività di competenza comunale.

I principali servizi di tale Ufficio, possono essere così individuati:

- Progettazione, redazione e aggiornamento del Piano intercomunale di protezione civile, che dovrà poi essere approvato dal Consiglio dell'Unione;
- Progettazione, redazione, coordinamento e aggiornamento dei piani comunali di protezione civile;
- Gestione delle emergenze;
- Attuazione dei piani comunali e intercomunali di protezione civile;
- Organizzazione di esercitazioni;
- Ottimale gestione dei rapporti con le organizzazioni di volontariato;
- Valorizzazione delle professionalità e competenze degli operatori;
- Relazione con Comuni, Regione e Provincia.

Gestire in forma associata la funzione di Protezione Civile, significa garantire la continuità, l'economicità, l'efficacia, l'efficienza e la tempestività della gestione dei servizi nella quale la funzione si articola. I risparmi attesi si concentrano anzitutto nella dotazione dei mezzi, mentre il miglioramento dei servizi consisterà in una maggiore solidarietà, coordinamento e capacità di intervento in caso di crisi.

### **3. Lavori Pubblici e Manutenzioni**

Con la costituzione dell'Unione dei Comuni della Brenta, la gestione unificata del servizio di Lavori Pubblici-Manutenzione prevede l'introduzione di una nuova visione progettuale d'insieme del territorio di riferimento dei due comuni, sotto l'aspetto delle opere pubbliche e del patrimonio. Le azioni coordinate del servizio consentiranno di ottimizzare, semplificare e velocizzare le attività finora gestite singolarmente dai due enti locali, con conseguenti ritorni in termini di efficacia, efficienza, economicità e qualità del servizio reso al cittadino (soprattutto sul versante della manutenzione), oltre che della collettività nel suo insieme.

Il modello di gestione proposto, prevede le seguenti finalità:

- Condivisione di beni strumentali e di personale con interscambio di *know how*;
- Consolidamento e adeguamento tecnologico;
- Ottimizzazione della ripartizione e dell'organizzazione del lavoro tra il personale occupato, con abbattimento dei costi conseguente alla maggiore efficienza derivante dalla specializzazione professionale;
- Economie di scala derivanti dalla ottimizzazione delle risorse quali personale, hardware, software, spazi occupati, utenze e materie di consumo/funzionamento;

- Riduzione dei costi per standardizzazione di tutte le procedure;
- Maggiori risparmi, economici e temporali, conseguenti alla gestione unificata di bandi, gare, progettazioni *et similia*;
- Programmazione condivisa degli interventi a livello sovracomunale;
- Le attività e i compiti dell'Unità operativa di prossima istituzione saranno di:
  - Gestione del piano triennale degli interventi;
  - Amministrazione unica dell'edilizia pubblica;
  - Gestione del patrimonio, inventario immobili, espropri;
  - Viabilità;
  - Illuminazione pubblica;
  - Gestione delle reti tecnologiche;
  - Manutenzioni aree verdi;
  - Progettazione.

#### **4. Controllo di Gestione**

Pianificare il Controllo di Gestione in maniera unificata, risulta di fondamentale importanza alla luce delle implicazioni derivanti dalla necessità di ripensare profondamente la gestione della cosa pubblica. Si tratta di un autentico cambiamento sostanziale e culturale, che pone al centro delle politiche pubbliche la necessità di poter misurare e valutare le *performance* di un'amministrazione pubblica rappresentata nella fattispecie da tre enti locali: un'Unione e due Comuni. Significa, in sostanza, misurare e valutare ciò che la macchina amministrativa produce in termini di risultati, attività, prodotti, minimizzando ed eliminando sprechi, inefficienze, mala gestione e premiando buona gestione, professionalità, efficienza, efficacia, economicità e qualità.

L'importanza di focalizzare l'attenzione sul tema della *performance*, della sua misurazione e valutazione, discende dalla considerazione che il ciclo della gestione dell'ente locale dovrebbe determinare quel passaggio dalla cultura dei mezzi (*input*) a quella dei risultati (*output* e *outcome*) e soprattutto a quella della valutazione, spingendo verso la creazione di un sistema di servizi (l'Unione appunto) finalizzato a rispondere maggiormente ai bisogni dei cittadini e delle imprese e a rappresentare un fattore di sviluppo sociale ed economico del territorio.

L'esercizio del Controllo di gestione verrà coordinato dall'Unità Operativa Sviluppo e Programmazione (vedi *infra*) che avrà il compito di valutare il lavoro svolto da tutte le unità operative dell'Unione e da tutte le Aree funzionali dei comuni di Carmignano di Brenta e Fontaniva.

Compiti del servizio sono:

- Pianificare e definire obiettivi strategici e operativi e collegandoli alle risorse;
- Definire un sistema di misurazione ovvero individuare gli indicatori per il monitoraggio, gli obiettivi e gli indicatori per la valutazione delle *performance*

- dell'organizzazione e del personale;
- Monitorare e gestire i progressi ottenuti misurati attraverso gli indicatori selettivi;
- Porre in essere azioni correttive per colmare scostamenti tra i risultati ottenuti e quelli attesi;
- Elaborare, a consuntivo, il *report* delle misurazioni e delle valutazioni dei servizi e delle attività fornite.

La creazione *ex novo* dell'Ufficio Controllo di Gestione dell'Unione della Brenta andrà a sostituire il servizio prestato, dietro corrispettivo economico, dalla Federazione del Camposampierese ai Comuni di Carmignano di Brenta e di Fontaniva. La gestione unificata determinerà quindi, fin dalla costituzione del nuovo ente, un immediato e consistente risparmio in capo ai due Comuni fondatori (vedi *infra*).

Gli obiettivi previsti per il servizio di Controllo di Gestione sono così riassumibili:

- predisposizione dei piani strategici individuati dalla Giunta dell'Unione;
- monitoraggio periodico e analisi degli scostamenti tra risultati attesi e registrati;
- documento di sintesi dell'andamento degli indicatori di efficacia, efficienza, economicità, qualità dei servizi resi dall'Unione e dai due Comuni aderenti.
- misurazione e valutazione della *performance*:
  - di tutte le Unità Operative dell'Unione Della Brenta;
  - di tutti gli Uffici dell'Unione Della Brenta;
  - dei Responsabili e del personale dell'Unione Della Brenta;
  - di tutte le Aree dei Comuni di Carmignano di Brenta e di Fontaniva;
  - di tutti gli uffici dei Comuni di Carmignano di Brenta e di Fontaniva;
  - dei responsabili e del personale dei due comuni fondatori.

La funzione di Controllo di Gestione rappresenterà l'elemento imprescindibile per avviare il processo di innovazione negli enti controllati, attraverso la valutazione delle loro performance. Inoltre i concetti chiave di efficacia, efficienza, economicità e qualità dei servizi saranno misurati e valutati in maniera tangibile e oggettiva. Ciò determinerà, a cascata, un miglioramento dei servizi.

## **5. Sistemi Informatici-CED**

A seguito dell'importanza strategica che gli strumenti informatici stanno assumendo nel comparto della Pubblica Amministrazione, in termini soprattutto di innovazione e semplificazione dell'attività amministrativa e di maggiore efficienza ed efficacia dei servizi resi ai cittadini, il servizio informatico costituirà un elemento centrale nella gestione dell'Unione Della Brenta e, di riflesso, in quella dei due Comuni aderenti. Dovrà, *in primis*, essere costituita una tecno-struttura informatica dell'Unione per poter garantire i servizi che basano l'erogazione sullo strumento informatico. A fronte di un adeguato incremento delle risorse economiche per implementare, sostituire e/o integrare e ammodernare le strutture già esistenti nei due Comuni, la forma associata del servizio informatico garantirà

nel contempo:

- l'evoluzione dei sistemi informatici comunali esistenti;
- la condivisione dell'intera infrastruttura informatica;
- l'ampliamento in maniera significativa della gamma dei servizi offerti per via telematica ai cittadini-utenti, puntando ad offrire maggiori servizi, innalzare il livello qualitativo e garantire nel contempo la continuità di erogazione. Tutto ciò viene conseguito attraverso processi di standardizzazione degli strumenti, applicazioni informatiche e dei metodi di lavoro ed organizzativi.
- la realizzazione di importanti economie di scala;
- la riduzione dei costi per manutenzione e progettazione, dovuti a minori spese per referenti esterni;
- risparmi economici per l'acquisto di hardware e software;
- risparmi derivanti dall'acquisto di un unico software che sarà utilizzato dai tre enti;
- minor ricorso ai servizi di esternalizzazione per l'assistenza;
- la realizzazione di un apposito portale web, che miri:
  - alla condivisione dei dati per l'erogazione di servizi bi-direzionali in cui il cittadino non si limita ad usufruire di informazioni messe a disposizione, ma interagisce in maniera continua e sicura con l'ente;
  - alla possibilità di mettere a disposizione "sportelli virtuali" utilizzabili 365 giorni l'anno, h 24;
  - ad una elevata fruibilità del web, privilegiando sia l'aspetto dei servizi e dei contenuti da fornire, sia quello grafico;

## **6. Ufficio Unico degli Acquisiti**

La spesa per acquisti di beni e servizi costituisce una parte rilevante delle uscite per il funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Per tale motivo, in un'ottica di sana e corretta gestione, si impone la necessità di individuare possibili margini di riduzione della spesa attraverso processi di razionalizzazione degli assetti organizzativi e/o delle procedure. Nella previsione della nuova Unione dei Comuni, perciò, è apparso obbligatorio prevedere un unico ufficio deputato all'approvvigionamento di beni e servizi non solo dell'Unione Della Brenta, bensì anche dei Comuni di Fontaniva e di Carmignano di Brenta.

Il modello basato sulla disciplina centralizzata degli acquisti consentirà di:

- eliminare la ridondanza di tutti gli uffici che, per singolo comune, svolgono acquisti parziali e limitati a particolari tipologie di beni e/o servizi;
- aggregare la domanda, consentendo economie di scala e ottenendo prezzi unitari vantaggiosi;
- concentrare in un'unica struttura centrale risorse specializzate a disposizione di 3 enti locali;
- razionalizzazione e standardizzazione degli ordini i beni e servizi;

- promozione della cultura della programmazione di tutti gli uffici dei tre enti locali, con riduzione di costi, tempi e procedure amministrative e responsabilizzazione del personale;
- favorire la semplificazione dei processi amministrativi, in particolare attraverso azioni di dematerializzazione e digitalizzazione;
- favorire le regole di interoperabilità e cooperazione applicativa e la riorganizzazione del *back-office* pubblico nell'ottica delle gestioni collaborative dei servizi;
- favorire il ricorso a procedure di aggiudicazione per l'organizzazione di un servizio territorialmente più ampio con conseguenti e oggettivi risparmi.

### **7. Sviluppo Economico e Politiche per l'Ambiente e il Territorio**

La funzione dell'Ufficio Sviluppo Economico e Politiche per l'Ambiente e il Territorio sarà anzitutto quella di centro catalizzatore e integratore di tutte le politiche pubbliche dell'Unione Della Brenta che guardano allo sviluppo del territorio (nella sua accezione economico-produttiva, ambientale e sociale) come elemento fondante di un nuovo modello di sviluppo più sostenibile.

Le strategie, gli obiettivi, i possibili percorsi da valutare, verranno approfonditi nella seconda parte del POSTer. In questa sede sarà sufficiente evidenziare che l'Ufficio Sviluppo Economico e Politiche per l'Ambiente e il Territorio dovrà considerare l'importanza di:

- promuovere, attraverso il metodo della concertazione, lo sviluppo sostenibile del territorio;
- elaborare e condividere analisi economiche, territoriali, ambientali;
- formulare politiche da proporre al proprio territorio e a livelli di governo sovraordinati, finalizzate anche al reperimento di fondi regionali, statali e comunitari;
- individuare i percorsi, le procedure e i comportamenti più efficaci per il raggiungimento degli obiettivi;
- esplicitare i progetti strategici da avviare alle varie linee di finanziamento;
- evidenziare gli adeguamenti degli strumenti di pianificazione locale;
- affrontare eventuali problematiche che investano tutto il territorio (es. ORV);

Le Aree di intervento potranno riguardare: economia, società, commercio, digitale, infrastrutture (mobilità, logistica, servizi, scuola), formazione, tutela del patrimonio culturale, paesaggistico, ambientale.

### **8. Finanziamenti**

Il ricorso da parte degli enti locali a forme alternative di approvvigionamento finanziario, quali quelle rappresentate, ad esempio, dalle risorse UE, per la realizzazione di servizi e infrastrutture necessarie per lo sviluppo del territorio e delle proprie comunità, è dovuto principalmente al pesante taglio nei trasferimenti dallo Stato ai Comuni, unitamente alle

rigide regole del Patto di Stabilità. Notevoli sono le difficoltà riscontrate dagli enti locali riguardanti sia la capacità/possibilità di intercettare il finanziamento giusto per una determinata problematica, sia l'organizzazione e la pianificazione adeguate per ottenere i risultati che si intende perseguire.

Appare del tutto strategico, quindi, nell'ambito della previsione dell'organizzazione della nuova Unione dei Comuni Della Brenta, prevedere uno specifico Ufficio Finanziamenti, che sappia cogliere tutte le opportunità di stanziamenti che provengono dai diversi enti sovraordinati ed, *in primis*, dall'Unione Europea.

L'Unione Della Brenta, grazie anche al ruolo che saprà crearsi come centro promotore dello sviluppo del territorio, dovrà esercitare una funzione di promotore di partenariati locali ed europei, nell'ambito dei *network* attivati grazie a questi progetti, per la sperimentazione, la progettazione di azioni comuni e lo scambio di buone pratiche.

### **9. Nucleo di Valutazione della Performance**

Unitamente al servizio di Controllo di gestione, al fine di misurare e a valutare la performance con riferimento all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative (o aree di responsabilità in cui si articola) e ai singoli dipendenti, la normativa nazionale (in particolare il D.Lgs. 150/2009) ha previsto l'istituzione del Nucleo di Valutazione della performance.

Pare opportuno precisare che esso svolge le proprie funzioni in condizioni di autonomia e indipendenza ed è collocato al di fuori dell'apparato amministrativo in senso stretto.

La scelta di costituire in maniera associata il Nucleo di Valutazione, sostituendolo a quelli già in essere nei due comuni di Fontaniva e di Carmignano di Brenta, risponde anzitutto all'esigenza di:

- ridurre i costi, eliminando la ridondanza;
- omogeneizzare le procedure di valutazione, pur tenendo conto delle diverse esperienze e realtà locali;
- semplificare tutte le procedure e il progressivo sviluppo omogeneo in materia di gestione delle risorse umane e della corretta valorizzazione dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi posti.

### **3.5 Obiettivi e Struttura da perseguire**

Nel percorso di costituzione e avvio dell'Unione dei Comuni della Brenta, diventa prioritario dare priorità ad alcuni obiettivi basilari e individuare strategie di intervento adeguate, come indicato nella tabella seguente:

| PROBLEMI  | OBIETTIVI GENERALI   | STRETEGIE  |
|---|----------------------|--|
| Ridurre la ridondanza Amministrativa                      | UNIRE LE ISTITUZIONI | Semplificazione amministrativa<br>Valorizzazione del processo democratico                                |
| Eliminare la rincorsa ai problemi                         | UNIRE I SERVIZI      | Efficienza, efficacia e qualità gestionale dei servizi associati.<br>Adeguatezza di gestione dei servizi |
| Ridurre la frammentazione della programmazione            | UNIRE IL TERRITORIO  | Valorizzazione della capacità di policy making e di governo del territorio                               |
| Ridurre la dispersione delle risorse (economiche e umane) | UNIRE LE RISORSE     | Riduzione dei costi di funzionamento<br>Valorizzazione del personale e sviluppo delle competenze         |

Sulla base delle Funzioni e dei Servizi individuati e fin qui illustrati, la più opportuna **struttura organizzativa dell'Unione dei Comuni Della Brenta**, prevede l'articolazione in 4 Unità Operative, così di seguito rappresentate:

#### **UNITA' OPERATIVA AFFARI GENERALI E SEGRETERIA (servizi e funzioni della sola Unione)**

|                         |                              |
|-------------------------|------------------------------|
| Comprendi gli Uffici di | Segreteria della sola Unione |
|                         | Ragioneria della sola Unione |
|                         | Personale della sola Unione  |
|                         | Protocollo della sola Unione |

#### **UNITA' OPERATIVA POLIZIA LOCALE**

|                         |                   |
|-------------------------|-------------------|
| Comprendi gli Uffici di | Polizia Locale    |
|                         | Protezione Civile |

#### **UNITA' OPERATIVA LAVORI PUBBLICI-MANUTENZIONE**

|                         |                              |
|-------------------------|------------------------------|
| Comprendi gli Uffici di | Lavori Pubblici-Manutenzione |
|-------------------------|------------------------------|

#### **UNITA' OPERATIVA SVILUPPO E PROGRAMMAZIONE**

|                         |  |
|-------------------------|--|
| Comprende gli Uffici di | Controllo di Gestione  |
|                         | Ufficio Unico Acquisti   |
|                         | Sistemi Informatici-CED  |
|                         | Sviluppo Economico e Politiche per l'Ambiente ed il Territorio |
|                         | Finanziamenti  |

### **3.6 Cosa cambia per i cittadini**

La costituzione dell'Unione dei Comuni Della Brenta è finalizzata al miglioramento della qualità dei servizi offerti al cittadino -nel massimo rispetto delle identità locali- i quali potranno solo beneficiare di una migliore e più moderna gestione della rete dei servizi per il territorio.

L'Unione produrrà, da un lato, risparmi, razionalizzazione e una maggiore efficienza dei servizi, con maggiore specializzazione del personale dipendente e un più elevato rendimento delle prestazioni; dall'altro essa non comporterà alcun disagio in capo ai cittadini. Ciascun utente, infatti, continuerà a rivolgersi al proprio comune di riferimento per richiedere i servizi di cui abbisogna, secondo le modalità previste, quali:

- Accesso allo sportello,
- Richieste telefoniche,
- Comunicazione mezzo posta elettronica.

Ogni servizio e ufficio sarà direttamente e facilmente raggiungibile.

Ciò significa che i cittadini di uno dei due comuni non dovranno in alcun modo spostarsi presso gli sportelli dell'altro, poiché la nascita dell'Unione è finalizzata a creare una pubblica amministrazione collaborativa, che sostiene il territorio e coloro che ci abitano.

La sfida della costituenda Unione Della Brenta è proprio quella di modificare il vecchio paradigma di pubblica amministrazione burocratica-gerarchica, trasformando l'Ente locale in un modello di *partner* pubblico che coopera, agevola e sostiene i cittadini, gli operatori economici, le associazioni di volontariato, offrendo un'importante opportunità per lo sviluppo del territorio, come soggetto propulsore della crescita economica e sociale di un'area più vasta sovra comunale.

## PARTE SECONDA

### Strategie di sviluppo del territorio e potenziamento della rete di alleanze

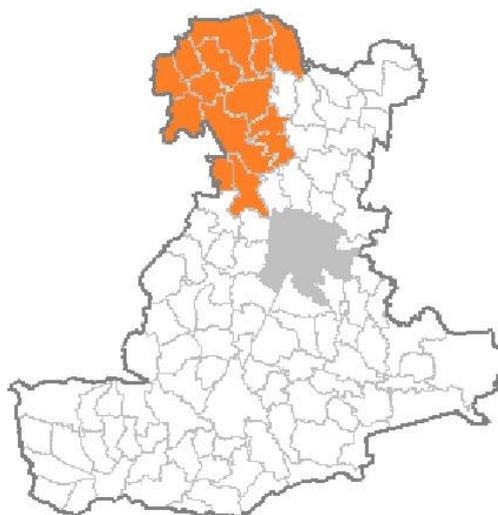
Le strategie di sviluppo locale individuate dal POSTer vanno nella direzione di un potenziamento della rete di alleanze interne ed esterne all'area, a partire da un'analisi del contesto territoriale, dei suoi punti di forza e di debolezza.

#### 4.1 Il Cittadellese nell'area vasta del Veneto centrale

L'area del Cittadellese (fig.3), coincidente con l'area dell'ex Distretto sanitario n.2 Nordovest dell'Azienda ULSS Alta Padovana, presenta una debolezza strutturale nella capacità di costituzione di reti cooperative intercomunali di area omogenea, poiché risulta divisa in due polarità: l'area del Piazzolese, costituita dai Comuni di Piazzola sul Brenta, Campodoro, Curtarolo e Villafranca Padovana, e l'area che gravita attorno alla città murata di Cittadella, costituita dai comuni di Campo San Martino, Carmignano di Brenta, Fontaniva, Galliera Veneta, Gazzo, Grantorto, San Pietro in Gu, San Giorgio in Bosco, San Martino di Lupari, Tombolo.

Questa stessa polarizzazione, riscontrabile anche in due diversi Comprensori del Piazzolese e Cittadellese (ex L.r. 80/1975), si ritrova ancora oggi anche nella suddivisione territoriale dei mandamenti delle principali categorie economiche e spiega in buona misura la costituzione dell'Unione dei Comuni Padova Nordovest, costituita dai comuni di Piazzola sul Brenta, Campodoro, Campo San Martino e Villafranca Padovana.

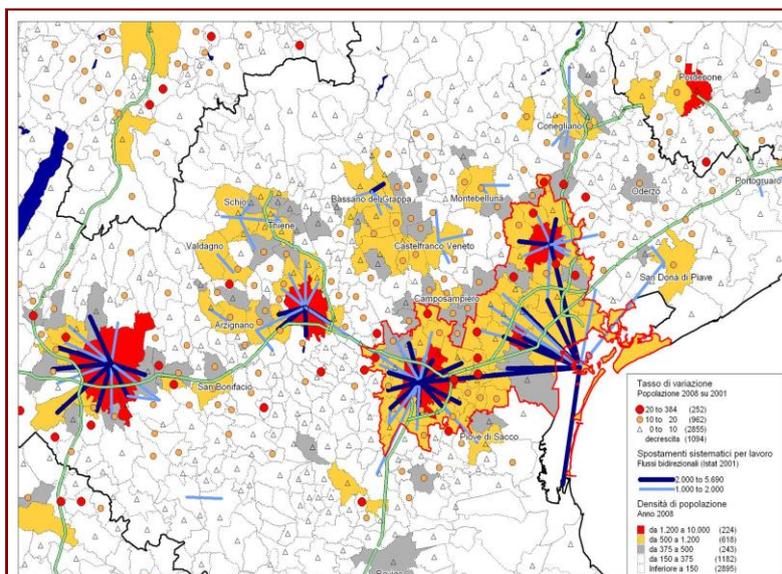
*Fig. 3 - L'area del Cittadellese (PD)*



L'area del Cittadellese nel suo complesso conta circa 121.831 abitanti (2015) e coincide con l'area dell'IPA Medio Brenta.

Sul piano economico, il territorio del Cittadellese presenta le medesime caratteristiche tipiche della campagna urbanizzata e industrializzata del Veneto centrale (fig.4), una delle regioni funzionali più produttive d'Europa, segnata da un'alta densità di attività produttive (1 impresa ogni 9 abitanti), che soffre tuttavia di una forte frammentazione amministrativa che ne diminuisce gravemente le sue capacità competitive.

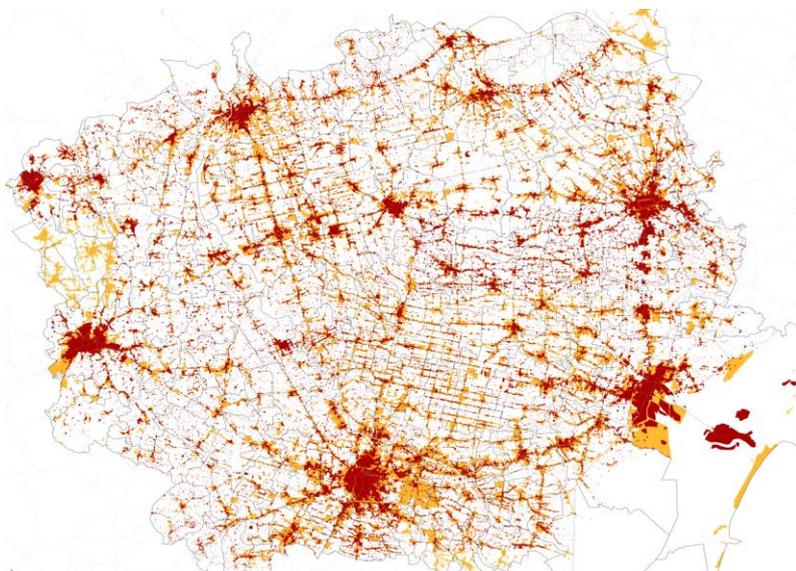
Fig. 4 – Area metropolitana policentrica del Veneto centrale (flussi pendolari e densità della popolazione presente)



La rilevanza strategica di un governo di area vasta del Veneto centrale si rende ancora più evidente se si tiene conto della diffusione caotica degli insediamenti abitativi residenziali, oltre che produttivi (fig. 5), frutto di un'assenza di pianificazione territoriale, resa ancora più difficile dalla frammentazione amministrativa localistica e dalla contrapposizione tra città capoluogo e campagna urbanizzata e industrializzata.

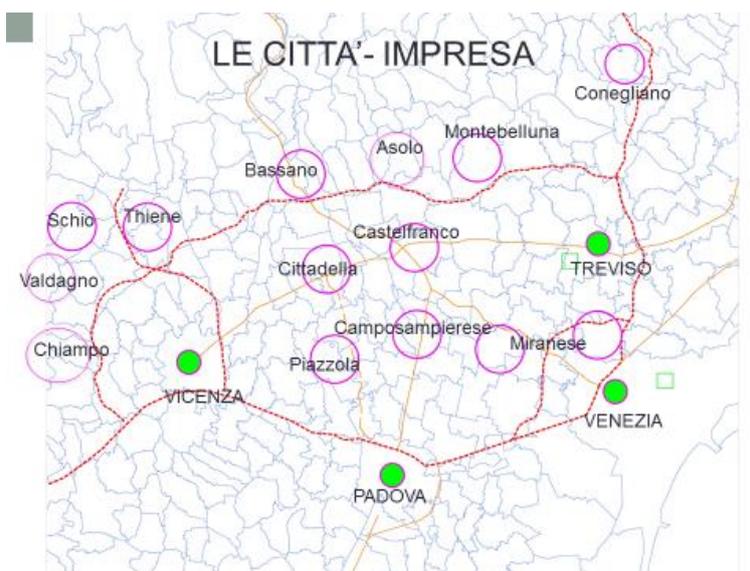
Fig. 5 - L'area centrale veneta.

Il costruito fino al 1970 (rosso) e il costruito dal 1970 al 2007 (giallo). Fonte: Fregolent (2013)



Con l'obiettivo di avviare un'efficace rete di *governance* di quest'area, è stato avviato un progetto di messa in rete delle Città impresa del Veneto centrale (fig. 6), a partire non dalle città capoluogo di Venezia, Padova, Vicenza e Treviso, né tanto meno dall'intero territorio delle rispettive province, ma dalle aree omogenee (ex Comprensori) che fanno riferimento alle cittadine capo-mandamento del centro Veneto, cuore del tessuto produttivo regionale, e dalle 9 Intese Programmatiche d'Area (IPA) che insistono sullo stesso territorio.

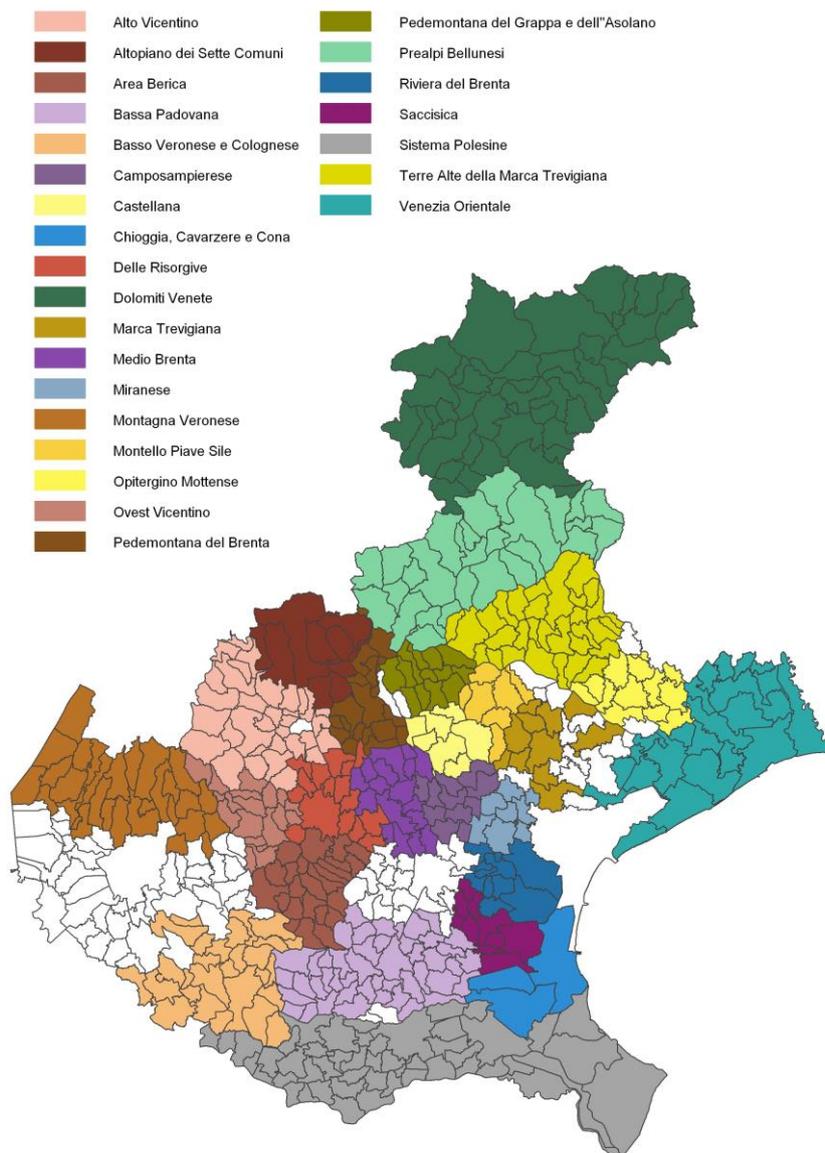
Fig. 6 - Le città impresa del Veneto Centrale



Si tratta delle IPA dell'Alto Vicentino, Camposampierese, Medio Brenta, Castellana, Pedemontana Grappa e Asolano, Pedemontana del Brenta, Ovest Vicentino, Terre Alte Marca Trevigiana, a cui si è aggiunta di recente l'IPA del Montebellunese (fig.7).

L'area dell'Alta Padovana, costituita da due IPA (Camposampierese e Medio Brenta) si presenta come profondamente diversa sul piano politico: nell'area del Camposampierese il territorio degli 11 Comuni può contare sul governo della Federazione dei Comuni del Camposampierese per la gestione associata dei servizi, e sull'IPA - Alleanza per lo sviluppo del Camposampierese, per la programmazione dello sviluppo locale. Questa coincidenza dei due ambiti di governance (istituzionale e di programmazione) garantisce sostenibilità politica e istituzionale e, al tempo stesso, la possibilità di avanzare una progettualità strategica per lo sviluppo dell'area vasta, che ha recentemente condotto gli 11 Comuni ad avanzare il progetto ambizioso della fusione/fondazione di una nuova città di 100 mila abitanti (Città del Campo).

Fig. 7 - Le IPA attive nella Regione Veneto (2015)



Questo non accade nel territorio dell'IPA Medio Brenta<sup>1</sup>, di cui fanno parte i Comuni di Fontaniva e di Carmignano di Brenta. In questo contesto la frammentazione politica del territorio si ripercuote negativamente sull'IPA, che non riesce a svolgere la funzione di programmazione e progettualità per lo sviluppo del territorio come area omogenea. Come è stato messo in luce inoltre da un recente studio della Fondazione Festari (2015) sulle 9 IPA del Veneto centrale, l'IPA del Medio Brenta presenta in questo senso il dato più preoccupante, con un calo degli addetti alla manifattura di -1,3% rispetto alle altre realtà territoriali considerate. Si rileva infatti una maggiore debolezza del Cittadellese

<sup>1</sup> L'IPA del Medio Brenta è costituita da: Unione di Padova Nordovest (Piazzola Sul Brenta, Campodoro, Campo San Martino, Villafranca Padovana), Unione del Medio Brenta (Curtarolo, Vigodarzere e Cadoneghe – che non fa parte dell'IPA), e altri 8 comuni: Galliera Veneta, Limena, San Giorgio in Bosco, San Martino di Lupari, San Pietro in Gù, Tombolo, Gazzo, Grantorto.

essenzialmente dovuta alla mancanza di un ruolo di leadership nell'aggregazione intercomunale che dovrebbe essere svolto dal Comune capo mandamento. L'isolamento della città murata si ripercuote infatti negativamente su tutto il territorio, compromettendone significativamente le potenzialità di sviluppo.

In questo contesto si inserisce il progetto di Unione dei Comuni Della Brenta, a partire dai Comuni di Fontaniva e Carmignano di Brenta: un territorio accomunato dal fiume Brenta che ne permea profondamente l'identità e le potenzialità di sviluppo del territorio stesso, che presenta dati strutturali sostanzialmente simili (tab.2):

Tab.2 - *Dati strutturali dei comuni dell'Unione della Brenta*

| Variabili                | Fontaniva | Carmignano di Brenta | Unione della Brenta |
|--------------------------|-----------|----------------------|---------------------|
| Popolazione (31.12.2014) | 8.246     | 7.573                | 15.519              |
| Nuclei familiari         | 3.108     | 2.879                | 5.987               |
| Frazioni                 | 1         | 1                    | 2                   |
| Superficie (Kmq)         | 20,62     | 14,68                | 35,30               |
| Densità abitanti         | 400,09    | 515,9                | 458,00              |

I dati sugli insediamenti produttivi presenti sul territorio (tab.3) presentano inoltre un consistente tessuto produttivo manifatturiero nei due contesti comunali, in linea con i tratti caratteristici propri del Veneto centrale, con una maggiore presenza di piccole aziende agricole e artigiane a Fontaniva, ma anche di imprese leader, come la MegaCell (fotovoltaico di seconda generazione) e il suo indotto, a Carmignano di Brenta.

Tab. 3 – *Numero e tipologia di imprese presenti sul territorio*

| Numerosità delle imprese | Fontaniva | Carmignano di Brenta | Unione della Brenta |
|--------------------------|-----------|----------------------|---------------------|
| Aziende agricole         | 122       | 99                   | 221                 |
| Aziende artigianali      | 256       | 191                  | 447                 |
| Industrie                | 174       | 136                  | 310                 |
| Aziende commerciali      | 208       | 216                  | 424                 |

La prima linea di azione strategica, da perseguire nel medio periodo, per l'Unione dei Comuni della Brenta è pertanto quella di **un'alleanza per lo sviluppo con gli altri Comuni limitrofi del Medio Brenta** per poter partecipare da protagonisti alla costruzione della rete policentrica delle Città impresa del Veneto centrale.

## **4.2 Politiche integrate per lo sviluppo del territorio: il ruolo dell'Unione Della Brenta**

In questo contesto si comprende meglio la sfida di cui l'Unione Della Brenta intende farsi carico: «Favorire, attraverso azioni di sistema e di messa in rete delle risorse locali, l'attivazione delle condizioni di contesto necessarie per rendere stabile e durevole il processo di crescita del territorio, aumentandone le capacità attrattive e competitive». Proprio per rispondere a tali esigenze, l'Unione Della Brenta intende costituirsi come soggetto integratore e coordinatore delle politiche territoriali e amministrative e dovrà dotarsi di una significativa rete di alleanze sul fronte esterno (regionale, nazionale, europeo, globale) e sul fronte interno.

In linea anche con quanto indicato dalla strategia Europa 2020 per uno sviluppo sostenibile, intelligente e inclusivo, l'Unione dei Comuni si farà quindi parte attiva per l'ideazione e implementazione di *politiche integrate* di sviluppo del territorio, proponendo un approccio cooperativo e partecipato, con l'obiettivo di allargare la rete di alleanze, anche intercomunali, di azione.

In questa prospettiva diventa fondamentale adottare un approccio cooperativo e *partecipato*, a partire dai seguenti ambiti:

**AZIONE 1:** Integrazione urbano-rurale, con particolare attenzione alla rete logistica e ai servizi alle imprese e alle persone.

**AZIONE 2:** Politiche integrate di welfare locale e rigenerazione urbana, con il potenziamento del capitale sociale localizzato.

Con riferimento a obiettivi, processi, e strumenti previsti dalle politiche di coesione dell'Unione Europea e dalla programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020 (in particolare a quanto previsto dai POR FSE e FESR del Veneto), le proposte progettuali da implementare potranno essere articolate come segue.

### **4.3 AZIONE 1: Integrazione Urbano-Rurale**

L'area centrale veneta, per le sue peculiari caratteristiche di dispersione insediativa, proprie dell'economia diffusa e dell'urbanizzazione e industrializzazione della campagna, può diventare un'interessante banco di prova per sperimentare progetti di rigenerazione del territorio nel continuum urbano-rurale.

#### *4.3.1 Possibili ambiti delle Proposte progettuali*

##### **a) Pianificazione urbanistica sostenibile e politiche di sviluppo locale**

In campo urbanistico, con riferimento alla L.r. 11/2004, si potrà agire attraverso nuovi strumenti di pianificazione (PAT e soprattutto PATI) con un approccio integrato, in sinergia con un insieme coordinato di azioni che investano, accanto all'edilizia, alle infrastrutture,

all'organizzazione della mobilità e delle reti tecnologiche e alla dislocazione delle funzioni, anche la bonifica dei suoli e delle acque, la copertura vegetale e le trasformazioni del paesaggio (rigenerazione del territorio).

In questa prospettiva è indispensabile che gli strumenti di pianificazione siano coordinati con le politiche di sviluppo locale, che devono mettere a sistema le principali risorse presenti sul territorio: (a) le attività agricole; (b) le imprese (a partire dalle imprese leader di filiere produttive); (c) le risorse umane, di tutte le fasce d'età. Solo in questo modo l'Unione dei Comuni potrà mettere in campo progetti di "rigenerazione" del territorio, sostenuti da un insieme di politiche integrate nei seguenti campi:

- Risparmio energetico,
- Insediamenti residenziali e produttivi sostenibili,
- Mobilità pubblica e mobilità sostenibile,
- Tutela e valorizzazione del patrimonio storico-culturale
- Valorizzazione e tutela del paesaggio.

In questo ambito, la prospettiva verso cui orientare l'azione è quella di promuovere piani intercomunali (di area vasta) tendenti al "consumo zero di suolo", a cui anche il territorio Della Brenta dovrà raccordarsi.

### **b) conservazione e progettazione del paesaggio rurale, tutela ambientale e della biodiversità**

Gli interventi sul territorio devono tener conto delle regole di organizzazione territoriale a partire dal riconoscimento e dalla valorizzazione dei caratteri originari del territorio: da quelli storico-culturali a quelli fisico-naturalistici, da quelli insediativi a quelli infrastrutturali. Ogni processo di pianificazione e di implementazione di politiche dovrà fare i conti, insomma, con la riscoperta della qualità dello spazio fisico, che oggi alcuni tendono a definire come una delle possibili declinazioni del concetto di "bellezza". Anche il territorio Della Brenta, non diversamente dal resto del Veneto centrale, ha bisogno oggi di ricostruire una cultura del progetto, in grado di coniugare innovazione e tradizione:

- da un lato con progetti integrati e condivisi con le comunità locali, attenti alla sostenibilità degli insediamenti, all'utilizzo delle fonti rinnovabili e al contenimento dei consumi energetici e all'eco-efficienza degli edifici residenziali e produttivi, che operino all'interno dell'edificato, riducendo drasticamente nuovo consumo di suolo agricolo;
- dall'altro con progetti che sappiano reinterpretare la qualità dello spazio fisico, naturale e costruito, sia tutelando le risorse ambientali ed ecologiche, sia rispettando l'antica trama delle preesistenze storico-culturali e paesaggistiche, a cominciare dal fiume Brenta, sia ricostruendo le relazioni sociali e territoriali che si sono perdute nel corso del tempo.

### **c) Promozione dell'agricoltura multifunzionale**

Con agricoltura multifunzionale (*Agenda 2000*) si intende un'agricoltura che ha come obiettivo non solo quello della semplice produzione di materie prime a fini alimentari (settore primario), ma anche quello di svolgere una serie di funzioni e servizi aggiuntivi a beneficio di ambiti territoriali locali e/o di area vasta. In ambito comunitario l'agricoltura multifunzionale definisce una nuova figura di agricoltore individuando nella figura dell'*imprenditore rurale* una gamma diversificata di mansioni e attività non esclusivamente legate alla produzione di generi alimentari, ma anche al paesaggio e alla gestione del territorio.

Grazie a ciò le imprese multifunzionali possono occuparsi di trasformazione e di vendita diretta dei prodotti aziendali, così come di salvaguardia del territorio rurale, di agriturismo, di recupero e messa a coltura di antiche varietà vegetali e razze animali, nonché di didattica rurale e persino servizi alla persona (fattoria sociale).

In particolare, va evidenziata l'attività di educazione alla ruralità come processo di avvicinamento e integrazione tra città e campagna, che ha ricevuto particolari attenzioni negli ultimi anni sia da parte dell'imprenditoria agricola sia del mondo della scuola e dell'opinione pubblica in generale.

La dimensione territoriale dello sviluppo consente di rivolgere un nuovo sguardo alle potenzialità offerte dall'agricoltura multifunzionale e alle politiche d'integrazione tra produzioni locali e mercati urbani (orti urbani).

La riqualificazione di spazi verdi all'interno della città diffusa, che nel suo insieme comprende ancora il 60% di territorio agricolo, può accompagnarsi a una politica di integrazione tra produzioni locali e mercati urbani (vendite dirette, rete di distribuzione dei prodotti locali, filiere corte). In questa fase di transizione che non è solo congiunturale ma strutturale, le potenzialità dell'agricoltura multifunzionale assumono un ruolo rilevante, soprattutto se saranno orientate a migliorare l'offerta di servizi specifici ai cittadini in diversi campi: cibo, natura, energia pulita, sport e tempo libero, difesa del suolo. Questa visione risponde a due esigenze:

- da un lato, il sostegno al ruolo di riequilibrio socio-ambientale che possono svolgere le aziende agricole all'interno della città diffusa, anche in termini culturali ed educativi;
- dall'altro, il sostegno alla funzione produttiva e all'integrazione con i mercati urbani locali, che può essere strategico in termini di valorizzazione delle produzioni tipiche e di sviluppo di servizi orientati all'innovazione e alla competitività.

In ambito europeo esistono già esperienze consolidate che hanno come obiettivo la tutela

del paesaggio e la creazione di mercati a *chilometro zero* e di *filiere corte*, per valorizzare soprattutto le produzioni agricole biologiche. Bisognerà ricercare pertanto progetti europei coerenti con questa linea di intervento.

Nel territorio Della Brenta strategie di sviluppo locale, integrate e multisettoriali attivabili possono essere pertanto:

- Cibo e vino e filiere corte a chilometro zero,
- Natura e cultura,
- Rigenerazione edilizia ed energia pulita,
- Difesa del suolo, delle acque e rigenerazione urbana
- Turismo sostenibile e mobilità sostenibile

#### **d) Valorizzazione storico-culturale e turistica della *smart land***

Promuovere politiche che: (a) incentivino la cura del paesaggio e il ridisegno del territorio a partire dalle sue matrici stratificate; (b) contribuiscano al recupero della numerosa edilizia antica ancora in stato di abbandono e degrado; (c) affianchino ai percorsi lungo i fiumi storici componenti enogastronomiche di qualità; (d) che gratifichino in loco l'attività produttiva agricola, riversandola nell'offerta turistica e in più sostenibili abitudini di consumo alimentare della grande conurbazione dell'area vasta del Veneto centrale, a partire dall'area del Padovano.

A questo riguardo potrà essere di rilevanza strategica raccordarsi al progetto *Agritecture & Landscape*<sup>2</sup> che prevede la costruzione di una rete che vede Padova come centro di una regione d'insediamenti rurali e colture intimamente legate all'acqua, alle centuriazioni romane sovrapposte, ai tessuti insediativi antichi come nuclei centrali di un sistema ecologico-paesaggistico d'itinerari e colture locali più vasto, integrato e complementare, attraverso il fiume Brenta e l'imponente rete canalizia connessa a Venezia città lagunare.

#### **4.4. AZIONE 2 - Politiche integrate di welfare locale e rigenerazione urbana**

In questo ambito si partirà da:

- Una mappatura e analisi delle reti attive e degli spazi che possono essere oggetto di politiche di rigenerazione urbana e dei processi di sviluppo in essere, in relazione ai punti di forza e di debolezza rilevati nelle dinamiche dello sviluppo locale endogeno e all'incidenza su queste delle politiche di welfare finora in atto nei due Comuni.
- Tale analisi sarà condotta anche attraverso una serie di interviste e di Focus Group che utilizzano tecniche di partecipazione guidata, da concordare in relazione a

---

<sup>2</sup> Si veda il progetto presentato da V. Spigai, G. Caravello, L. Ranzato, S. Baracco, M. Condotta ad *Expo-Agritecture & Landscape*, Milano, 2015.

quanto emerso dalla mappatura del contesto.

#### *4.4.1 Possibili ambiti delle Proposte progettuali*

Le proposte progettuali potranno valorizzare i temi dell'innovazione sociale e dello sviluppo di comunità al fine di:

1. Favorire, a livello di Unione, un approccio coordinato e unitario per la promozione di iniziative di sviluppo locale partecipativo;
2. Promuovere la responsabilità sociale di impresa;
3. Promuovere nuove forme di alleanza pubblico/privato, *profit* e *non profit*, che arricchiscano il sistema di programmazione territoriale di attori "non convenzionali" del cosiddetto "secondo welfare" (aziende, associazioni di categoria, fondazioni private e di comunità, banche locali, ecc.);
4. Integrare, ottimizzare e ri-orientare l'utilizzo delle risorse, evitando dispersioni e sprechi, ma soprattutto attrarre nuove risorse, sia economiche (attraverso la raccolta fondi) sia umane e strumentali, attraverso la costruzione e la "manutenzione" di relazioni sociali nella comunità.
5. Sensibilizzare, formare e accompagnare allo sviluppo dell'imprenditoria sociale, anche attraverso una collaborazione con le scuole e le biblioteche presenti sul territorio.
6. Favorire l'utilizzo e la diffusione delle ICT, in coerenza con i principi della *e-inclusion* e dell'*e-government*.

## In sintesi: Strategie e politiche integrate per lo sviluppo del territori dell'Unione Della Brenta

| AMBITO DI AZIONE<br>DI POLICY                                     | AZIONE PRELIMINARE  | POSSIBILI PROPOSTE PROGETTUALI   |  |  |
|---|---|--|--|--|
| <p>Azione 1<br/>INTEGRAZIONE<br/>URBANO/RURALE</p>                | <p>Mappatura e analisi delle reti sociali attive, delle imprese leader, degli spazi che possono essere oggetto di rigenerazione urbana/rurale nel contesto intercomunale.</p> | <p>Pianificazione urbanistica sostenibile (PAT e PATI) e politiche di sviluppo locale</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Risparmio energetico</li> <li>- Insediamenti residenziali e produttivi sostenibili</li> <li>- Mobilità pubblica e mobilità sostenibile</li> <li>- Valorizzazione e tutela del paesaggio.</li> </ul> | <p>Promozione dell'<i>agricoltura multifunzionale</i></p> <p>(Fattorie sociali, Agriturismi, ecc...)</p>   | <p>Valorizzazione storico-culturale e turistica del paesaggio rurale e della <i>smart land</i> a partire dal Fiume Brenta</p> <p>Tutele del fiume Brenta e della falda acquifera</p> |
| <p>Azione 2<br/>WELFARE LOCALE E<br/>RIGENERAZIONE<br/>URBANA</p> | <p>Scelta partecipata delle priorità (cfr. metodologia)</p>   | <p>Promozione di reti cooperative pubblico/privato profit/non profit, per favorire la partecipazione di attori "non convenzionali" del secondo welfare. Attivare pratiche partecipative</p>  | <p>Promuovere la responsabilità sociale di impresa e lo sviluppo dell'imprenditoria sociale, anche attraverso la collaborazione con le scuole e le biblioteche</p> | <p>Attrarre nuove risorse umane ed economiche, coinvolgendo gli stakeholder e le imprese locali su progetti condivisi di rigenerazione urbana (es. Fondazione di comunità)</p>       |

#### 4.5 Metodologia cooperativa e partecipativa

Per l'attivazione di questa strategia si propone di utilizzare un approccio cooperativo e partecipativo, coerente con gli obiettivi generali di costruzione di reti di fiducia e motivazione degli attori. Sul piano metodologico si potrà partire quindi da:

- Un censimento e mappatura delle imprese leader, delle reti sociali attive e degli spazi che possono essere oggetto di rigenerazione urbana, presenti sul territorio.
- Una serie di *Focus group* che utilizzano tecniche di partecipazione guidata con i soggetti così individuati, finalizzati alla costruzione di reti di alleanza pubblico/privato: da un lato, facendo emergere i fabbisogni e le domande di servizi che richiedono politiche mirate e, dall'altro, sensibilizzando alla responsabilità sociale di impresa.
- L'individuazione di ambiti di intervento di comune interesse, che consentono di integrare aree urbane e aree rurali, che vanno co-progettati e co-finanziati.

Dalle informazioni così raccolte sarà possibile effettuare un'analisi SWOT del contesto intercomunale, che consentirà di orientare le azioni di *policy* in modo da:

- ✓ Adottare le strategie che valorizzano i PUNTI DI FORZA
- ✓ Intervenire sui PUNTI DI DEBOLEZZA
- ✓ Approfittare delle OPPORTUNITÀ per evitare l'aggravarsi dei punti di debolezza
- ✓ Utilizzare i punti di forza per impedire l'aggravarsi delle MINACCE

Per coinvolgere gli attori locali e attivare reti cooperative, si suggerisce di applicare tecniche di partecipazione pubblica guidata, come l'*Open Space Technology* e il *World Cafè*.

La partecipazione pubblica gioca infatti un ruolo importante nel processo di *policy-making* perché attraverso il coinvolgimento attivo di tutti gli attori presenti nel territorio, siano essi pubblici o privati, è possibile elaborare una strategia che, attraverso una prima analisi della situazione elaborata con i vari *stakeholder*, possa rispondere alle vere esigenze che il territorio esprime.

In questa dimensione, la "Partecipazione pubblica" diventa un elemento chiave per riuscire a mobilitare attori così diversi verso la condivisione di un comune progetto di territorio: esistono infatti numerose pratiche che utilizzano la democrazia deliberativa, cioè quegli spazi e strumenti che mettono in comunicazione diretta amministrazione pubblica e cittadini. La democrazia deliberativa riunisce due elementi principali:

- 1) il dialogo tra amministratori e cittadini, che offra a questi l'opportunità di essere presenti ed esprimersi, grazie a una mobilitazione spontanea o stimolata, ma senza essere "selezionati preventivamente" dall'amministrazione;
- 2) l'esistenza di procedure e regole chiare (ancorché numericamente ridotte) per regolare spazi e tempi in cui il dialogo si svolge.

La Partecipazione pubblica può offrire, in tal senso, importanti strumenti di innovazione

istituzionale sia per compensare il deficit democratico degli enti di secondo livello, come l'Unione di comuni, sia per rimettere al centro dell'azione politica la costruzione di un progetto di sviluppo condiviso.

#### **4.6 Misure di accompagnamento**

Questo percorso, che potrà essere intrapreso con l'attivazione dell'Unione Della Brenta, potrà essere coordinato dall'Ufficio Sviluppo e Programmazione dell'Unione, grazie all'attivazione di un team dedicato, costituito da personale dell'Unione, con il supporto-accompagnamento dell'Università di Padova, attraverso:

- Una convenzione quadro con il Centro di ricerca sul Nord Est "Giorgio Lago", specializzato nello studio e nell'accompagnamento delle forme associative intercomunali.
- Convenzione con il Centro interdipartimentale di ricerca "Centro di Idrologia Dino Tonini", Dipartimento ICEA, (prof. Paolo Salandin), specializzato sulla ricerca dei sistemi idrici e lo stato delle falde acquifere.
- La collaborazione con il master di I livello in *Governo delle reti di sviluppo locale* che nel 2016 e nel 2017, grazie a una convenzione con la FUAP<sup>3</sup>, prevede tra l'altro l'esenzione del contributo di iscrizione per dipendenti e amministratori degli Enti locali che intraprendono percorsi di associazionismo intercomunale.
- Stage di studenti, laureandi e masterini, che si stanno specializzando in Euro-progettazione e Politiche europee per lo sviluppo locale.

Obiettivo sarà quello di costruire una comunità di pratica e di apprendimento sulla gestione associata dei servizi pubblici locali e le politiche integrate di sviluppo territoriale, in grado di scambiare informazioni ed esperienze con altre realtà locali del veneto e di altre regioni italiane ed europee, investendo sulla formazione continua del personale.

---

<sup>3</sup> FUAP: Fondazione Universitaria per la Formazione dell'Amministrazione Pubblica