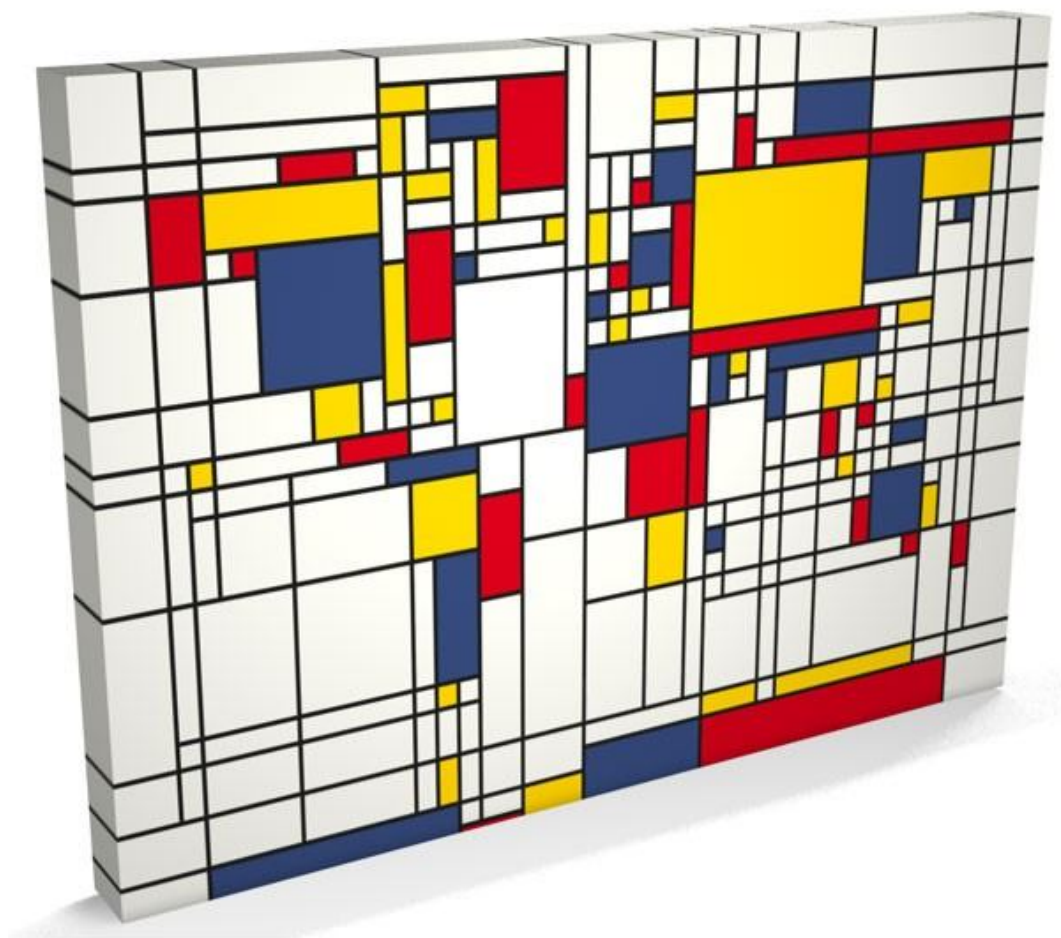




**Promuovere democrazia partecipativa**

**Dagli spazi di quartiere all'area vasta metropolitana**

**Materiali per un disegno di legge regionale**



**Tonioloricerche 35 - agosto 2013**

## Invito alla lettura

Tra il 2009 e il 2012 sono state approvate diverse normative finalizzate a limare alcuni *costi della politica*. Per le città si è intervenuti non solo alleggerendo il numero complessivo dei componenti di consigli e giunte ma anche ridefinendo, in modo restrittivo, la possibilità di articolare il territorio comunale in circoscrizioni funzionali<sup>1</sup>. Nello stesso periodo si è riaperta la discussione su città metropolitane - da avviare - e province, da molti considerate obsolete<sup>2</sup>.

Una attenta studiosa<sup>3</sup> ha registrato - correttamente - le crescenti difficoltà di sostenere la dimensione policentrica istituzionale definita in Costituzione. Tuttavia il cantiere non va chiuso per sopravvenuta insostenibilità economica<sup>4</sup>. E, anzi, sia la forte accelerazione verso le Unioni dei Comuni sia le dinamiche di democrazia partecipativa<sup>5</sup> suggeriscono nuove opportunità per la rappresentanza elettiva e possibili dinamiche di *sussidiarietà innovativa e governance condivisa*.

I materiali qui raccolti, finalizzati anche alla scrittura di una legge regionale in Veneto, possono forse aiutare.

(GS)

---

<sup>1</sup>La diminuzione del numero dei consiglieri comunali da eleggere è stata disciplinata dalle leggi 23 dicembre 2009, n.191 e 26 marzo 2010, n.42. Sul numero dei componenti le giunte comunali interviene quanto disposto dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. *“I comuni con popolazione tra i 100.000 e i 250.000 abitanti possono articolare il territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento ai sensi di quanto previsto dal comma 2. La popolazione media delle circoscrizioni non può essere inferiore a 30.000 abitanti. Gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del comune e sono eletti nelle forme stabilite dallo statuto e dal regolamento”*. Questa parte dell'articolo 17 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 ( Testo Unico Enti Locali) è stata sostituita dall'articolo 2, comma 186, della Legge 23 dicembre 2009, n. 191 che ha soppresso, di fatto, le circoscrizioni di decentramento comunale tranne che per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti.

<sup>2</sup> Su questo argomento si rinvia a *Le città metropolitane*, a cura di G. Marotta e E. Pastena, Cedam 2013. La deliberazione parlamentare contenuta nel comma 155 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità per il 2013) aveva sospeso fino al 31 dicembre 2013 l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 18 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che ha definito la regolazione istituzionale delle città metropolitane. Ma gli articoli 17 e 18 della legge 135/2012 e anche i commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20 bis dell'articolo 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 sono stati dichiarati illegittimi con sentenza della Corte Costituzionale (220/2013) resa nota con comunicato stampa il 3 luglio 2013. Il 26 luglio il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare un disegno di legge con disposizioni relative a città metropolitane, province e unioni di comuni: qui si vedano schede pp. 10,12,14,53. Il 2 agosto il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il disegno di legge costituzionale per l'abolizione delle province nelle regioni a statuto ordinario, precisando che *“quando il processo di modifica della Costituzione giungerà a compimento verranno anche individuate forme di aggregazione e di coordinamento fra comuni per l'esercizio di funzioni di governo di cosiddetta “area vasta”. Viene attribuito allo Stato il compito di definire, tra l'altro, anche il territorio delle città metropolitane”*. Utile, sul tema, il sito [www.upinet.it](http://www.upinet.it) e, per una consistente serie di pareri anche dialettici, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>3</sup> Claudia Tubertini, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia*, [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it) - *Istituzioni del Federalismo* 3.2012. Sul tema - allargato anche alla dimensione europea - si è svolto un seminario di studio presso la Scuola di specializzazione sull'Amministrazione Pubblica ( SPISA) - Bologna 17 dicembre 2012. Testi disponibili in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 5/2013.

<sup>4</sup> A. Gentilini *Regioni ed enti locali nella legislazione della crisi*, febbraio 2013 - [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it). Per una analisi di avvio del processo: M.Bordignon - F. Cerniglia *L'aritmetica del decentramento* WP Società Italiana di Economia Pubblica, febbraio 2001. Utile anche la consultazione dei materiali in [www.osservatoriofederalismo.eu](http://www.osservatoriofederalismo.eu).

<sup>5</sup> Rinvio, per una riflessione iniziale, ai testi del *Dizionario di democrazia partecipativa*, a cura di F. De Toffol e A. Valastro - CR Umbria 2012 e al dossier curato dalla Biblioteca della Regione Emilia Romagna nel marzo 2013.

# Bozza Proposta di legge regionale

## Misure per la promozione della democrazia partecipativa nelle città e nei territori del Veneto

### Articolo 1 - Principi.

La democrazia rappresentativa è indicata dal Trattato dell'Unione europea, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Costituzione italiana e dallo Statuto regionale come una condizione essenziale per affermare il diritto di partecipazione dei cittadini.

In questo quadro risultano decisivi i vantaggi offerti dalla *governance* decentrata e multilivello: una migliore comprensione dei bisogni, desideri e doveri delle comunità locali, la valorizzazione delle competenze presenti negli enti territoriali, la diffusione cooperativa delle buone pratiche sperimentate nelle autonomie funzionali, la corresponsabilità sussidiaria delle autonomie sociali e del terzo settore per la qualità delle politiche pubbliche, la co - definizione di politiche capaci di promuovere un benessere equo e sostenibile, una sana gestione finanziaria, investimenti finalizzati del capitale territoriale.

In coerenza con tali vantaggi competitivi le Unioni dei Comuni, le Unioni Montane e i Comuni promuovono iniziative sistematiche e continuative di democrazia partecipativa - sostenute anche dalla Regione - con la finalità di attuare i principi delineati dal quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione e dagli articoli 3,5,9,11,12,13 e 14 dello Statuto regionale.

### Articolo 2 - Obiettivi.

In continuità con i principi delineati dagli articoli 2 e 3 della Legge Regionale 13 aprile 2001, n. 11, la presente legge si propone di conseguire questi obiettivi:

- a) Facilitare i servizi di comunicazione, segnalazione, suggerimento - attivabili con piattaforme standard digitali e informatiche realizzate da Unioni di Comuni, Unioni Montane e Comuni - per favorire la cooperazione attiva tra cittadini ed istituzioni locali relativamente a beni comuni quali il territorio, l'ambiente, la sicurezza, la legalità, la salute, l'istruzione, i servizi pubblici, la regolazione del mercato, le infrastrutture.
- b) Sostenere l'attivazione e la sperimentazione di laboratori partecipativi - finalizzati alla formulazione di proposte e pratiche di coesione sociale, resilienza, promozione del benessere equo e sostenibile ( Utilizzo indicatori del Rapporto BES di CNEL ed ISTAT del 13 marzo 2013), animazione territoriale e progettazione sociale partecipata - nei quartieri e nelle frazioni situate nelle Unioni dei Comuni e nei Comuni con popolazione residente e/o utilizzatrice di servizi variabile tra i 10.000 e i 249.000 abitanti.
- c) Consolidare sperimentazioni locali e forme continuative e coordinate di cittadinanza attiva e volontariato civico ed istituzionale tese a salvaguardare il patrimonio partecipativo maturato nel corso del tempo nei quartieri e nelle circoscrizioni situati nelle città medie della Regione ( 50.000 - 249.000 abitanti) e a promuovere nuove forme di decentramento partecipativo in

attuazione dei principi della Carta Europea dell' Autonomia Locale - firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata dalla Legge 30 dicembre 1989 n.439 - e dei principi richiamati dall'articolo 5 dello Statuto Regionale.

- d) Sostenere le sperimentazioni di “*Urban Center*” per l'elaborazione di strategie inclusive e il superamento di conflitti locali soprattutto in ordine ad argomenti vitali per le città quali la mobilità, la sicurezza, l'accessibilità (es. percorsi pedonali, piste ciclabili, chiusura al traffico) dei servizi di quartiere (es. complessi scolastici, aree direzionali, aree verdi, parchi attrezzati, centri sociali), la ristrutturazione e il riuso di parti di città interessate da fenomeni di degrado sia fisico che sociale, la riqualificazione di ambiti naturali o seminaturali.
- e) Promuovere percorsi di formazione specifica, anche d'intesa con le associazioni di promozione sociale iscritte nel registro regionale ( Legge 7 dicembre 2000, n.383), finalizzati a strutturare le competenze civiche e normative, in particolare mirate a processi di sussidiarietà responsabile ed innovativa nell'ambito dell' urbanistica partecipata, nella riqualificazione degli spazi di attività produttive dismesse, nella pianificazione strategica.
- f) Sostenere percorsi di *audit civico* ( raccolta informazioni - analisi comparativa dei bilanci e degli output - valutazione integrata ed orientativa) promossi dalle associazioni di volontariato e di promozione sociale o dalle autonomie del terzo settore rispetto ai servizi pubblici locali, in particolare di area vasta.
- g) Facilitare le buone prassi avviate dagli enti locali finalizzate alla realizzazione di “bilanci partecipativi” o all'utilizzo di strumenti avanzati di democrazia partecipativa quali *outreach*, *e-participation*, *open space technology*, *electronic town meeting*, sondaggi e arene deliberative, bilancio sociale e pratiche di trasparenza e accountability.
- h) Sostenere percorsi di formazione di alto livello, anche d'intesa con le autonomie funzionali attive nel territorio regionale ( Università e Camere di Commercio), finalizzati a consolidare le competenze di cittadinanza attiva e progettuale nell'ambito delle funzioni metropolitane richiamate dall'articolo 14 dello Statuto Regionale.
- i) Promuovere - in coerenza con i principi ispiratori della Convenzione di Aarhus del 25 gennaio 1998, delle aree tematiche individuate alla IV Conferenza Europea delle Città Sostenibili (Aalborg 2004), delle buone prassi regionali e locali realizzate con la metodologia di Agenda 21, dei principi ispiratori del Piano Territoriale di Coordinamento Regionale ( adottato con Deliberazione della Giunta Regionale n.372 del 17 febbraio 2009) e della Variante con valenza paesaggistica ( adottata con Deliberazione della Giunta Regionale n.427 del 10 aprile 2013) - forum partecipativi di area vasta territoriale ( già territori provinciali) per ripensare - secondo le strategie del Programma Europa 2020 - gli indicatori regionali di crescita e sviluppo con elaborazione di contenuti e orientamenti utilizzabili anche mediante le procedure indicate negli articoli 4,6 e 7 della Legge Regionale 25 novembre 2011, n. 26 - *Norme per la partecipazione della Regione del Veneto al processo normativo e all'attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione Europea*.

### **Articolo 3 -** Soggetti promotori di progetti partecipativi.

Sono soggetti promotori dei progetti partecipativi indicati all'articolo 2 i Comuni, le Unioni dei Comuni - delineate anche dalla Legge Regionale 27 aprile 2012,n.18 - le Unioni Montane di cui

alla Legge Regionale 28 settembre 2012, n.40, la città metropolitana di Venezia così indicata dall'articolo 1 dello Statuto Regionale.

Le autonomie locali e territoriali - in coerenza con gli articoli 9 e 11 dello Statuto Regionale - attivano collaborazioni con le associazioni di promozione sociale e del volontariato organizzato, le autonomie sociali della cooperazione e del terzo settore, le autonomie funzionali attive nel territorio regionale per la progettazione e realizzazione dei progetti partecipativi.

#### **Articolo 4 - Sostegno regionale ai progetti di democrazia partecipativa locale e territoriale.**

Il sostegno della Regione consiste nel cofinanziamento ( nella misura fissa del 75%) dei progetti presentati dai soggetti promotori.

Il cofinanziamento è accordato previa valutazione positiva (ed eventuale realizzazione di graduatoria di priorità) di una commissione composta di 9 membri : Assessore regionale al bilancio ed enti locali (presidente), 4 componenti della prima commissione del Consiglio regionale e 4 componenti della Conferenza Permanente Regione/Autonomie Locali. La composizione della commissione - secondo criteri di rappresentatività e proporzionalità - è formalizzata entro 15 giorni dall'approvazione della legge.

La valutazione della commissione si basa sul regolamento per il cofinanziamento regionale ai progetti di democrazia partecipativa. Il regolamento è predisposto con l'ausilio della Direzione Regionale Enti Locali e approvato dalla commissione stessa entro 30 giorni dalla approvazione della legge. Il regolamento è reso noto con i criteri richiamati dal secondo comma dell'articolo 9 dello Statuto Regionale.

Nel regolamento sono indicate:

- a) Le modalità di presentazione dei progetti, che devono essere coerenti con gli obiettivi delineati dall'articolo 2 della legge.
- b) Le spese ammissibili e quelle non ammissibili.
- c) Le modalità di valutazione oggettiva dei progetti presentati e i criteri di priorità.
- d) Le modalità e i tempi di erogazione del cofinanziamento regionale e del finanziamento da parte del soggetto promotore .
- e) Le procedure di rendicontazione.
- f) Le clausole di sospensione o revoca del cofinanziamento.

Nelle modalità di presentazione dei progetti il regolamento predetermina per i presentatori l'obbligo di specificare:

- g) Contesto locale e/o territoriale e motivazioni del progetto.
- h) Scelta delle fasi e della durata del progetto partecipativo.
- i) Scelta delle tecniche con indicazione preventiva dei costi.
- j) Attivazione dei partenariati con le autonomie sociali e funzionali indicate all'articolo 3 della legge.
- k) Esiti attesi dal progetto partecipativo.
- l) Modalità di valutazione ex post da realizzare da parte del soggetto promotore.

#### **Articolo 5 - Progetti partecipativi e strumenti di programmazione regionale.**

All'articolo 2 della Legge regionale 29 novembre 2001, n.35 è aggiunto il seguente comma:  
3. La Regione nello stilare gli atti e gli strumenti di programmazione valorizza anche i progetti di democrazia partecipativa realizzati da Comuni, Unioni di Comuni, Unioni Montane e Città Metropolitana di Venezia.

**Articolo 6** - Sessione della Conferenza Regionale sulle dinamiche Economiche e del Lavoro e progetti di democrazia partecipativa.

Al comma 1 dell'articolo 2 della Legge regionale 12 agosto 2005, n. 11 sono aggiunte queste parole:

“La Conferenza, avvalendosi della collaborazione dei soggetti promotori di progetti di democrazia partecipativa di area vasta e/o metropolitana, dedica una sessione annuale di studio e ricerca alle relazioni tra processi partecipativi, consolidamento del capitale territoriale e nuovi indicatori di sviluppo e benessere equo e sostenibile, anche utilizzando i materiali e le linee di innovazione elaborati dal Progetto *Oltre il PIL* , promosso dalla Camera di Commercio di Venezia, d'intesa con UnionCamere Veneto, Università Cà Foscari e Regione Veneto”.

**Articolo 7** - Relazione complessiva sulla promozione e attuazione dei progetti partecipativi.

Al comma 8 dell'articolo 12 della Legge regionale 3 giugno 1997, n. 20 sono aggiunte queste parole :

“ La Conferenza predispone anche un rapporto annuale sui progetti di democrazia partecipativa - proposti, realizzati o in via di realizzazione - utilizzando le schede progetto redatte per l'approvazione e il cofinanziamento regionale e gli esiti di una assemblea di dialogo e di studio con i promotori dei progetti. L'assemblea è finalizzata a contribuire all'obiettivo di sviluppare il ruolo della Regione come sede di condivisione delle esperienze, ausilio alla scelta e al consolidamento delle forme partecipative”.

**Articolo 8** - Clausola di valutazione della legge.

Sulla base della relazione finale dei lavori svolti nella sessione annuale della Conferenza Regionale sulle dinamiche Economiche e del Lavoro dedicata alle connessioni tra democrazia partecipativa e nuovi indicatori di sviluppo (articolo 6) e del rapporto annuale predisposto dalla Conferenza Permanente Regione / Autonomie Locali (articolo 7), il Consiglio Regionale - tramite l'Osservatorio sulla spesa regionale - predispone il monitoraggio circa l'effettivo grado di attuazione e l'impatto della legge nelle dinamiche regione/enti territoriali, pubblicando gli esiti anche sul sito del Progetto CAPIRe , promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome, per promuovere la cultura e l'uso della valutazione delle politiche in seno alle assemblee legislative.

**Articolo 9** - Norma finanziaria.

Ai fini del finanziamento della presente legge è autorizzata la spesa di euro 350.000 per ciascuno degli anni 2014 e 2015 cui si fa fronte, quanto agli adempimenti, mediante gli stanziamenti della UPB .....



## 1. Mappe

- World city network.
- Sistemi metropolitani europei.
- Aree metropolitane in Italia.
- Governance delle città metropolitane.
- Comuni ed Unioni di Comuni in Italia.
- Città motori di sviluppo.
- Definizione e creazione dello spazio pubblico.
- Spazi pubblici e processi partecipativi.

## 2. “Dopo i consigli di quartiere”

- Arezzo - Bergamo - Forlì - Lecco - Pisa - Ravenna - Udine - Vicenza.
- Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia - Regione Autonoma Trentino Alto Adige.

## 3. Spazi e forme associative territoriali

- ✓ Articolo 118 della Costituzione - La diffusione urbana - Il consumo di suolo - Cooperazione intercomunale e città metropolitana - Sfide ed opportunità nelle Unioni dei Comuni - Riordino del governo territoriale in Veneto - Le comunità di valle in Trentino.

## 4. Per l'area vasta metropolitana

- Roma - Milano - Genova - Bologna.
- Venezia.

## 5. Continuare la ricerca

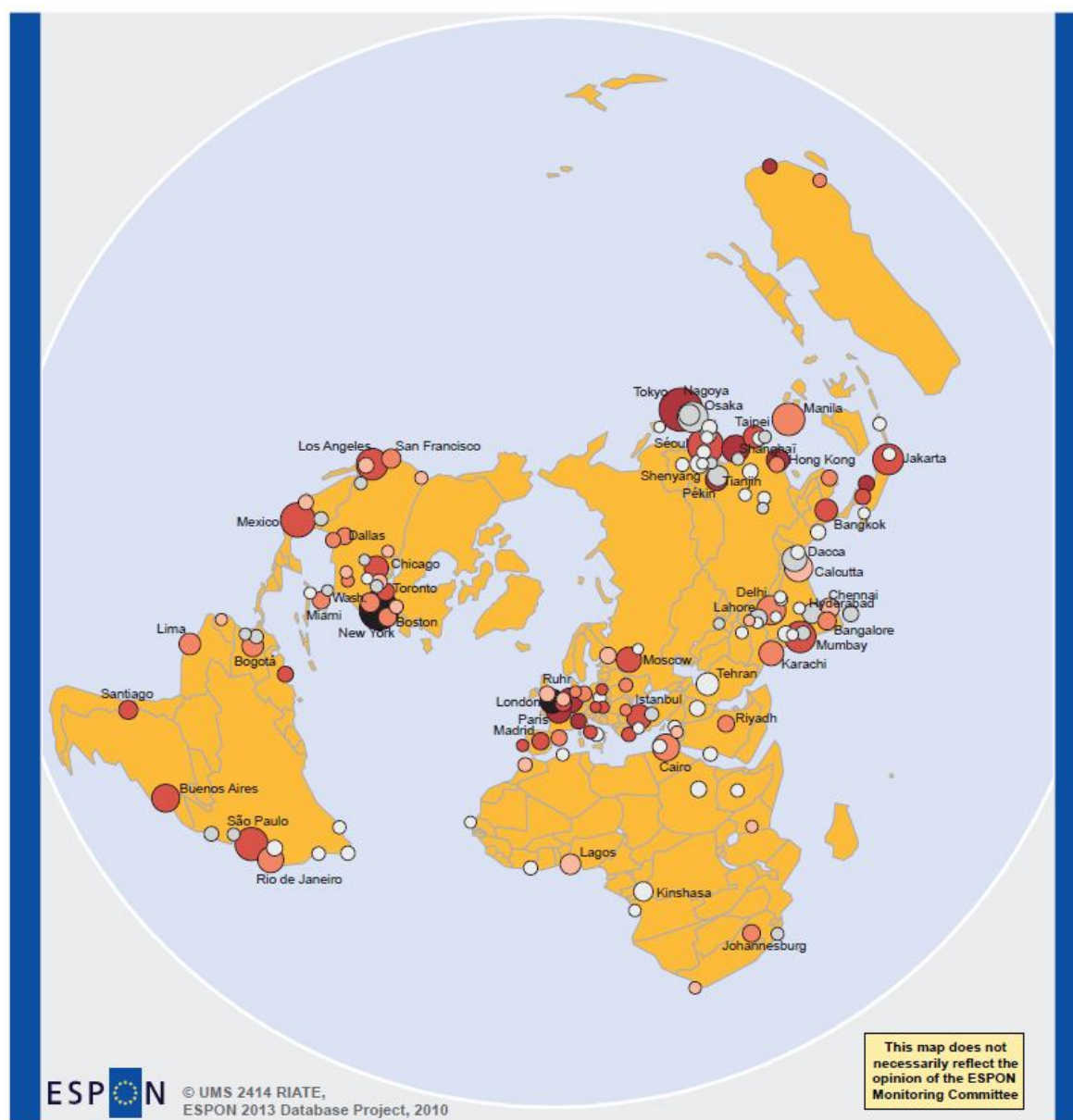
- Regioni metropolitane in Europa, fondi europei 2014 - 2020, città medie e metropolitane.
- Decentramento, ruolo delle autonomie locali e regionali, province.
- Cittadini, media digitali, democrazia partecipativa
- Capitale territoriale e governance.



Tonioloricerche è realizzato da Gianni Saonara. Ulteriori letture: libreria R&S, sezione governance - [www.tonioloricerche.it](http://www.tonioloricerche.it)

## 1. Mappe

### World City Network 2008<sup>6</sup>



EUROPEAN UNION  
Part-financed by the European Regional Development Fund  
INVESTING IN YOUR FUTURE

Sources: Population - Moriconi-Ebrard F., 2001, *De Babylone à Tokyo*, Ophrys  
World cities classification - Taylor et al., 2010, *Measuring the World City Network: New Results and Developments*  
© UMS RIATE for administrative boundaries

#### City's integration into the world city network in 2008

- London and New York, clearly more integrated than all other cities
- Other highly integrated cities
- Very important world cities that link major economic regions and states into the world economy
- Important world cities that are instrumental in linking their region or state into the world economy
- World cities linking smaller regions or states into the world economy, or important world cities whose major global capacity is not in advanced producer services
- Cities that have sufficient services so as not to be overtly dependent on world cities (smaller capital cities, and traditional centres of manufacturing regions)
- Other cities

Classification of cities based upon their level of advanced producer services.

Global service centres are identified and graded for accountancy, advertising, banking/finance and law

#### Population of Urban Areas (million of inhabitants in 2000)



<sup>6</sup> ESPON First Synthesis Report 2013, Summer 2010 - [www.espon.eu](http://www.espon.eu).

## Sistemi metropolitani europei<sup>7</sup>

Abbildung 40  
Räumliche Verteilung der Metropolfunktionen in Europa



### Indexwert

(normiert, Maximum = 100)



### Bedeutende Standorte

|                   |        |
|-------------------|--------|
| London            | 100,00 |
| Paris             | 93,65  |
| Bruxelles         | 53,89  |
| Moskva            | 52,04  |
| Frankfurt am Main | 47,18  |
| Berlin            | 46,83  |
| Roma              | 45,78  |
| Madrid            | 45,64  |
| Wien              | 42,77  |
| München           | 40,40  |

### Anteile nach Funktionsbereichen



Datenbasis: Eigene Erhebung des BBSR  
Geometrische Grundlage: GfK GeoMarketing,  
BBSR LAU-2

<sup>7</sup> Mappa presentata da Klaus Kunzmann alla Metrex Spring Conference, 26 aprile 2013 - [www.eurometrex.org](http://www.eurometrex.org).

## La normativa

■ La città metropolitana è un ente amministrativo italiano previsto per la prima volta dalla legge n. 142 dell'8 giugno 1990

■ Secondo l'articolo 23 c. 6 della legge 42 del 5 maggio 2009, il governo è delegato ad adottare entro 36 mesi dalla data di entrata in vigore della legge (entro il 21 maggio 2012) un decreto legislativo per l'istituzione delle città metropolitane



Le AREE METROPOLITANE attualmente previste sono 15, ricomprendendo così tutte le aree individuate dalla normativa vigente (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli: specificate nella Legge 142 del 1990); Trieste, Cagliari, Catania, Messina, Palermo (individuate dalle rispettive leggi regionali); Reggio Calabria (individuata nella Legge Delega per il Federalismo Fiscale n. 42 del 2009).

Il Disegno di Legge approvato dal Governo in via preliminare nella seduta del 26 luglio 2013 prevede che le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria si costituiscono già dal 1° gennaio 2014 per dar vita allo statuto e al 1° luglio 2014 diventano operative e vanno a sostituire le relative Province, ne assorbono le funzioni subentrando come enti di secondo grado. Per la Città metropolitana di Roma Capitale varrà una disciplina speciale.

<sup>8</sup> Le Città Metropolitane - indicate anche negli articoli 23 - 26 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n.267 ( Testo Unico Enti Locali) - sono richiamate esplicitamente dagli articoli 114, 117,118,119 che fanno parte del Titolo V della II^ parte della Costituzione. Titolo riformato dal Parlamento nel corso della XIII legislatura e riforma confermata con referendum popolare: si veda la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n.3.

**Tab. 3 – Le città metropolitane. Numero di comuni per classe di ampiezza demografica(2011).**

| Provincia       | Ampiezza demografica del comune |                |                  |              | Comune Capoluogo | Totale |
|-----------------|---------------------------------|----------------|------------------|--------------|------------------|--------|
|                 | fino a 1000                     | da 1001 a 5000 | da 5001 a 10.000 | oltre 10.000 |                  |        |
|                 | <b>n. comuni 2011</b>           |                |                  |              |                  |        |
| Torino          | 114                             | 139            | 29               | 32           | 1                | 315    |
| Genova          | 19                              | 33             | 9                | 6            | 1                | 68     |
| Milano          | 1                               | 36             | 38               | 58           | 1                | 134    |
| Venezia         | -                               | 8              | 10               | 25           | 1                | 44     |
| Bologna         | -                               | 18             | 21               | 20           | 1                | 60     |
| Firenze         | -                               | 9              | 10               | 24           | 1                | 44     |
| Roma            | 25                              | 35             | 20               | 40           | 1                | 121    |
| Napoli          | -                               | 10             | 20               | 61           | 1                | 92     |
| Bari            | -                               | 2              | 4                | 34           | 1                | 41     |
| Reggio Calabria | 24                              | 47             | 14               | 11           | 1                | 97     |

**Tab. 1 – Le città metropolitane. Popolazione residente per classe di ampiezza demografica dei comuni (2011-2001).**

| Provincia       | Ampiezza demografica del comune       |                |                  |              | Comune Capoluogo | Totale    |
|-----------------|---------------------------------------|----------------|------------------|--------------|------------------|-----------|
|                 | fino a 1000                           | da 1001 a 5000 | da 5001 a 10.000 | oltre 10.000 |                  |           |
|                 | <b>n. residenti - Censimento 2011</b> |                |                  |              |                  |           |
| Torino          | 58.703                                | 333.396        | 209.437          | 773.877      | 872.367          | 2.247.780 |
| Genova          | 7.870                                 | 89.206         | 63.573           | 109.005      | 586.180          | 855.834   |
| Milano          | 689                                   | 122.956        | 282.634          | 1.390.018    | 1.242.123        | 3.038.420 |
| Venezia         | -                                     | 29.156         | 72.703           | 483.741      | 261.362          | 846.962   |
| Bologna         | -                                     | 59.755         | 147.145          | 398.006      | 371.337          | 976.243   |
| Firenze         | -                                     | 29.598         | 71.368           | 514.100      | 358.079          | 973.145   |
| Roma            | 13.528                                | 79.685         | 148.386          | 1.138.691    | 2.617.175        | 3.997.465 |
| Napoli          | -                                     | 32.544         | 146.580          | 1.913.829    | 962.003          | 3.054.956 |
| Bari            | -                                     | 3.580          | 30.470           | 897.320      | 315.933          | 1.247.303 |
| Reggio Calabria | 15.298                                | 113.394        | 88.428           | 153.030      | 180.817          | 550.967   |
| Palermo         | 2.550                                 | 114.967        | 119.324          | 349.183      | 657.561          | 1.243.585 |
|                 | <b>n. residenti - Censimento 2001</b> |                |                  |              |                  |           |
| Torino          | 57.360                                | 311.824        | 192.292          | 738.880      | 865.263          | 2.165.619 |
| Genova          | 7.960                                 | 85.953         | 63.581           | 110.281      | 610.307          | 878.082   |
| Milano          | 638                                   | 103.224        | 247.149          | 1.333.357    | 1.256.211        | 2.940.579 |
| Venezia         | -                                     | 26.889         | 63.257           | 448.367      | 271.073          | 809.586   |
| Bologna         | -                                     | 55.238         | 127.267          | 361.503      | 371.217          | 915.225   |
| Firenze         | -                                     | 28.363         | 63.827           | 485.552      | 356.118          | 933.860   |
| Roma            | 13.342                                | 72.157         | 124.764          | 943.357      | 2.546.804        | 3.700.424 |
| Napoli          | -                                     | 31.109         | 138.964          | 1.884.623    | 1.004.500        | 3.059.196 |
| Bari            | -                                     | 3.451          | 29.933           | 868.122      | 316.532          | 1.218.038 |
| Reggio Calabria | 17.454                                | 121.180        | 90.337           | 154.899      | 180.353          | 564.223   |
| Palermo         | 2.686                                 | 120.374        | 114.377          | 311.764      | 686.722          | 1.235.923 |

<sup>9</sup> CUSPI I dati del censimento 2001 e 2011 a confronto. Evoluzione delle piccole e medie città italiane nelle aree metropolitane, febbraio 2013.

## Ipotesi di governance delle aree metropolitane<sup>10</sup>

| Città             | Soluzioni emerse nel tempo                                                                               | Comuni | Popolazione | Data | Protagonisti                                                            | Soluzione oggi prevalente                                                                                                                                         |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-------------|------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BARI              | Metropoli Terra di Bari<br>(Associazione volontaria tra comuni)                                          | 31     | 969.065     | 2007 | Piano Strategico<br>(Comune capoluogo, comuni hinterland e Provincia)   | Metropoli Terra di Bari                                                                                                                                           |
| BOLOGNA           | Conferenza Metropolitana<br>"Grande Bologna" ipotesi di città metropolitana che sostituisce la Provincia | 51     | 862.490     | 1994 | Provincia, Comune capoluogo e comuni                                    | Sostituzione della Provincia con la Città Metropolitana                                                                                                           |
|                   |                                                                                                          | 60     | 991.924     | 2000 | Piano Strategico<br>(Comune e Provincia)                                |                                                                                                                                                                   |
| FIRENZE           | Conferenza Metropolitana Firenze Prato Pistoia                                                           | 73     | 1.540.934   | 2000 | Comuni, Province e Regione                                              | Il Comune rilancia l'Unione dei Comuni<br><br>La Provincia sostiene la soluzione Provincia della Toscana Centrale                                                 |
|                   | Unione dei Comuni                                                                                        | 11     | 631.465     | 2005 | Piano Strategico<br>(Comune capoluogo, comuni hinterland, associazioni) |                                                                                                                                                                   |
|                   | Provincia della Toscana Centrale FI-PO-PT                                                                | 73     | 1.540.934   | 2009 | Provincia di Firenze                                                    |                                                                                                                                                                   |
| GENOVA            | "Grande Genova" ipotesi di città metropolitana che sostituisce la Provincia                              | 67     | 887.094     | 2011 | Comune e Provincia                                                      | Sostituzione della Provincia con la Città Metropolitana                                                                                                           |
| MILANO            | Progetto Strategico Città di Città <sup>54</sup>                                                         | 134    | 3.151.667   | 2005 | Provincia                                                               | Sostituzione della Provincia con la Città Metropolitana (stipulato accordo Comune, Provincia e comuni limitrofi per creazione Città Metropolitana, 16 marzo 2012) |
|                   | "Grande Milano" ipotesi di città metropolitana che sostituisce la Provincia                              | 134    | 3.151.667   | 2011 | Provincia, Comune capoluogo e comuni                                    |                                                                                                                                                                   |
| NAPOLI            | Ipotesi area vasta <sup>55</sup>                                                                         | 129    | 3.690.334   | 1994 | Comune                                                                  | Riprendono vigore le ipotesi di area vasta (sovra-provinciale) e quella di sostituzione della Provincia con la Città Metropolitana                                |
|                   | Ipotesi area provinciale                                                                                 | 92     | 3.082.756   |      |                                                                         |                                                                                                                                                                   |
|                   | Ipotesi area ristretta (a)                                                                               | 42     | 2.328.169   |      |                                                                         |                                                                                                                                                                   |
|                   | Ipotesi area ristretta (b)                                                                               | 75     | 2.899.035   |      |                                                                         |                                                                                                                                                                   |
| REGGIO - CALABRIA | "Grande Napoli" ipotesi di città metropolitana che sostituisce la Provincia                              | 92     | 3.082.756   | 2009 | Provincia                                                               |                                                                                                                                                                   |
|                   | Area metropolitana dello Stretto (province Reggio-Calabria e Messina)                                    | 205    | 1.219.493   | 2004 | Province di Reggio Calabria e Messina                                   | Sostituzione della Provincia di Reggio Calabria con la Città Metropolitana (primo passo verso Area metropolitana dello Stretto)                                   |
|                   | Comuni Area dello Stretto                                                                                | 14     | 241.297     | 2009 | Comune capoluogo e comuni                                               |                                                                                                                                                                   |
| TORINO            | Conferenza Metropolitana                                                                                 | 38     | 1.502.443   | 2003 | Piano Strategico<br>(Comune capoluogo e comuni hinterland)              | La Provincia sostiene la sostituzione della Provincia con la Città Metropolitana                                                                                  |
|                   | "Grande Torino" ipotesi di città metropolitana che sostituisce la Provincia                              | 315    | 2.302.353   | 2011 | Comune e Provincia                                                      |                                                                                                                                                                   |
| VENEZIA           | Area Metropolitana Centro Veneta PATREVE Padova, Treviso, Venezia)                                       | 243    | 2.576.756   | 2000 | Comuni capoluogo e altri 52 comuni<br>Piano Strategico di Venezia       | Sostituzione della Provincia con la Città Metropolitana                                                                                                           |
|                   | "Grande Venezia" ipotesi di città metropolitana che sostituisce la Provincia                             | 44     | 863.133     | 2011 | Comune e Provincia                                                      |                                                                                                                                                                   |

Il Disegno di Legge approvato dal Governo in via preliminare il 26 luglio 2013 prevede che la Città metropolitana avrà funzioni istituzionali di programmazione e pianificazione dello sviluppo strategico, coordinamento, promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione. Oltre ad ereditare le funzioni delle Province, le Città metropolitane hanno funzioni di pianificazione territoriale generale, promozione dello sviluppo economico, mobilità e viabilità, ferme restando le competenze delle Regioni. Alla Città metropolitana vengono trasferiti patrimonio, risorse e personale della Provincia. Il sindaco metropolitano è il Sindaco della città capoluogo. Il Consiglio è costituito dai sindaci dei Comuni con più di 15 mila abitanti e dai presidenti delle Unioni dei Comuni con 10mila abitanti che si esprimono con voto ponderato. Per i primi tre anni ne fanno parte anche i presidenti delle Unioni di Comuni istituite per l'esercizio delle funzioni obbligatorie. Il Sindaco metropolitano può nominare un vicesindaco e consiglieri delegati. È prevista anche una conferenza dei sindaci dei comuni di tutta l'area metropolitana per approvare statuti e bilanci.

<sup>10</sup> RECS - Rete delle Città Strategiche *La costruzione della città metropolitana in Italia*, a cura di R. Florio e A. Esposito, Firenze maggio 2012 - [www.recs.it](http://www.recs.it) ; sull'argomento rinvio anche a dati e considerazioni proposte da M. Allulli *La riforma metropolitana e i suoi dilemmi*, Paper ANCI - CITTALIA, giugno 2010 - [www.cittalia.it](http://www.cittalia.it) . Le previsioni sulla governance delle 9 città metropolitane in avvio dal 1.01.2014 sono nel comunicato del governo del 26 giugno 2013.

## I comuni in Italia<sup>11</sup>

| Classe di ampiezza demografica | Numero di comuni |               |
|--------------------------------|------------------|---------------|
|                                | v.a.             | %             |
| 0 - 1.999                      | 3.562            | 44,0%         |
| 2.000 - 4.999                  | 2.136            | 26,4%         |
| 5.000 - 9.999                  | 1.190            | 14,7%         |
| 10.000 - 19.999                | 698              | 8,6%          |
| 20.000 - 59.999                | 405              | 5,0%          |
| 60.000 - 249.999               | 89               | 1,1%          |
| >= 250.000                     | 12               | 0,1%          |
| <b>Totale</b>                  | <b>8.092</b>     | <b>100,0%</b> |

Fonte: elaborazione Ifel su dati Istat, 2013



I capoluoghi sono spesso le città più popolate della regione. Ciò è sicuramente vero per Roma, la maggiore città italiana, dove gli oltre 2,7 milioni di residenti rappresentano poco meno del 50% delle popolazioni laziali. Ma è altrettanto vero, anche se con percentuali inferiori per Genova, dove vive il 38% ca. della popolazione ligure, o per Aosta (27,4%), Torino (20,5%), ma

anche per Milano, Bolzano, Trento, Trieste, Firenze, Perugia, Campobasso, Napoli, Potenza, Palermo e Cagliari, tutte con percentuali superiori al 10%. Solo a Catanzaro risiede meno del 5% della popolazione calabrese. A Venezia, infine, vive solo il 5,5% dei veneti, ma tale dato è ovviamente da ricollegare alla particolare conformazione orografica della città lagunare.

Tabella 6 Superficie e popolazione residente nei comuni capoluogo di regione, 2009

| Comuni capoluogo di regione | Superficie territoriale Km <sup>2</sup> | Popolazione residente 2009 | Confronto capoluogo/ regione: popolazione residente, 2009 |    |      |
|-----------------------------|-----------------------------------------|----------------------------|-----------------------------------------------------------|----|------|
|                             |                                         |                            | Peso % del capoluogo                                      |    |      |
|                             |                                         |                            | 0                                                         | 50 | 100  |
| Torino                      | 130                                     | 909.538                    |                                                           |    | 20,5 |
| Aosta                       | 21                                      | 35.078                     |                                                           |    | 27,4 |
| Milano                      | 182                                     | 1.307.495                  |                                                           |    | 13,3 |
| Bolzano/Bozen               | 52                                      | 103.135                    |                                                           |    | 10,0 |
| Trento                      | 158                                     | 115.511                    |                                                           |    | 11,2 |
| Venezia                     | 416                                     | 270.801                    |                                                           |    | 5,5  |
| Trieste                     | 84                                      | 205.523                    |                                                           |    | 16,7 |
| Genova                      | 244                                     | 609.746                    |                                                           |    | 37,7 |
| Bologna                     | 141                                     | 377.220                    |                                                           |    | 8,6  |
| Firenze                     | 102                                     | 368.901                    |                                                           |    | 9,9  |
| Perugia                     | 450                                     | 166.667                    |                                                           |    | 18,5 |
| Ancona                      | 124                                     | 102.521                    |                                                           |    | 6,6  |
| Roma                        | 1.308                                   | 2.743.796                  |                                                           |    | 48,3 |
| L'Aquila                    | 467                                     | 72.696                     |                                                           |    | 5,4  |
| Campobasso                  | 56                                      | 50.986                     |                                                           |    | 15,9 |
| Napoli                      | 117                                     | 962.940                    |                                                           |    | 16,5 |
| Bari                        | 116                                     | 320.150                    |                                                           |    | 7,8  |
| Potenza                     | 174                                     | 68.556                     |                                                           |    | 11,6 |
| Catanzaro                   | 111                                     | 93.302                     |                                                           |    | 4,6  |
| Palermo                     | 159                                     | 656.081                    |                                                           |    | 13,0 |
| Cagliari                    | 86                                      | 156.951                    |                                                           |    | 9,4  |

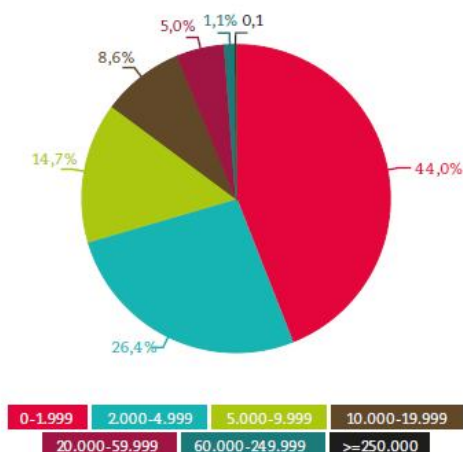
I dati si riferiscono al 31 dicembre 2009.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat (2010)

<sup>11</sup> ANCI IFEL *Italia al futuro* - V Assemblea ANCI Giovani, maggio 2013 ; IFEL *I Comuni italiani* 2010.

## Oltre il 70% dei comuni italiani ha meno di 5.000 abitanti

(Elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat, 2013)



## Percentuale di comuni partecipanti ad unioni di comuni e loro distribuzione sul territorio nazionale

(Elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat, 2013)

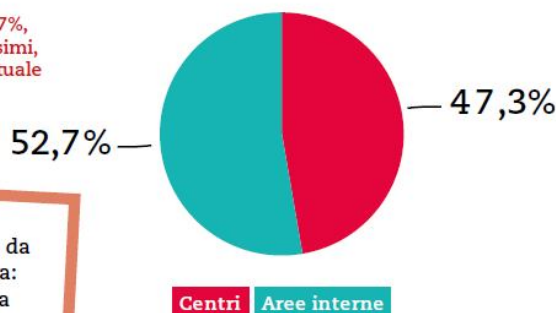


A settembre 2012 le unioni di comuni sono 371; vi partecipano in totale 1.868 comuni, ossia il 23,1% delle amministrazioni comunali italiane

(Elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat, 2013)

Oltre la metà dei comuni italiani, il 52,7%, è di area interna. Tra i comuni piccolissimi, con meno di 2.000 abitanti tale percentuale supera il 70%

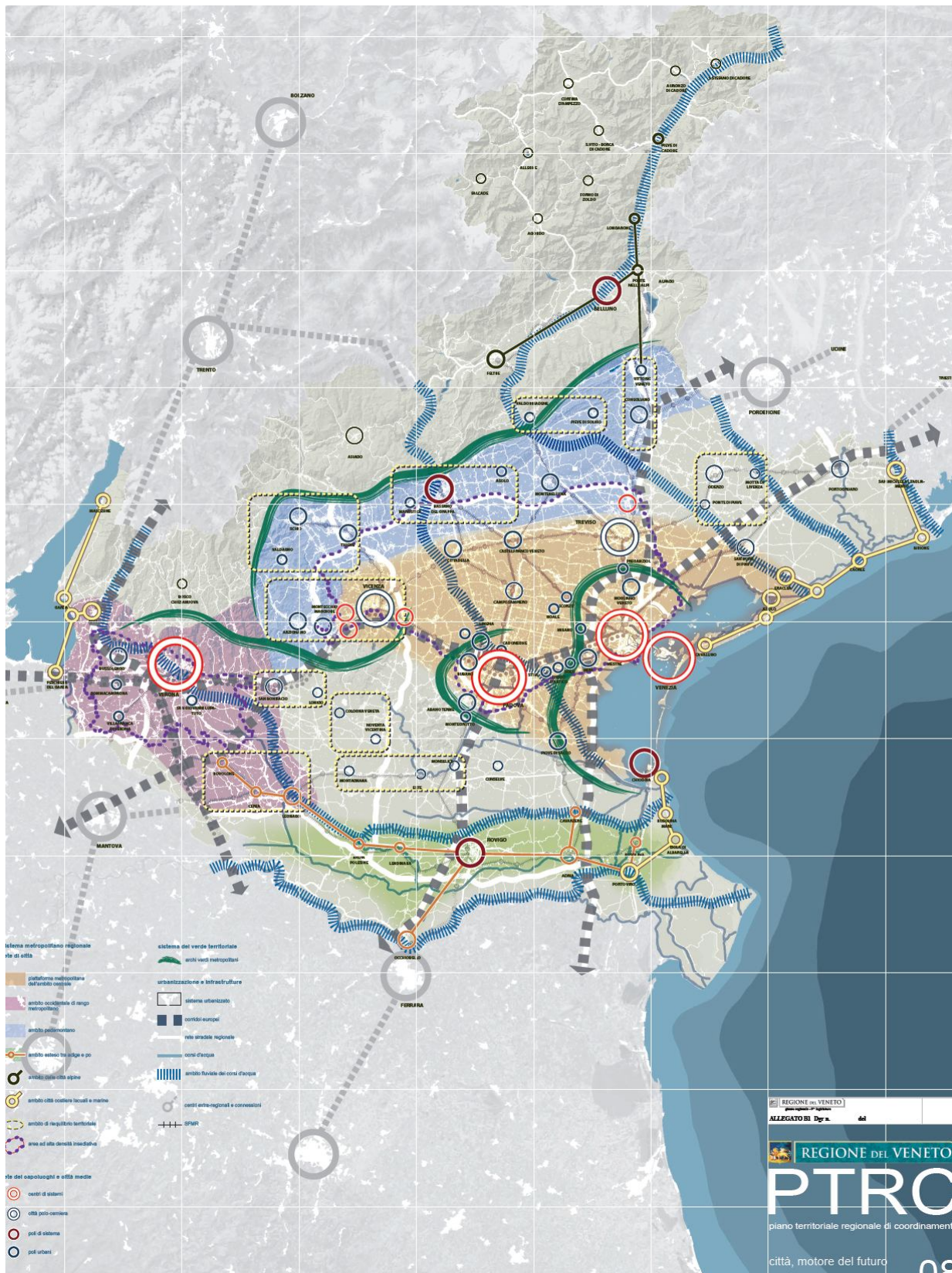
(Elaborazione IFEL su dati DPS, 2013)



Le unioni sono per lo più composte da comuni di ridotta taglia demografica: uno su quattro (il 25,4%) non supera la soglia dei 1.000 abitanti

(Elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Anci ed Istat, 2012)

<sup>12</sup> ANCI *Italia al futuro*, maggio 2013. Sul tema è di forte rilievo l'applicazione, entro il 31 dicembre 2013, delle disposizioni previste dagli articoli 19 e 20 della legge 7 agosto 2012, n. 135. Il DdL approvato dal Governo il 26 luglio 2013 prevede ulteriori misure di forte impulso ai piccoli e piccolissimi Comuni perché si organizzino in Unioni dei Comuni.



<sup>13</sup> Regione Veneto, Tavola 8 della Variante parziale al Piano Territoriale Regionale di Coordinamento. Adottata con Delibera della Giunta Regionale del 10 aprile 2013 - [www.ptrc.it](http://www.ptrc.it).



### **Definizione dello spazio pubblico**

**6.** “Lo spazio pubblico è ogni luogo di proprietà pubblica o di uso pubblico accessibile e fruibile a tutti gratuitamente o senza scopi di lucro. Ciascun spazio pubblico ha proprie caratteristiche spaziali, storiche, ambientali, sociali ed economiche.

**7.** Gli spazi pubblici sono elemento chiave del benessere individuale e sociale, i luoghi della vita collettiva delle comunità, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità, in linea con quanto espresso dalla Convenzione Europea del Paesaggio. La comunità si riconosce nei propri luoghi pubblici e persegue il miglioramento della loro qualità spaziale.

**8.** Gli spazi pubblici consistono in spazi aperti (come strade, marciapiedi, piazze, giardini, parchi) e in spazi coperti creati senza scopo di lucro a beneficio di tutti (come biblioteche, musei). Entrambi, quando possiedono una chiara identità possono essere definiti come “luoghi”. L’obiettivo è che tutti gli spazi pubblici possano divenire luoghi. (...)

### **Creazione dello spazio pubblico**

**17.** Lo spazio pubblico è palestra di democrazia, occasione per creare e mantenere nel tempo il sentimento di cittadinanza e di consapevolezza del ruolo che ciascuno di noi ha e può avere, con il proprio stile di vita quotidiano e per l’ambiente in cui vive.

**18.** È bene che le decisioni relative alla creazione, alla gestione e alla regolazione della fruizione dello spazio pubblico siano sottoposte a processi partecipativi comprensibili e trasparenti con l’insieme degli attori interessati. Tali processi, siano istituzionalizzati, regolati o spontanei, sono da configurarsi come diritto degli abitanti della città e non come unilaterale iniziativa dell’amministrazione.

**19.** È indispensabile guardare agli spazi pubblici urbani come a un sistema continuo, articolato e integrato, che si sviluppi dalla scala delle relazioni di vicinato a quella dei grandi sistemi ambientali, per favorire la diffusione della loro godibilità all’intera comunità e innalzare la qualità urbana.

**20.** Progettare spazi pubblici significa anche tenere in conto pratiche alternative e creative basate su nuove tecniche di comunicazione e di uso della città.

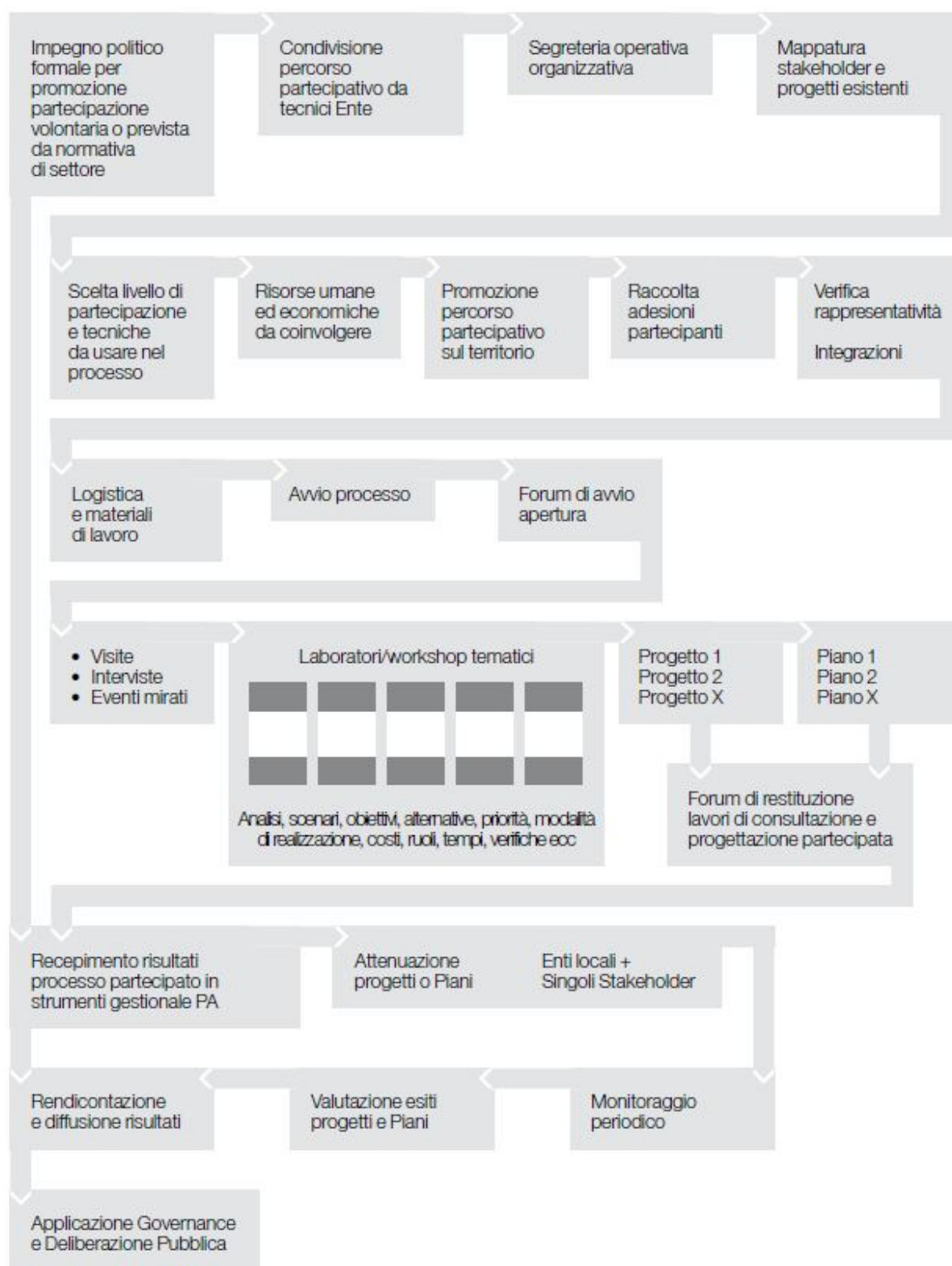
**21.** Il sistema urbano degli spazi pubblici, in quanto rete dei luoghi elettivi del vivere associato, necessita di una visione d’insieme che ne evidenzi le peculiarità da mantenere, valorizzare e comunicare. E’ pertanto consigliabile che i governi locali si dotino di uno specifico documento di indirizzi per la rete degli spazi pubblici”.

---

<sup>14</sup> Carta dello Spazio Pubblico approvata a Roma il 18 maggio 2013 anche come contributo al processo di preparazione della Terza Conferenza ONU Programma UN - HABITAT, che si terrà nel 2016 - [www.biennalespaziopubblico.it](http://www.biennalespaziopubblico.it).

Schema 5.1.1

La fasi e attività di gestione di un processo partecipato strutturato



<sup>15</sup> Regione Emilia Romagna *Partecipare e decidere. Insieme è meglio*. Quaderni della partecipazione 1/2009 - [www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it](http://www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it)

## 2. “Dopo” i Consigli di Quartiere



### Arezzo<sup>16</sup>

Il consiglio comunale ha approvato il 28 marzo 2011 alcuni “Criteri generali per l’attuazione del nuovo decentramento partecipato”. Il Comune ha poi promosso **lo Partecipo 2012** per costruire insieme un regolamento comunale che recuperi il valore delle circoscrizioni come strumento di partecipazione e cittadinanza attiva e che sia il frutto di una riflessione allargata in grado di rispondere alle esigenze del territorio.

“ Queste alcune delle indicazioni finali formulate nel **settembre 2012** :

#### **1. Non creare organismi aggiuntivi ma valorizzare ciò che già esiste.**

**Cosa significa?** Individuare soluzioni “leggere” che non appesantiscano ulteriormente l’assetto istituzionale del Comune ma che siano comunque capaci di assicurare una relazione fluida ed efficace tra amministrazione centrale e comunità locali.

#### **2. Offrire spazi fisici, attrezzati e permanenti sul territorio.**

**Cosa significa?** Mettere a disposizione dei cittadini e delle comunità locali luoghi accessibili per confrontarsi, discutere, esprimere esigenze e bisogni da portare all’Amministrazione centrale.

#### **3. Riportare al centro la politica e non i partiti.**

**Cosa significa?** Ridurre al minimo le barriere che impediscono ai cittadini non organizzati di prendere parte attiva nei processi decisionali che riguardano le comunità ed i quartieri e di spendersi per la politica intesa come l’interesse della collettività.

#### **4. Garantire una rappresentanza di cittadini a livello locale.**

**Cosa significa?** Istituire modalità di individuazione di cittadini o gruppi di cittadini che facciano da collegamento tra abitanti di una zona ed il Comune e che si prendano carico in maniera continuativa delle istanze micro-locali.

#### **5. Creare, mantenere e valorizzare la rete tra le associazioni attive sul territorio.**

**Cosa significa?** Agevolare lo scambio di informazioni tra le associazioni del territorio, facilitare la loro collaborazione per la realizzazione di iniziative condivise a livello di quartiere e sfruttare le risorse sociali ed il capitale umano rappresentato dall’associazionismo”.

<sup>16</sup> [www.comune.aretto.it/partecipiamoaretto](http://www.comune.aretto.it/partecipiamoaretto). La versione attuale dello statuto del Comune è entrata in vigore il 17 febbraio 2011. **Non** prevede i consigli di quartiere. L’articolo 12 è così formulato: “1. Il Comune promuove, quali organi di partecipazione al governo della comunità, consulte di associazioni e comitati di gestione sociale a dimensione comunale. 2. Gli organismi di cui al comma 1, nel rispetto dei diritti di autonoma iniziativa delle associazioni e dei singoli cittadini, sono finalizzati a conferire sistematicità e continuità al rapporto di collaborazione tra la popolazione, le sue formazioni rappresentative e gli organi di governo locale”.



## Bergamo<sup>17</sup>

### Art. 1

#### Istituzione delle circoscrizioni

Il Comune di Bergamo articola il proprio territorio in circoscrizioni, quali organismi di decentramento, di partecipazione, di consultazione e di gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate, in attuazione dei principi della Costituzione, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e dello statuto comunale.

### Art. 2

#### Delimitazione territoriale delle circoscrizioni

Il territorio del Comune di Bergamo è ripartito in tre circoscrizioni i cui confini, individuati nella planimetria e nello stradario che costituiscono l'allegato 1 al presente regolamento, tengono conto delle aree di aggregazione storica e culturale consolidate, oltre che omogenee per sviluppo del territorio e delle caratteristiche degli insediamenti.

### Art. 3

#### Finalità e funzioni generali

Nell'ambito dell'unità del Comune, le circoscrizioni, quali articolazione dell'amministrazione comunale:

- esercitano le funzioni proprie e quelle delegate dalla giunta comunale;
- concorrono alla formazione dei progetti e degli obiettivi dell'ente, promuovendo la più ampia ed efficace partecipazione dei cittadini all'attività politico-amministrativa attraverso le fasi di informazione, consultazione, proposta e partecipazione all'elaborazione delle scelte strategiche per la città;
- sollecitano l'impegno civico e sociale dei cittadini, anche mediante il coinvolgimento attivo della comunità e dell'associazionismo del proprio territorio;
- promuovono e favoriscono attività socio-culturali, sportive, ricreative e del tempo libero in collaborazione con le realtà associative di carattere sociale, culturale, sportivo e ricreativo che operano nel proprio territorio e che non abbiano finalità di lucro;
- garantiscono l'informazione sulle attività del Comune e assicurano la collaborazione ai fini dell'accesso ai servizi comunali, ponendosi come sportello dei cittadini;
- erogano sul territorio, quali organismi di decentramento, i servizi indicati nel presente regolamento, al fine di migliorarne la fruibilità e l'efficacia.

### Art. 4/5

#### Organi della circoscrizione

Gli organi della circoscrizione sono:

- il consiglio circoscrizionale composto da 15 membri eletti a suffragio universale diretto.
- il Presidente del consiglio circoscrizionale.

<sup>17</sup> Il Regolamento delle Circoscrizioni è stato approvato dal Consiglio Comunale nella seduta del 7 febbraio 2011 - [www.comune.bergamo.it](http://www.comune.bergamo.it)



## Forlì<sup>18</sup>

### Articolo 48

Sono istituite le **circoscrizioni di decentramento** quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di beni e servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal Comune a ciascuna circoscrizione. (...)

### Articolo 49

**1.** Il consiglio circoscrizionale rappresenta le esigenze della popolazione della circoscrizione nell'ambito dell'unità del Comune.

**2.** Il numero dei componenti dei consigli circoscrizionali è fissato in 20 (venti) consiglieri. Possono essere candidati anche i cittadini stranieri residenti nel Comune di Forlì da almeno 3 (tre) anni rispetto alla data di svolgimento della consultazione.

**3.** Sono elettori della circoscrizione gli iscritti nelle liste delle sezioni elettorali comprese nel rispettivo territorio nonché i cittadini stranieri residenti nel Comune di Forlì da almeno 2 (due) anni rispetto alla data di svolgimento della consultazione. Detti elettori sono ammessi al voto nel seggio della sezione elettorale della circoscrizione che si costituisce in ufficio centrale. (...)

### Articolo 50

(...)

**3.** Il consiglio di circoscrizione svolge altresì una attività deliberativa propria nell'esercizio delle funzioni ad esso delegate nelle materie attinenti i lavori pubblici, le aree verdi circoscrizionali ed i servizi comunali che si svolgono nella circoscrizione, con particolare riguardo alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, all'uso di istituto ed alla gestione dei beni e dei servizi destinati ad attività assistenziali, scolastiche, culturali, sportive e ricreative. La delega nelle materie di cui sopra è conferita in base a programmi di massima approvati dal consiglio comunale nei quali siano previsti i criteri generali ed i fondi disponibili stanziati nel bilancio comunale.

**4.** Nelle materie di cui al precedente comma il consiglio di circoscrizione può gestire i servizi di base avvalendosi degli istituti della partecipazione e degli organismi del volontariato, con i fondi disponibili stanziati nel bilancio comunale.

**5.** Le deliberazioni dei consigli di circoscrizione sono a tutti gli effetti atti del Comune.

**6.** I consigli di circoscrizione hanno facoltà di presentare istanze, petizioni e proposte ai sensi dell'art. 55, comma 2, lettera. c) del presente statuto.

**7.** Ciascun consiglio di circoscrizione, nell'ambito dei principi fissati del presente statuto e delle norme contenute nel regolamento generale di cui all'art. 48, comma 3, stabilisce la modalità di esercizio delle proprie funzioni.

---

<sup>18</sup> Lo Statuto del Comune è approvato, nel testo attuale, con deliberazione consiliare del 5 marzo 2013.



## Lecco<sup>19</sup>

### Articolo 1

#### Suddivisione territoriale

1.1 - Il territorio del Comune di Lecco è suddiviso in cinque aree, che nel presente Regolamento vengono denominate "Zone".

1.2 - Le Zone hanno lo scopo di promuovere la più ampia e democratica partecipazione popolare alla vita e alle scelte del Comune.

(...)

1.5 - A ciascuna zona fa capo un Coordinamento Territoriale per la Partecipazione (CTP).

### Articolo 2

#### Composizione dei Coordinamenti Territoriali per la Partecipazione

2.1 - I Coordinamenti Territoriali per la Partecipazione (CTP) sono formati da Consiglieri comunali che, volontariamente, scelgono di farne parte. Ciascun Coordinamento è composto da un massimo di 5 Consiglieri in rappresentanza della maggioranza, e un massimo di tre Consiglieri in rappresentanza della minoranza.

2.2 - I tempi e le modalità per la presentazione delle candidature a far parte di un Coordinamento Territoriale per la Partecipazione sono decisi dal Presidente del Consiglio Comunale, sentito l'Ufficio di Presidenza del Consiglio, entro 60 giorni dall'insediamento o, in sede di prima applicazione, entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente regolamento. La composizione di ciascun CTP è ufficializzata dal Presidente del Consiglio comunale, sentito l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Comunale e la commissione dei Capigruppo.

(...)

### Articolo 5

5.1 I CTP per l'ambito del territorio di competenza:

- a) sostengono forme organizzate di cittadinanza attiva;
- b) sostengono e promuovono l'informazione e la partecipazione dei cittadini all'attività del Comune;
- c) promuovono il confronto sui problemi della comunità locale con particolare riguardo agli atti più rilevanti per la vita dell'Ente e della Comunità;
- d) verificano l'efficacia dei servizi comunali svolti nella Zona, mediante momenti di ascolto dei cittadini.

5.2 - I CTP sono organismi di partecipazione e di consultazione ai quali non compete l'assunzione di atti aventi rilevanza giuridica esterna al Comune.

---

<sup>19</sup> Il Regolamento per il funzionamento dei coordinamenti territoriali per la partecipazione (CTP) è stato approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione del 16 maggio 2011.



Pisa<sup>20</sup>

## **Art. 24 Consigli Territoriali di Partecipazione**

1. Il territorio del comune è ripartito in sei consigli territoriali di partecipazione.
2. La delimitazione territoriale e la denominazione dei Consigli territoriali di partecipazione sono stabilite dal regolamento comunale sul decentramento in riferimento a criteri di razionale organizzazione dei servizi e nel rispetto delle specifiche caratteristiche storiche, sociali ed economiche.
3. La modifica della delimitazione territoriale è deliberata su istanza di tutti i consigli territoriali di partecipazione interessati o previa loro consultazione.

## **Art. 25 Il Consiglio Territoriale di Partecipazione - ruolo e composizione.**

1. Il consiglio territoriale di partecipazione rappresenta le esigenze della popolazione di quel territorio nell'ambito dell'unità del comune.
2. Il Consiglio territoriale di partecipazione al quale sono affidate attività di partecipazione e consultazione popolare è composto di venti consiglieri ed è nominato dal Consiglio Comunale con propria deliberazione. Ai Presidenti dei Consigli territoriali di partecipazione ed ai Consiglieri dei consigli territoriali di partecipazione non spetta alcuna indennità o gettone di presenza per l'espletamento delle relative funzioni nemmeno sotto forma di rimborso spese. (...)

## **Art. 29 Attribuzioni del Consiglio territoriale di partecipazione.**

1. Il Consiglio territoriale di partecipazione
  - a) promuove l'informazione e la partecipazione dei/delle cittadini/e del consiglio territoriale di partecipazione, valorizzando le espressioni associative e del volontariato;
  - b) esercita poteri di iniziativa sulle materie di competenza del consiglio comunale e della giunta, mediante proposte di deliberazione da iscrivere all'ordine del giorno di tali organi;
  - c) può rivolgere istanze e proposte agli altri organi comunali che sono tenuti a rispondere nei tempi fissati dal regolamento;
  - d) formula proposte sulla gestione dei servizi che per caratteristiche tecniche e speciali ragioni di efficienza non richiedono una gestione in ambiti territoriali più ampi; tali servizi sono specificatamente individuati dal regolamento;
2. Il Sindaco può richiedere ai Consigli territoriali di partecipazione pareri preventivi in materia di programmazione economico - finanziaria, di programmazione e pianificazione urbanistica e di regolamentazione del decentramento.
3. Il/la sindaco/a è tenuto ad informare il consiglio territoriale di partecipazione su ogni iniziativa dell'amministrazione che rivesta interesse diretto per il consiglio territoriale di partecipazione.

---

<sup>20</sup> Il Comune, anche sulla base della allora vigente legislazione regionale (L.R. 69/2007) ha realizzato il Progetto Pisa Partecipa dal marzo 2009 al gennaio 2010. Lo Statuto Comunale è stato modificato ed integrato con deliberazione del Consiglio del 28 febbraio 2013 ed è in vigore dal 7 aprile 2013. Da notare che il sindaco della città - Marco Filippeschi - è stato eletto il 18 gennaio 2010, nel XV Congresso nazionale svoltosi a Firenze, Presidente nazionale dell'associazione fra gli enti locali "Legautonomie". E' stato eletto Coordinatore nazionale dei Consigli delle Autonomie Locali il 22 giugno 2011. [www.comune.pisa.it](http://www.comune.pisa.it) ; [www.legautonomie.it](http://www.legautonomie.it).



## Ravenna<sup>21</sup>

### Art. 1 - Istituzione dei Consigli e ripartizione del territorio comunale

1. Il Comune di Ravenna, per promuovere la partecipazione e consultazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica e alla propria amministrazione, in attuazione dell'art.8 del T.U.E.L. n. 267/2000 e dei principi di cui all'art.2 e del Titolo V dello Statuto, articola il proprio territorio in Aree territoriali in cui insistono i Consigli Territoriali. (...)

### Art. 4 - Composizione, elezione e durata in carica

1. Il Consiglio Territoriale si compone di 20 (venti) consiglieri effettivi, rimane in carica per un periodo di 5 (cinque) anni, comunque non superiore al mandato del Consiglio Comunale in carica, ed esercita le sue funzioni, in regime di prorogatio, fino all'insediamento del nuovo Consiglio territoriale.

### Art. 5 - Elettori ed eleggibili

1. Sono elettori del Consiglio Territoriale i residenti nell'Area territoriale di pertinenza, italiani e stranieri, che hanno compiuto 16 (sedici) anni e che risultano iscritti nell'anagrafe della popolazione del Comune alla data di pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali del Consiglio Territoriale. (...)

### Art. 29 - Attribuzioni del Consiglio Territoriale

2. Il Consiglio Territoriale opera quale interlocutore privilegiato con l'Amministrazione comunale ai fini di sviluppare un'efficace e partecipata amministrazione.

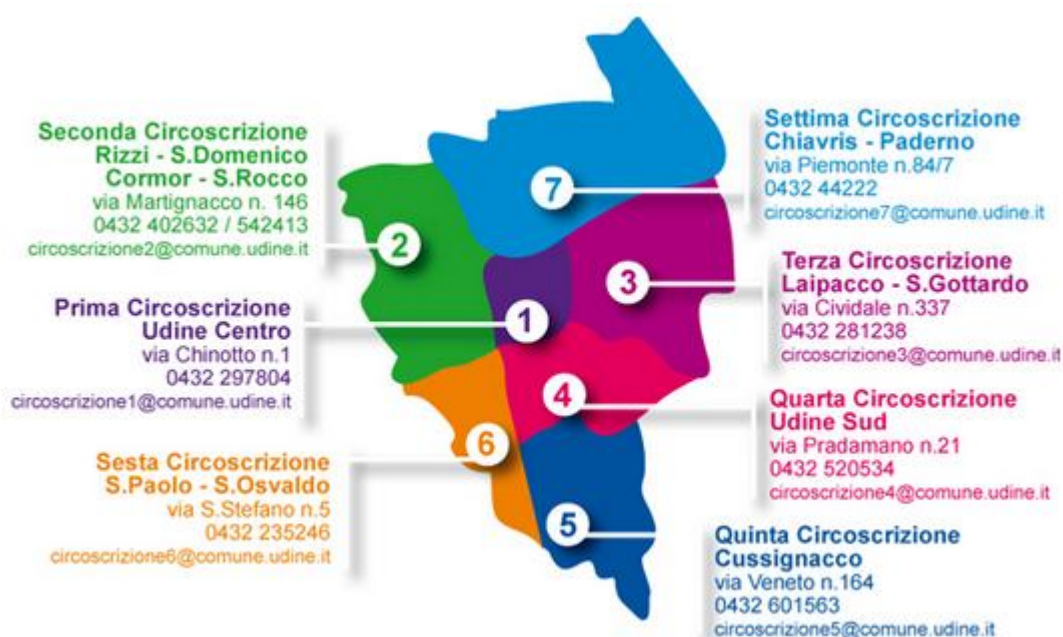
Il Consiglio Territoriale in particolare:

**a)** esprime pareri e formula proposte di propria iniziativa o su richiesta dell'Amministrazione comunale; **b)** esamina i problemi di carattere economico-sociale, amministrativo, culturale, sportivo, igienico sanitario del proprio territorio e ne indica eventuali soluzioni in armonia con le esigenze locali; **c)** collabora alla programmazione delle attività sociali, culturali e sportive realizzate nel proprio territorio, coordinandosi con gli assessorati competenti; **d)** elabora proposte di utilizzo del fondo stanziato nel Bilancio del Comune per lo svolgimento delle funzioni di partecipazione; **e)** elabora proposte di intervento in materia di opere pubbliche e suggerisce interventi relativi al Piano di manutenzione straordinaria degli edifici e della viabilità, fornendo eventuale collaborazione all'assessore competente; **f)** promuove rapporti con singoli, gruppi e istituzioni al fine di contribuire all'informazione, all'indagine e alla ricerca della soluzione di problemi economici, sociali, culturali e ambientali interessanti la collettività di riferimento **g)** offre e richiede collaborazione ai Consigli scolastici di plesso, di circolo e di istituto, per facilitare la partecipazione dei cittadini alla gestione di attività legate al mondo scolastico; **h)** promuove e suggerisce interventi a sostegno della partecipazione e aggregazione sociale, anche di carattere economico **i)** propone e suggerisce interventi relativi alla programmazione dei Lavori Pubblici ed al Piano di manutenzione straordinaria degli edifici e della viabilità; **j)** è coinvolto nell'elaborazione di proposte per la formazione del Bilancio di tipo partecipativo, secondo le modalità stabilite dal Consiglio Comunale.

<sup>21</sup> Il Regolamento per l'istituzione e il funzionamento dei Consigli Territoriali è stato approvato con delibera del Consiglio Comunale del 30 luglio 2012. [www.comune.ra.it](http://www.comune.ra.it) contiene anche materiali formativi per i nuovi consiglieri.



## Udine<sup>22</sup>

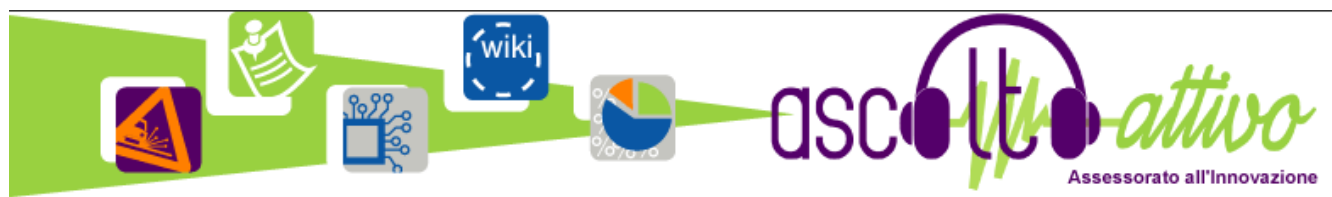


Ai sensi dell' art. 36 dello Statuto comunale, il Sindaco - dal 2008 - ha nominato 10 consiglieri comunali quali Consiglieri Delegati di Quartiere per altrettante aree territoriali di Udine.

I Consiglieri Delegati hanno un ufficio denominato Unità Operativa Decentramento. I servizi ai cittadini nei centri civici sono stati potenziati.

Unità Operativa di decentramento: è la struttura di coordinamento degli uffici amministrativi che operano sul territorio delle sette circoscrizioni di decentramento comunale. Il decentramento ha lo scopo di promuovere la partecipazione e la consultazione della comunità locale, di agevolare la fruizione di servizi di base nell' ambito delle attività ricreative, culturali e sportive. Svolgono funzioni di "sportello periferico" e punto di riferimento per il cittadino.

Di rilievo è l'attività dell'Assessorato all'Innovazione che ha attivato, dal 2008, il servizio informatico "Ascolto Attivo"



<sup>22</sup> Nel sito [www.comune.udine.it](http://www.comune.udine.it) è disponibile anche il Bilancio di Fine Mandato 2008 -2013 del Sindaco Furio Honsell.



Vicenza<sup>23</sup>

## STATUTO - TITOLO II

### Articolo 13 (Titolari dei diritti di partecipazione).

1. I soggetti titolari dei diritti relativi agli istituti di partecipazione di cui al presente capo sono:

- a) i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune;
- b) i cittadini residenti nel Comune, non ancora elettori, che hanno compiuto sedici anni d'età;
- c) i cittadini dell'Unione Europea residenti nel Comune;
- d) gli stranieri e gli apolidi residenti nel Comune ed iscritti all'anagrafe da almeno cinque anni;

2. I soggetti di cui al comma precedente possono esercitare i diritti di partecipazione singolarmente o in forma associata. (...)

### Articolo 17 (Consultazioni popolari e istruttoria pubblica).

1. Il Sindaco, il Consiglio comunale e la Giunta comunale, nei modi stabiliti dal regolamento ( articolo 18) possono attivare, nel procedimento di adozione degli atti di competenza, forme di consultazione dei cittadini, consistenti in sondaggi, assemblee e audizioni.

2. Le consultazioni della popolazione o di particolari categorie, settori e organizzazioni della comunità locale avvengono mediante: a) assemblee pubbliche, convocate in data e luogo istituzionale, delle quali deve essere dato tempestivo avviso con precisazione dello specifico oggetto in discussione;

b) sondaggi effettuati per mezzo di questionari inviati alle famiglie o altre modalità di natura informatica, nei quali devono essere indicati con chiarezza e semplicità i quesiti che vengono posti ed ai quali deve essere possibile dare risposte precise, sintetiche, classificabili omogeneamente.

3. Possono costituire oggetto delle consultazioni popolari iniziative, proposte, atti, programmi, deliberazioni, consuntivi sia dell'Amministrazione che del Consiglio comunale riguardanti le rispettive funzioni.

4. L'esito della consultazione deve essere tempestivamente comunicato al Consiglio comunale o ad altro organo che ne ha richiesto l'effettuazione e successivamente reso noto ai cittadini. Il suo utilizzo è rimesso all'apprezzamento ed alla valutazione discrezionale dell'organo che ha promosso la consultazione. (...)

5. Nei procedimenti amministrativi concernenti la formazione di regolamenti o di atti amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica, secondo le modalità stabilite dal regolamento. Sulla indizione dell'istruttoria decide il Consiglio comunale su proposta della Giunta comunale o di almeno due gruppi consiliari o un terzo dei Consiglieri comunali. L'istruttoria può essere, altresì, indetta quando ne facciano richiesta almeno 1000 cittadini residenti nel Comune.

---

<sup>23</sup> Lo Statuto del Comune, riformulato in coerenza con la legislazione nazionale, è stato approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione del 9 gennaio 2013 n. 2 ed è in vigore dal 17 maggio 2013. **Non** prevede i consigli di quartiere: [www.comune.vicenza.it](http://www.comune.vicenza.it) e anche, di forte interesse per l'urbanistica partecipata, [www.vicenzaforumcenter.it](http://www.vicenzaforumcenter.it).

Legge regionale 11 febbraio 2011, n.1

Norme urgenti in materia di circoscrizioni di decentramento comunale.

**Art. 1 (Circoscrizioni di decentramento comunale)**

1. I comuni capoluogo di provincia e i comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti del Friuli Venezia Giulia **possono articolare** il loro territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento comunale, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune.

2. Nei comuni di cui al comma 1 con popolazione fino a 50.000 abitanti, il numero massimo delle circoscrizioni di decentramento e' determinato in ragione di una ogni 10.000 abitanti o frazione. Nei comuni di cui al comma 1 con popolazione da 50.001 a 100.000 abitanti, il numero massimo delle circoscrizioni di decentramento e' determinato in ragione di una ogni 15.000 abitanti o frazione. Nei comuni di cui al comma 1 con popolazione superiore a 100.000 abitanti, il numero massimo delle circoscrizioni di decentramento e' determinato in ragione di una ogni 30.000 abitanti o frazione.

3. Lo statuto e il regolamento comunali disciplinano l'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni.

4. Gli organi delle circoscrizioni rappresentano le esigenze della popolazione delle circoscrizioni nell'ambito dell'unità del comune e sono eletti a suffragio universale diretto con le modalità stabilite dal regolamento.

5. I comuni capoluogo di provincia **possono prevedere** con lo statuto particolari e più accentuate forme di autonomia organizzativa e funzionale, determinando, altresì, anche con il rinvio alla normativa applicabile ai comuni medesimi, gli organi di tali forme di decentramento. Il consiglio comunale può deliberare, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, la revisione della delimitazione territoriale delle circoscrizioni esistenti e la costituzione delle nuove forme di autonomia ai sensi della normativa statutaria.

**Art. 2 (Organi delle circoscrizioni di decentramento comunale)**

1. I consigli circoscrizionali sono composti da un numero massimo di:

- a) 10 membri nelle circoscrizioni con popolazione fino a 15.000 abitanti;
- b) 12 membri nelle circoscrizioni con popolazione da 15.001 a 30.000 abitanti;
- c) 20 membri nelle circoscrizioni con popolazione superiore a 30.000 abitanti.

2. La popolazione e' determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento ufficiale.

3. Ai presidenti dei consigli circoscrizionali e ai consiglieri circoscrizionali spetta un'indennità giornaliera di presenza, per l'effettiva partecipazione a ogni seduta del consiglio, determinata con deliberazione del consiglio comunale in misura non superiore, rispettivamente, al gettone di presenza previsto per i consiglieri comunali e al 30 per cento del medesimo gettone. La disposizione di cui al presente comma si applica, a decorrere dal 2011, ai comuni per i quali ha luogo l'elezione degli organi circoscrizionali, con efficacia dalla data della medesima elezione.

4. Le elezioni degli organi delle circoscrizioni di decentramento devono aver luogo contemporaneamente all'elezione per il rinnovo degli organi comunali.

5. Ai fini dell'elezione degli organi delle circoscrizioni di decentramento, i comuni adeguano i propri statuti e regolamenti alle disposizioni contenute nella presente legge.

Legge Regionale 5 febbraio 2013, n. 1

Modifiche alle disposizioni regionali in materia di ordinamento ed elezioni degli organi dei comuni

**Art. 14 (Consigli circoscrizionali)**

1. Nel comma 2 dell'articolo 20 della legge regionale n. 1 del 1993 e successive modificazioni è aggiunto in fine il seguente periodo: "Il consiglio comunale, con deliberazione approvata con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati, può attribuire un gettone di presenza per i consiglieri delle circoscrizioni per le sole sedute del consiglio circoscrizionale e una indennità ai presidenti dei consigli circoscrizionali, in misura non superiore al 6% dell'indennità del sindaco per i comuni della provincia di Bolzano e non superiore al 10% per cento dell'indennità del sindaco per i comuni della provincia di Trento, determinata tenuto conto dell'ampiezza del territorio della circoscrizione, della consistenza demografica e delle funzioni attribuite alla circoscrizione".
2. L'articolo 20 della legge regionale n. 1 del 1993 e successive modificazioni, nel testo vigente prima delle modifiche apportate con il presente articolo, e il decreto del Presidente della Regione 20 aprile 2010, n. 4/L e successive modificazioni, per le parti relative agli organi delle circoscrizioni e ad eccezione delle norme che prevedono la corresponsione di gettoni di presenza per le sedute delle commissioni, si applicano ai comuni di Bolzano, Trento e Rovereto fino alla data delle prime elezioni per il rinnovo del rispettivo consiglio comunale successive all'entrata in vigore della presente legge, tenuto conto della riduzione delle indennità disposta con la presente legge. Da tale data cessano di avere efficacia tutte le disposizioni statutarie e regolamentari del comune relative all'istituzione, all'organizzazione e al funzionamento delle circoscrizioni, a meno che entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge i comuni non confermino con apposito atto consiliare, approvato con le modalità e con le maggioranze stabilite per le modifiche dello statuto ,l'istituzione delle circoscrizioni.



registra attualmente l'attività di 5 Consigli di Quartiere.



è suddiviso in 12 Circoscrizioni amministrative, organismi di decentramento, partecipazione e consultazione popolare. Le funzioni e le attività delle Circoscrizioni sono definite e disciplinate dal Regolamento del decentramento e dal provvedimento di individuazione dei Compiti dei Consigli circoscrizionali nella gestione dei servizi di base .



Comune di Rovereto  
Provincia di Trento

registra l'attività di 7 Consigli Circoscrizionali.

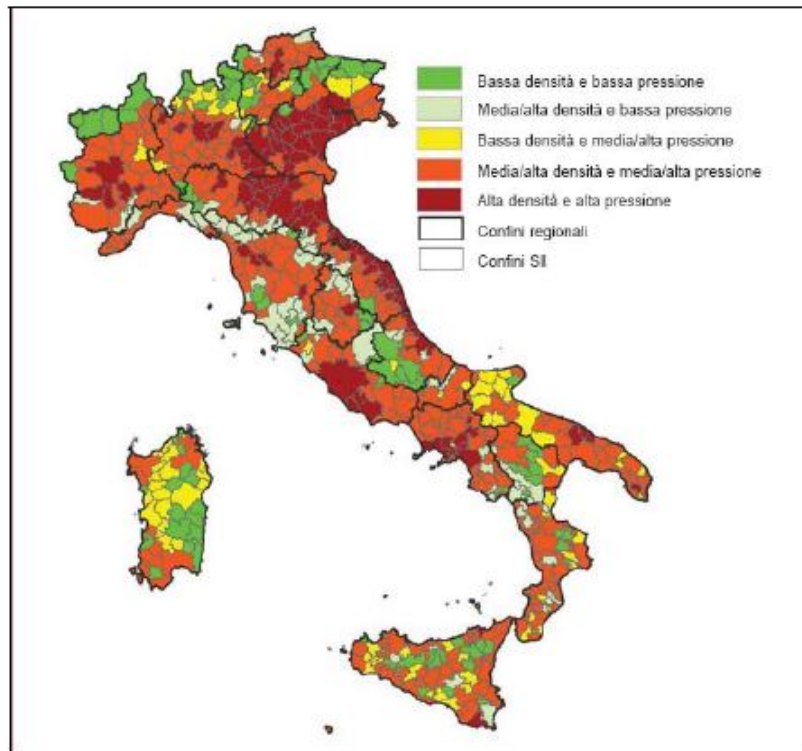
<sup>24</sup> La Legge Regionale 5 febbraio 2013, n.1 è vigente dal trentesimo giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione. Le elezioni comunali sono programmate ad ottobre 2013.

#### ***Centralità dell'articolo 118 della Costituzione***<sup>25</sup>

- “È bene ricordare che la riforma del Titolo V ha in qualche modo “costituzionalizzato” il principio di differenziazione e adeguatezza, quando nell’articolo 118 della Costituzione ha stabilito che “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.
- Proprio l’articolo 118, se letto in tutta la sua portata e assunto, come deve essere, quale “principio cardine” della riforma del Titolo V, di portata almeno pari all’articolo 114, ci indirizza sulla via della differenziazione tra i diversi livelli territoriali. È noto che finora esso è stato prevalentemente letto, e in qualche caso anche applicato, avendo quale punto di riferimento solo la dimensione territoriale dell’ente e quindi l’ambito territoriale di esercizio delle funzioni. Esso però può agevolmente e, si lasci dire, anche molto più proficuamente, essere letto come l’affermazione di un principio di differenziazione che favorisce in modo “dinamico e flessibile” anche l’articolazione del sistema delle autonomie locali in enti e livelli di governo fra loro differenziati quanto ad ordinamento e anche modalità di formazione dei loro organi.
- Si tratta cioè di dare risalto a una prospettiva di differenziazione più ampia che può, con grande utilità per il sistema complessivo, accompagnare ed esaltare ulteriormente la differenziazione di funzioni e di ambiti territoriali finora presi in considerazione.
- In sostanza la tesi che qui si vuole sostenere è che l’articolo 118 consenta, e forse persino imponga, una lettura del principio di differenziazione e di adeguatezza non limitata alle funzioni e agli ambiti territoriali dei diversi livelli di governo di cui all’art. 114 ma che consenta di incidere utilmente anche sul loro ordinamento.
- La differenziazione dei diversi livelli di governo anche dal punto di vista dei loro ordinamenti interni può infatti esaltare ulteriormente il principio di sussidiarietà che è l’innovazione più importante contenuta nell’articolo 118, consentendo di estenderne l’applicazione non solo con riferimento alle dimensioni territoriali e alle funzioni assegnate, ma anche al tipo di ordinamento, alle caratteristiche che esso presenta e alle opportunità di adeguatezza che fornisce. (...)
- È evidente dunque che, in questa ricostruzione, l’articolo 118 diventa il perno di tutta la riforma del Titolo V con la conseguenza che il legislatore statale e, per la sua parte, anche quello regionale, devono attuare l’articolo 114 e le norme ad esso collegate, prima di tutto quelle relative all’attribuzione delle funzioni, sulla base di una lettura necessariamente dinamica e differenziante, legata alla centralità che il principio di sussidiarietà ha assunto nel nuovo ordinamento”.



<sup>25</sup> F. Pizzetti *Le nuove province e le nuove forme di articolazione della democrazia locale*. Intervento al convegno “Riforma delle province in Italia e il sistema delle autonomie locali”, Monteriggioni 28 giugno 2012 - [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).



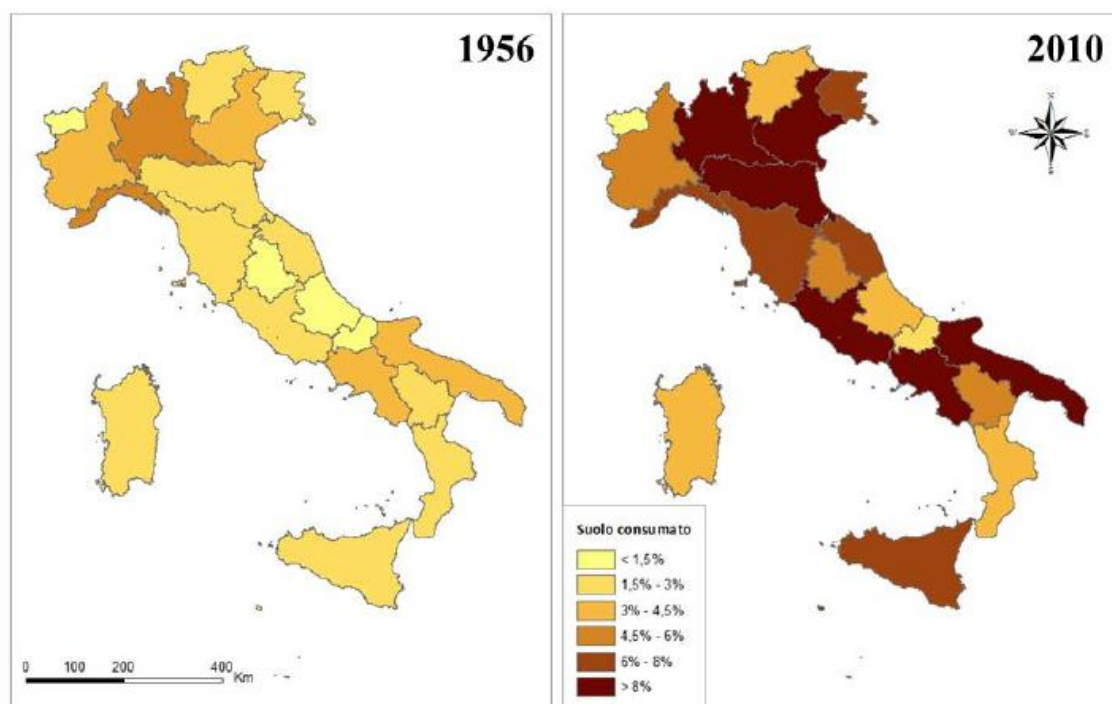
*Figura 2 - Combinazione della densità di popolazione e della pressione edificatoria in Italia (2006) per sistemi locali del lavoro (Istat, Rapporto Annuale, 2008).*

“L’organizzazione urbana in Italia riconferma l’idea della diffusione, che si è sovrapposta al modello storico di sviluppo insediativo, così come la continua tendenza all’ampliamento. Nel 2001 l’urbanizzazione copriva il 6,4% della superficie, con un incremento del 15% rispetto alla rilevazione precedente, concentrando in meno del 5% della superficie, tra nuclei e centri abitati, oltre il 70% della popolazione; tra il 2001 ed il 2008 si registra ancora un incremento delle superfici edificate del 7,8% (ISTAT, 2008). Dal 1991 al 2008, l’incremento dell’urbanizzato ha riguardato tutte le tipologie insediative, con due connotazioni significative: una crescita più accentuata della tipologia dei nuclei abitati, distinti dai centri abitati perché più piccoli, caratterizzati dalla bassa densità e dall’assenza di servizi e di spazi di socializzazione; una sostanziale indipendenza tra crescita delle abitazioni e dinamica demografica. Il fenomeno di diffusione urbana sembra molto significativo nel triangolo veneto-lombardo-romagnolo, anche perché esso avviene ad una scala geografica particolarmente evidente; le modalità tipiche sono quelle dell’espansione a bassa densità ai margini delle città, anche a distanze elevate dalle maggiori agglomerazioni e spesso fuori dalle previsioni di piano, attraverso ramificazioni e salti tipici dei più noti paesaggi dello *sprawl* (ISTAT, 2008).

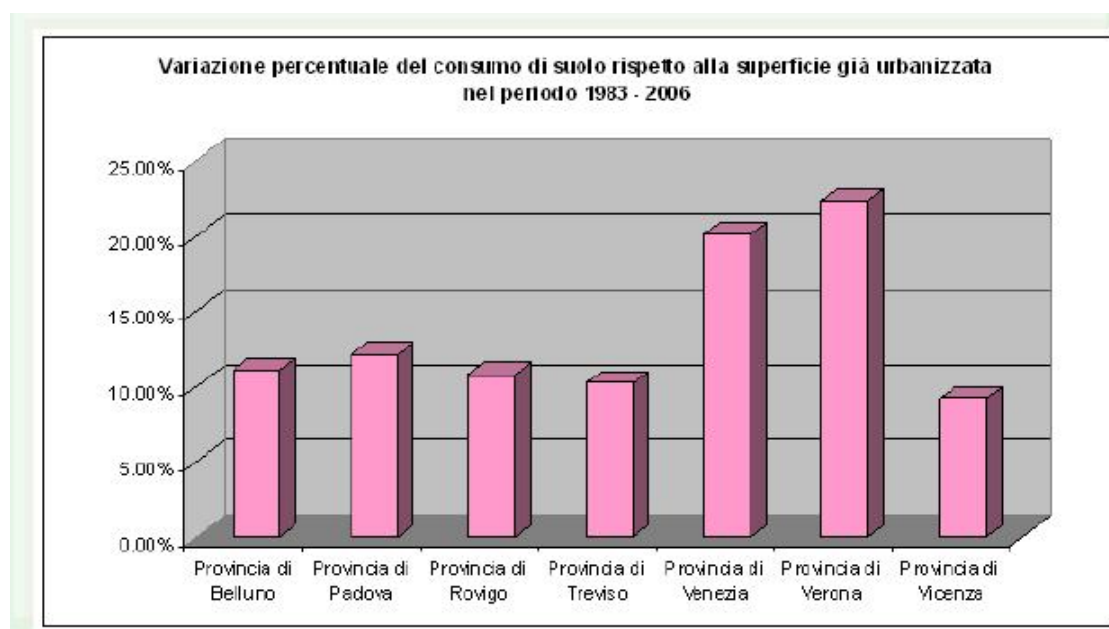
In verità, il processo di edificazione di territorio e paesaggi è ormai una nota dominante un po’ tutto il nostro paese. Come si vede dalla carta riassuntiva degli indicatori della densità di popolazione e della pressione edificatoria alla scala dei sistemi locali del lavoro (Figura 2), salvo le aree montane e quelle interne, spesso pedemontane, l’elevata pressione edificatoria sembra caratterizzare pressoché tutta la penisola, unendosi nelle maggiori agglomerazioni e nelle regioni a queste riferibili a già elevati livelli di densità abitativa”.

<sup>26</sup> R. Gemmiti *La diffusione urbana. Il quadro delle dinamiche in Italia*. Relazione alla XXXII Conferenza Italiana di Scienze Regionali (2012) - [www.aisre.it](http://www.aisre.it).

## Consumo di suolo in Italia



Fonte ISPRA, 2013



<sup>27</sup> Dati presentati alla giornata di studio del 5 febbraio 2013 - [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it). Sull'argomento si veda anche il Dossier curato dalla Camera dei Deputati al PdL n.70 *Norme per il contenimento dell'uso di suolo e la rigenerazione urbana* ( 29 maggio 2013) e il volume, presentato a Roma l'11 luglio 2013, *La città oltre lo sprawl - Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi*", realizzato da Cittalia-Fondazione Anci Ricerche e Fondazione Italianeuropei. [www.cittalia.it](http://www.cittalia.it).

“La nuova architettura istituzionale degli enti locali, così come si configura nel provvedimento 135/2012, apre la riflessione su alcuni temi che riguardano le competenze in materia di pianificazione tra le future Città Metropolitane e le varie forme di cooperazione intercomunale, più o meno strutturate sul territorio (Convenzioni e Unioni di comuni).

L'articolo 19 “*Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali*” promuove le forme di intercomunalità aumentando il ventaglio delle funzioni fondamentali comunali, tra cui la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale, da svolgersi obbligatoriamente dal 1 gennaio 2014 in forma associata attraverso le Unioni di Comuni o le Convenzioni. Tale prescrizione vale per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (vale a dire circa il 70% degli 8000 comuni italiani).

Con il successivo articolo 20 *Disposizioni per favorire la fusione di comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali* si incentiva inoltre, attraverso l'erogazione di un contributo erariale, la fusione dei comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti. L'incentivo alla cooperazione intercomunale si configura come provvedimento necessario per rispondere all'eccessiva frammentazione dei Piani regolatori generali, non più corrispondenti ai reali processi di metropolizzazione del territorio che di fatto hanno ormai travalicato gli stessi confini amministrativi. Tuttavia permangono alcune criticità nei contenuti del provvedimento.

Che rapporto ci sarà tra la pianificazione associata di competenza delle Unioni di Comuni e la “pianificazione territoriale generale” relativa al territorio della città metropolitana? La questione si pone sia per i Comuni che separano il Piano comunale strutturale da quello operativo, sia per quelli nei quali tale possibilità non è prevista dalla legge regionale. In entrambi i casi il grado di “prescrittività” della pianificazione comunale associata, qualsiasi forma essa assuma e in modo particolarmente evidente per la parte strutturale, sarà molto più marcato di quello della pianificazione generale della città metropolitana. (...)

La pianificazione di area vasta si configura infatti come funzione sovracomunale e come tale, in base al principio di adeguatezza, va attribuita ad un livello intermedio. Ad oggi le Unioni di Comuni sono poco presenti, come fenomeno, nei territori provinciali delle 10 città metropolitane da un lato perché la norma precedente ne prevedeva la costituzione su base volontaria, dall'altro probabilmente per un problema di resistenze dei vari soggetti (province e comuni più grandi) preoccupati che l'istituzione delle Unioni di comuni potesse minare il proprio ruolo politico e istituzionale. L'art 19 potrebbe configurare un nuovo assetto all'interno del territorio provinciale, assegnando all'Unione di Comuni, paradossalmente, più poteri sul territorio della città metropolitana”.

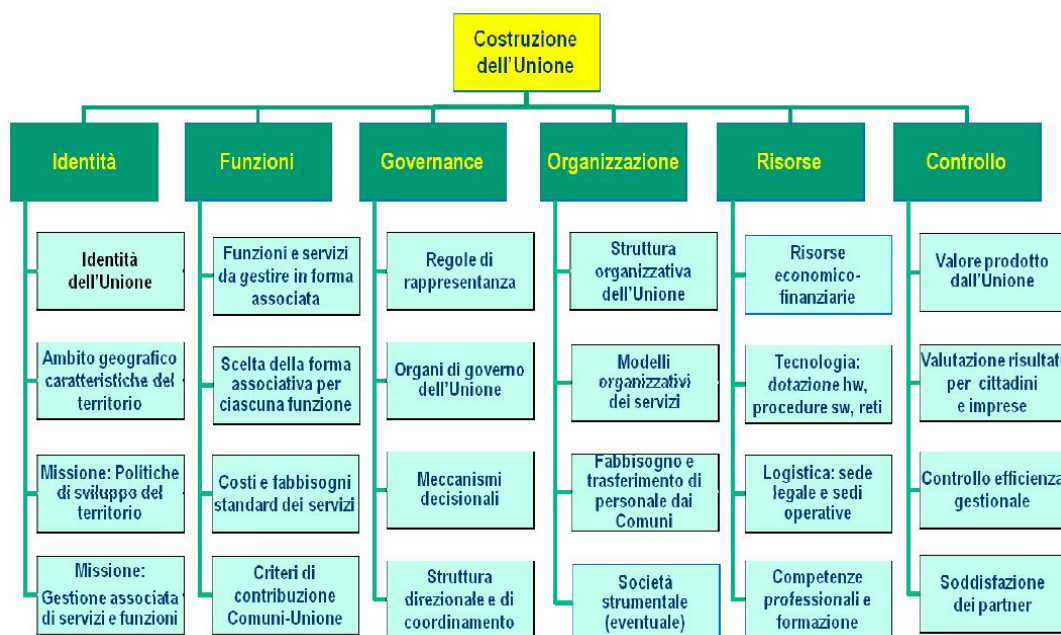
Molte perplessità permangono anche circa la possibilità di esercitare in forma associata la funzione della pianificazione urbanistica attraverso una Convenzione, un soggetto non giuridico, che ha durata triennale (art 19, comma 1 lettera b). D'altro canto le Unioni di comuni sono enti locali di secondo livello, ossia non elettivi, privi quindi di legittimazione democratica attraverso il meccanismo elettorale”.

---

<sup>28</sup> C. Mariano *Città metropolitana e cooperazione intercomunale*, [www.urbanisticainformazioni.it](http://www.urbanisticainformazioni.it) , 9 marzo 2013.

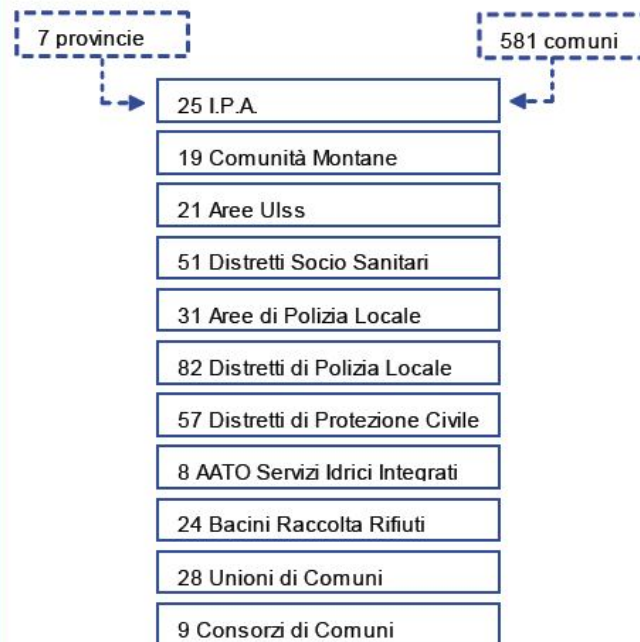
**Tavola 1 - I comuni nelle democrazie contemporanee: tendenze, sfide e possibile ruolo delle unioni di comuni (3)**

| Tendenza                                             | Sfide                                                                                                          | Possibile ruolo delle Unioni di comuni                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Richiesta di nuovi servizi</b>                    | Adeguare l'offerta di servizi ai nuovi problemi ed esigenze delle comunità (considerando anche l'immigrazione) | Processi di gestione associata di funzioni e servizi<br>Innovazione e semplificazione organizzativa<br>Innovazione tecnologica per una maggiore fruizione dei servizi                                                                                                                                         |
| <b>Urbanizzazione</b>                                | Coordinare l'attività di governo ai diversi livelli territoriali                                               | Progetti di pianificazione strategica dei territori di area vasta<br>Coordinamento e rappresentanza delle istanze territoriali, nel rispetto delle specificità locali, verso i livelli sovraordinati (provincia, regione)                                                                                     |
| <b>Europeizzazione</b>                               | Ridefinire il ruolo dei governi locali a fronte del processo di integrazione europea                           | Sperimentazione di progetti europei - e connesse richieste di finanziamento comunitario - su temi inerenti le "nuove politiche pubbliche": efficientamento energetico dei territori; politiche per l'immigrazione; politiche giovanili; nuovo welfare, ecc                                                    |
| <b>Nuova domanda di trasparenza e partecipazione</b> | Assicurare la rispondenza del governo locale alle nuove domande di partecipazione                              | Attivazione di una nuova forma di rappresentanza democratica delle istituzioni nel governo di area vasta: il Consiglio dell'Unione; la Giunta dell'Unione; le commissioni consiliari, ecc.<br>Sperimentazione di nuove forme di partecipazione democratica dei cittadini alla inter-comunalità: web-democracy |



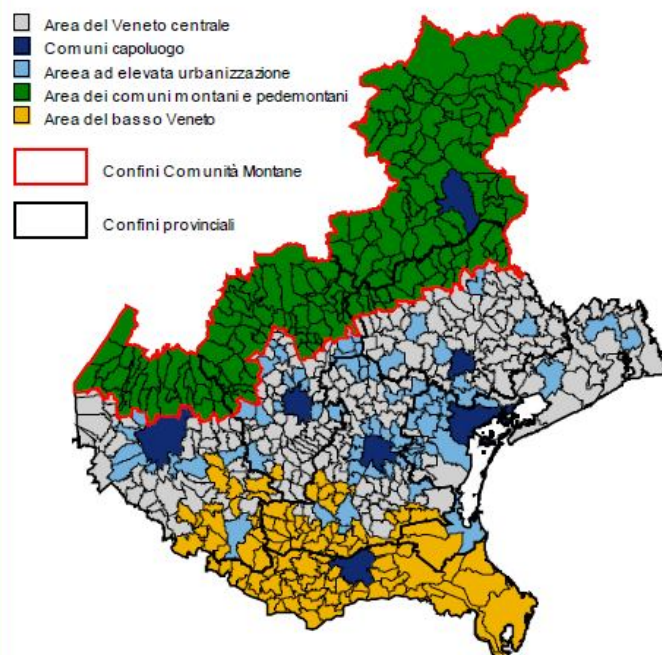
<sup>29</sup> E. Gamberini *Gestioni associate e unioni dei comuni: aspetti organizzativi e potenzialità*, AziendaItalia. Rivista IPSOA per gli enti locali e le loro aziende. Corsi 2012 - Lezione 2. L'autrice è direttore generale Unione Comuni Bassa Reggiana. Il secondo schema è proposto da M. Salvato *Le forme associative tra comuni*, Rovigo 1.02.2011.

Fig. 13.2.1 - Livelli di governo e ambiti territoriali



Fonte: Regione Veneto - Direzione Enti Locali, Persone Giuridiche e Controllo Atti

Fig. 13.2.2 - Aree geografiche omogenee individuate dalla L.R. 18/2012



<sup>30</sup> Regione Veneto - X Rapporto Statistico - 15 luglio 2013.

“Obiettivo precipuo della Regione del Veneto, così come codificato nella legge regionale n. 18/2012, è quello di dare attuazione a un piano di riordino territoriale che, attraverso fasi di concertazione e nel pieno rispetto delle autonomie locali, porti a una geografia politica e amministrativa che assicuri un governo del territorio efficiente, efficace anche alla luce del mutato quadro normativo e finanziario nazionale.

Realizzare una concreta sovrapposizione tra livello di governo e livello di gestione delle funzioni e dei servizi fondamentali appare fondamentale.

Altresì fondamentale sarà incentivare lo sviluppo della forma prioritaria della Unione (sia essa ordinaria ovvero montana).

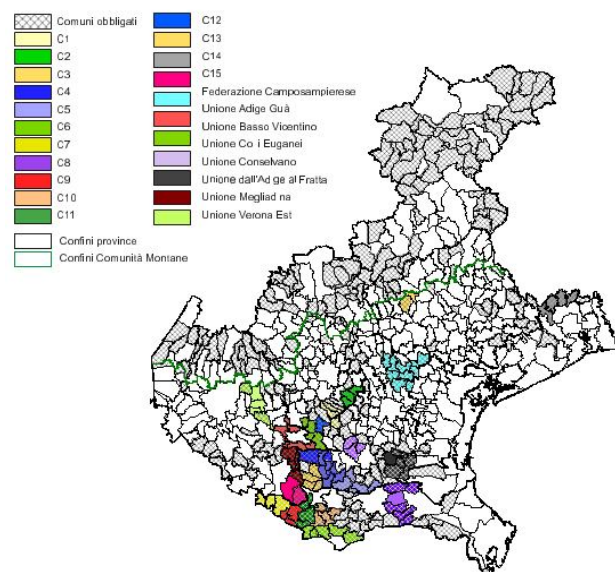
Le Unioni di comuni, costituendo prim'ancora che una semplice forma di gestione un ente locale, avranno insita la possibilità di coniugare livello di programmazione e di gestione.

Le convenzioni potranno costituire una forma “transitoria” funzionale ad un passaggio graduale verso una geografia ben definita e che assicuri stabilità al sistema delle autonomie locali del Veneto.

La Regione, in linea con quelle che sono gli input che in tal senso provengono anche dal Legislatore statale, attraverso le attività di sostegno, indirizzo, promozione di vario genere, anche economica, andrà a sostenere sempre più le Unioni di Comuni che diverranno ente locale di importanza strategica. (...)

Indispensabile, infine, appare che il Piano di Riordino Territoriale di cui alla L.R. 18/2012 venga realizzato contestualmente a quello di cui alla L.R. 40/2012 al fine di dar vita a un disegno regionale organico complessivo ed armonico”.

Fig. 13.4.1 - Ambiti territoriali individuati dalle proposte associative



Nota: le 15 convenzioni riguardano i seguenti Comuni: C1 (Albettonne, Barbarano Vicentino, Mosano), C2 (Grisignano di Zocco, Montebelluna, Montebelluna), C3 (Casale di Scodosia, Castelbaldo, Masi, Merlara), C4 (Montebelluna, Saletto - non contiguo), C5 (Barbona, Boara Pisani, Sant'Urbano, Vescovana, Villa d'Este), C6 (Canaro, Ficarolo, Fiesse Umbertiano, Gaiba, Stienta), C7 (Bergantino, Castelnuovo Bariano, Melara), C8 (Ceregnano, Gavello, Pettorazza Grimani, San Martino di Venezze, Villadose, Villanova Marchesana), C9 (Calto, Castelnuovo, Ceneselli), C10 (Bagnolo di Po, Canda, Castelfranco, San Bellino), C11 (Giacciano con Baruchella, Salara, Trecenta), C12 (Sossano con UdC Basso Vicentino), C13 (Cornuda, Maser), C14 (Annone Veneto, Cinto Caomaggiore, Gruaro, Pramaggiore), C15 (Castagnaro, Villa Bartolomea).

Fonte: Regione Veneto - Direzione Enti Locali, Persone Giuridiche e Controllo Atti e Direzione Programmazione

<sup>31</sup> Delibera Giunta Regionale del Veneto n.1417 del 6 agosto 2013, Allegato B - Mappa presentata nel X Rapporto Statistico della Regione Veneto, capitolo 13. Sul tema si veda anche la Delibera della Giunta Regionale 1227 del 16 luglio 2013, finalizzata alla formazione del personale degli enti locali alle responsabilità della governance multilivello.

## LA LEGGE PROVINCIALE DI RIFORMA ISTITUZIONALE n. 3 del 2006



### LA COMUNITÀ

- E' costituita per l'**esercizio in forma associata** delle funzioni trasferite dalla Provincia ai Comuni e per l'esercizio di funzioni, compiti, attività e servizi dei comuni
- Il **territorio** della Comunità comprende quello di tutti i Comuni che la costituiscono
- Lo **statuto** è approvato da almeno due terzi dei Comuni che andranno a farne parte e che rappresentano almeno i due terzi della popolazione

## LA LEGGE PROVINCIALE DI RIFORMA ISTITUZIONALE n. 3 del 2006



### I COMUNI E LA COMUNITÀ

I comuni che fanno parte di una Comunità partecipano **direttamente** alle vita della Comunità mediante:

- la scelta del territorio al quale appartenere
- l'elaborazione e l'approvazione dello statuto della comunità
- la presenza negli organi della Comunità
- il coinvolgimento diretto (**codecisione**) nell'approvazione degli atti "strategici" della Comunità
- l'apporto finanziario
- l'affidamento alla Comunità di funzioni, compiti e attività propri

Inoltre **indirettamente** attraverso il Consiglio delle autonomie locali nel processo di attuazione della riforma istituzionale

<sup>32</sup> Provincia Autonoma di Trento Legge Provinciale 16 giugno 2006, n.3 - Legge Provinciale 27 novembre 2009, n.15.

“Nonostante i fattori critici, le potenzialità della riforma istituzionale trentina sono notevoli. Innanzitutto, va detto che, contrariamente alle restanti Regioni italiane ove raramente il tema delle forme associative ha ricevuto una disciplina esaustiva e completa, l’istituzione delle Comunità di Valle in Trentino si caratterizza per la sua collocazione nell’ambito di una vera e propria riforma organica.

Non può che essere valutato positivamente, poi, il trasferimento ai nuovi enti dell’effettiva titolarità delle funzioni, consentendo alle Comunità di adottare politiche più aderenti alle esigenze del territorio, in contrapposizione alla semplice delega conferita ai precedenti Comprensori, che li rendeva mere braccia operative della Provincia.

Dalla prospettiva socio-economica, inoltre, la previsione di un ente “intermedio” tra i Comuni e la Provincia dovrebbe permettere, da un lato, di sfruttare le economie di scala, migliorando la qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini ed evitando duplicazioni di risorse economiche e umane nell’organizzazione e nella gestione di certe funzioni pubbliche, dall’altro, di mantenere un legame il più possibile stretto tra l’ente decisore e i cittadini.

Senza l’istituzione delle Comunità, tutte le funzioni per l’esercizio delle quali la dimensione comunale risultava inadatta e inefficiente, sarebbero infatti allocate al livello superiore, ovvero quello provinciale, determinando una forte deviazione rispetto ad un’applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà e della responsabilizzazione degli amministratori locali. Inoltre, attraverso la previsione di un’allocazione delle funzioni sulla base delle forme aggregative più opportune per l’esercizio delle medesime, si dovrebbero garantire alla popolazione uguali opportunità con riferimento tanto alle funzioni amministrative esercitate quanto ai servizi pubblici erogati, indipendentemente dalle caratteristiche del territorio o dalle dimensioni del Comune di residenza.

In ogni modo, a prescindere dalle valutazioni positive o negative, quel che è certo è che la riforma della Provincia autonoma di Trento merita senza dubbio interesse in quanto costituisce un’innovazione istituzionale unica nel panorama regionale italiano. Lo sforzo di ingegneria istituzionale operato dal legislatore provinciale va quindi apprezzato non trovando eguali in nessun’altra esperienza italiana dove vi è una tendenziale ricorrenza dei modelli proposti.

Inoltre, non vi sono dubbi che il modello misto introdotto dalla legge provinciale 15/2009 con l’elezione a suffragio universale diretto dei tre quinti dei membri dell’assemblea della Comunità e del suo presidente sarà in grado di garantire maggiore partecipazione democratica, e ciò non può che essere positivo. (...)

Vi è da chiedersi tuttavia se questo modello ibrido sarà in grado di offrire una valida soluzione per la gestione delle problematiche di ambito sovracomunale e, soprattutto, se e come componenti eletti a suffragio universale e diretto e componenti nominati dai Comuni potranno coesistere e lavorare proficuamente insieme.

Si noti che la natura democratica del nuovo sistema caratterizza non solo la composizione dei suoi organi, ma permea in modo indiretto anche le procedure alla base del suo funzionamento, attraverso il ricorso allo strumento dell’intesa quale forma decisionale e di coinvolgimento dei vari livelli istituzionali, il cui utilizzo è previsto - ad esempio - per l’individuazione dei territori “comunitari” o in materia finanziaria”.

---

<sup>33</sup> S. Parolari - A. Valdesalici *Le comunità di Valle: prime prove di attuazione della riforma istituzionale dell’autonomia speciale trentina* - [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it) - *Istituzioni del Federalismo* 2.2011.

## 4. Per l'Area Vasta Metropolitana

### Roma



### Milano

**MILANO CITTÀ METROPOLITANA**

4.06.2013

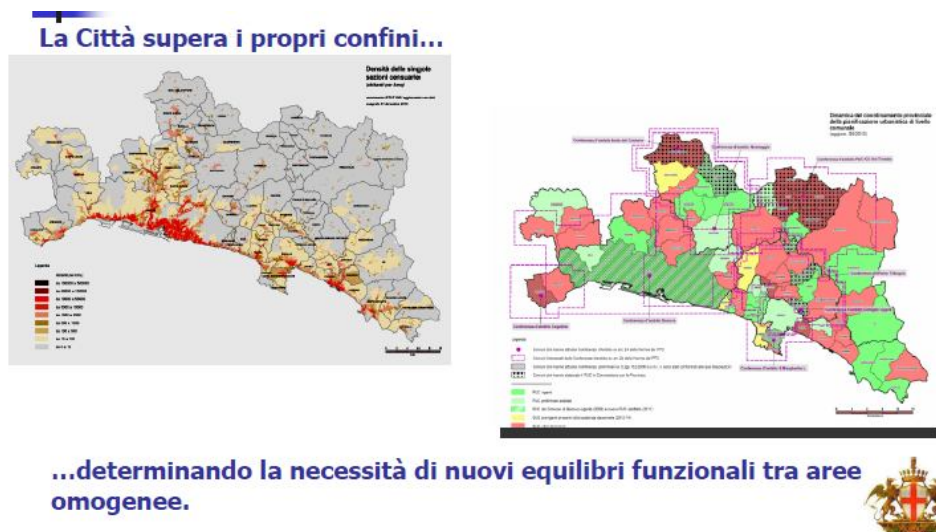
### FONDI EUROPEI 2014-2020

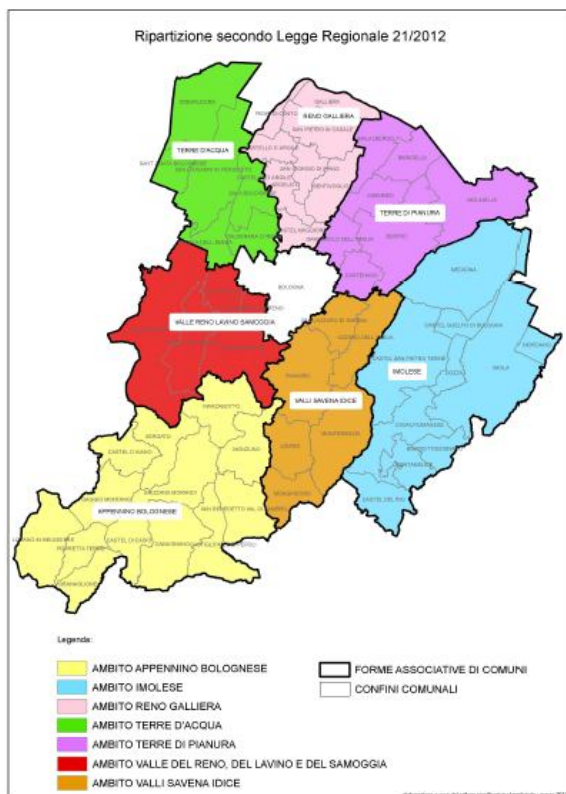
*Le novità del FESR Europa 2020*

La politica di coesione è il principale strumento di investimento a sostegno delle grandi priorità dell'Unione definite dalla strategia Europa 2020. E' un'occasione unica per il territorio della **Città Metropolitana**, consiste nell'accrescere il tenore di vita dei cittadini UE eliminando le disparità tra Stati membri. La Commissione ha deciso di proporre importanti modifiche della politica di coesione. Il 6 ottobre 2011, la CE ha adottato un progetto di pacchetto legislativo che ha definito le linee della politica di coesione per il periodo 2014-2020.

Il 5% delle risorse del **Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale** assegnate a livello nazionale sono destinate ad azioni integrate per lo **sviluppo urbano sostenibile** delegate alle **città** per essere gestite per mezzo degli investimenti territoriali. Il budget a disposizione per le Regioni più sviluppate: 55,4 Miliardi di Euro **per la Lombardia circa 1,2 miliardi di Euro**. La proposta di Regolamento riguardante il FESR (art.7) prevede che ciascuno Stato indichi nel contratto una lista di Città in cui devono essere realizzate le azioni integrate per lo sviluppo urbano. Saranno indicate un massimo di 20 città per ogni Stato membro (300 città in tutta l'UE)

### Genova





### Scenario conservativo al 2014 a normativa vigente

9 Quartieri nel comune di Bologna  
(organi eletti da cittadini)

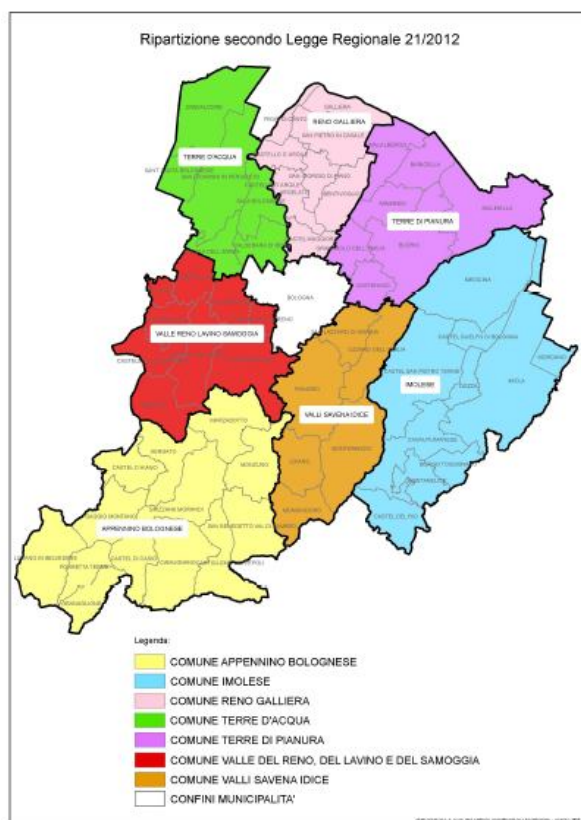
56 COMUNI  
(organi eletti da cittadini)

9 Unioni di Comuni  
(organi eletti da eletti)

8 Ambiti Territoriali ottimali  
nei distretti sociosanitari  
(organi eletti da eletti)

1 Città Metropolitana  
(organi eletti da cittadini)

**4/5 livelli  
di governo locale**



### Scenario innovatore strutturale al 2016-2019

60 + ..... Municipalità

7 Comuni da fusioni  
(1Comuni per ambito)

Bologna 4/6 Comuni che  
accorpano attuali quartieri

Totale 11/13 COMUNI  
(organi eletti da cittadini)

Città Metropolitana con  
funzioni di area vasta e di  
ambito per Bologna  
(organi eletti da cittadini)

**2 livelli  
di governo locale**

<sup>34</sup> S. Ramazza *Per una città metropolitana a Bologna*. Comunicazione al seminario di studio sulle Città Metropolitane organizzato da IRES Piemonte con Eurocities e Torino Internazionale il 10 aprile 2013.



LABORATORIO URBANO

**PROCESSO PARTECIPATIVO E TOWN MEETING  
"LO STATUTO PER LA CONVIVENZA E LA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA  
NELLA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA"**

**Scopo dell'iniziativa.** Giungere a fornire indirizzi e indicazioni per uno Statuto della città metropolitana di Bologna che preveda strumenti di democrazia deliberativa, valorizzi le vocazioni e i saperi territoriali e personali e favorisca condizioni di una vita buona per tutte/i e ciascuna/o. Il "disagio della democrazia", la distanza tra istituzioni e uomini e donne nel Paese, la disaffezione alla politica e la domanda di cambiamento che, sotto gli occhi di tutti, si esprimono in forme molteplici, indicano una via obbligata nell'intreccio tra pratiche partecipative e deliberative e il principio rappresentativo.

Ricerche empiriche svolte mediante interviste hanno constatato che si andrà alla costituzione della città metropolitana di Bologna senza che chi oggi ne abita il territorio abbia una cognizione e un'immagine meno che vaghe e generiche della medesima. Lo stesso dicasi delle emozioni e sentimenti che la possano riguardare dato che le appartenenze e le passioni si giocano nei luoghi in cui ciascuna/o vive. Occorre perciò non fermarsi alle figure di amministratori, attivisti, esperti e studiosi, ma coinvolgere le/i cittadine/i e soggetti meno visibili ma non meno essenziali alla vita in comune. (...)

**Strumenti di democrazia diretta, partecipativa o deliberativa, utilizzati nel corso del progetto**

**Outreach.** Le/i componenti del Comitato di azione-ricerca svolgeranno attività lungo l'intero processo (es: interviste, incontri di piccoli gruppi, animazione, analisi) volte a: 1) informare i territori e le persone coinvolte a diverso titolo nell'iniziativa al fine di favorirne le conoscenze quanto al tema del progetto partecipativo; 2) accompagnare l'intera attività e il lavoro degli organismi previsti dal progetto stesso, dalle fasi iniziali di coinvolgimento dei soggetti istituzionali e civici e di condivisione e allargamento a nuove realtà e individui delle amministrazioni e della popolazione, a quella dell'attuazione delle impegnative e articolate pratiche partecipative che l'iniziativa prevede; 3) condurre le attività di monitoraggio dei risultati del processo e di interazione con i soggetti titolari degli atti amministrativi inerenti le tappe del costituirsi della città metropolitana.

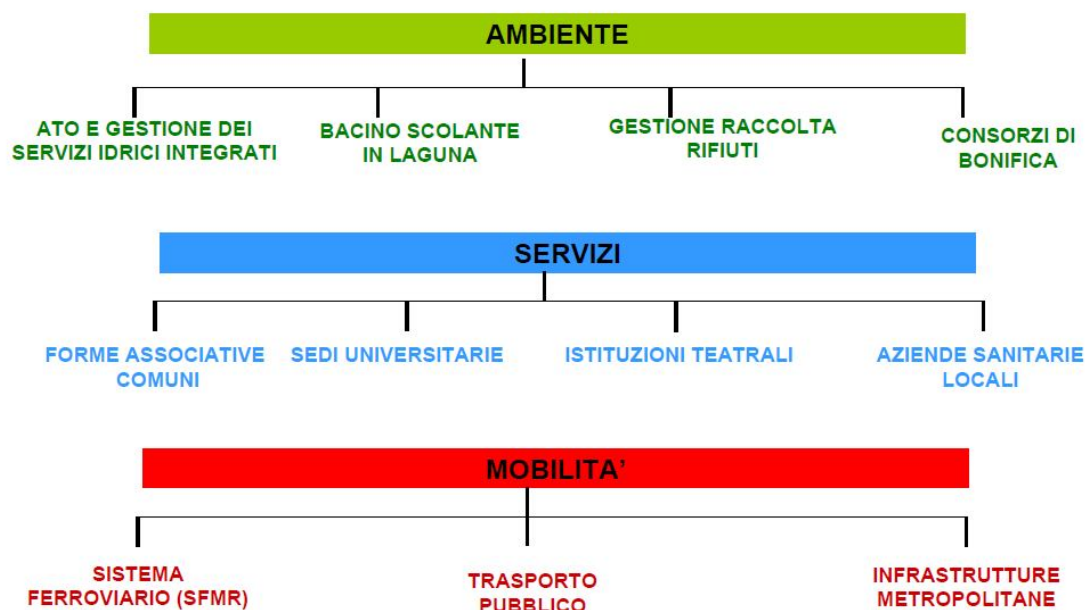
**Open Space Technology.** Sono previsti cinque OST tematico/territoriali e due OST tematici.

**World Café.** Momento partecipativo aperto a 150 soggetti selezionati tramite i criteri definiti dal Tavolo di Negoziazione.

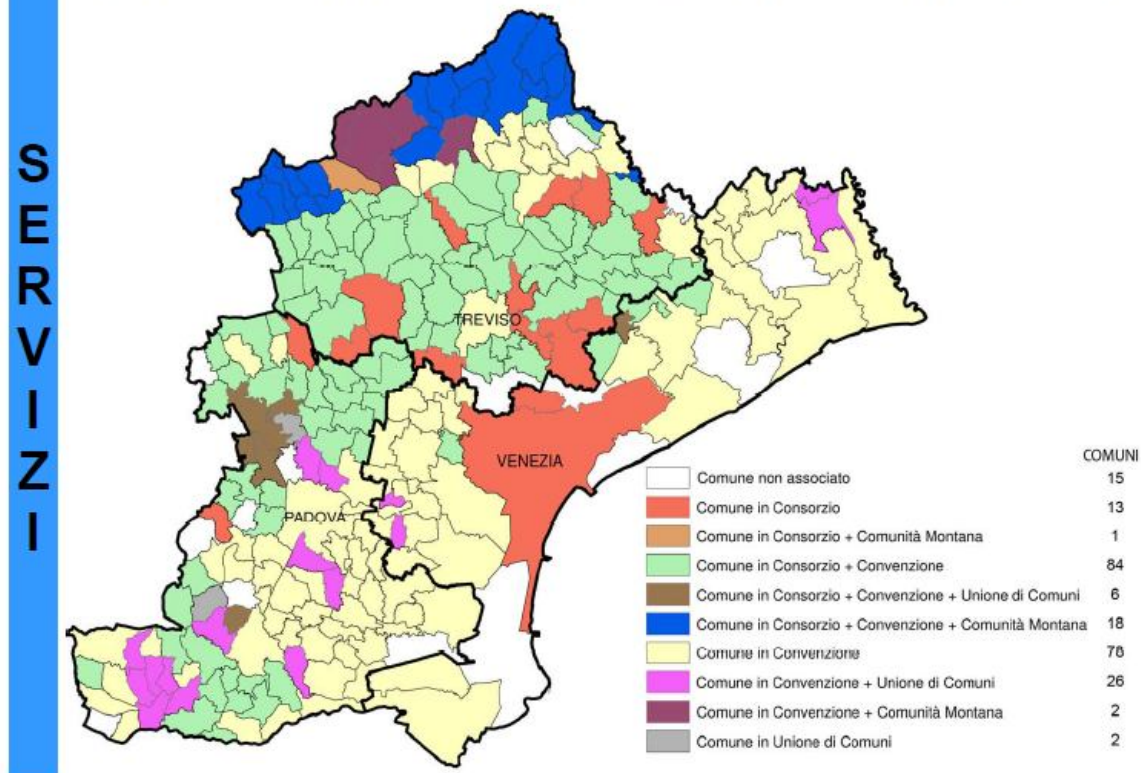
**Town Meeting.** Momento partecipativo deliberativo aperto a 300 partecipanti con la finalità di indicare i principi e gli orientamenti cui dovrà essere improntato lo Statuto della città metropolitana.

<sup>35</sup> [www.laboratoriourbano.info](http://www.laboratoriourbano.info)

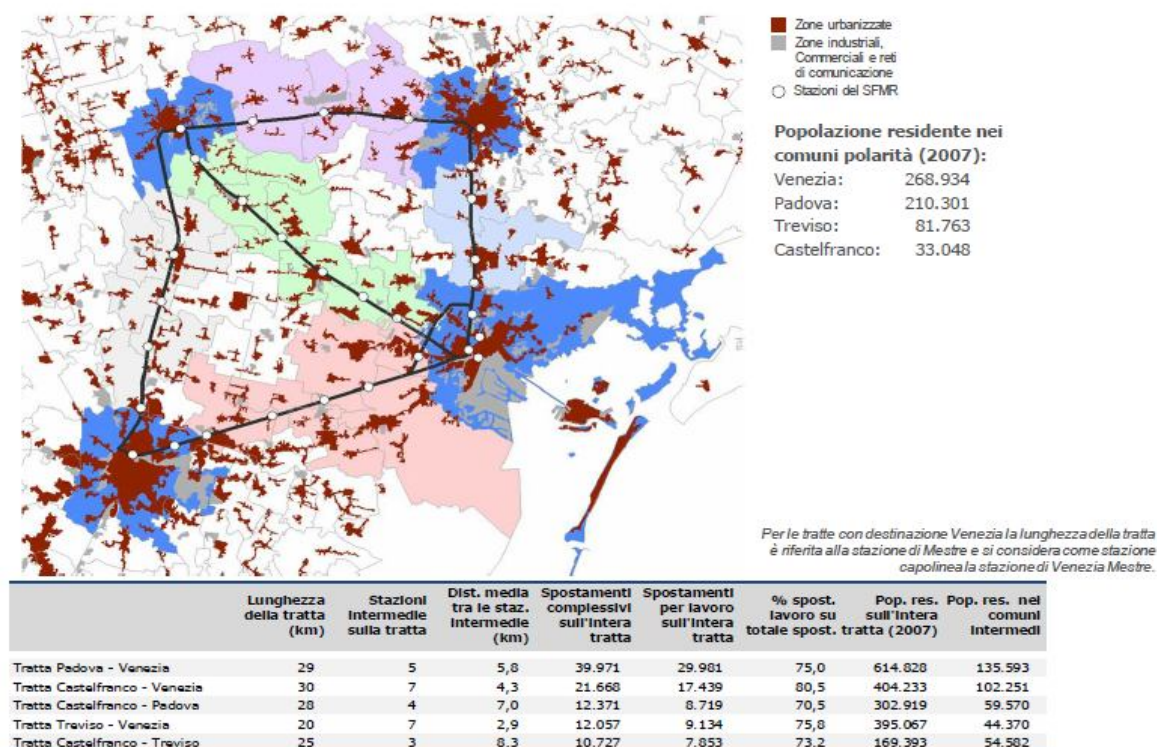
## LA GOVERNANCE NELL'AREA VASTA METROPOLITANA



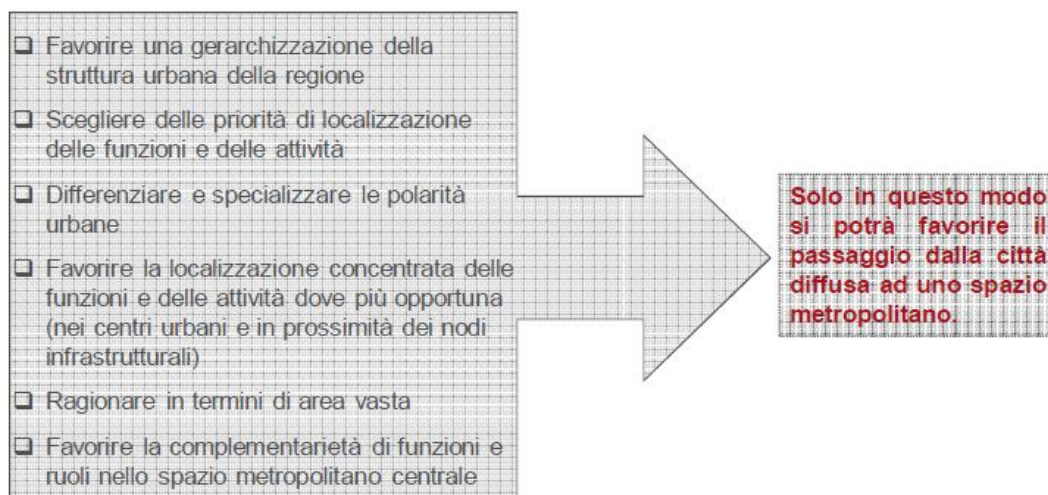
### COMUNI PARTECIPANTI A FORME ASSOCIATIVE (2011)



<sup>36</sup> Fondazione Venezia2000 Venezia Metropoli Osservatorio Metropolitano - Relazione di F. Sbeti al convegno dell' 8 luglio 2013 - [www.fondazionevenezia2000.org](http://www.fondazionevenezia2000.org)



## Elaborare un disegno metropolitano significa:

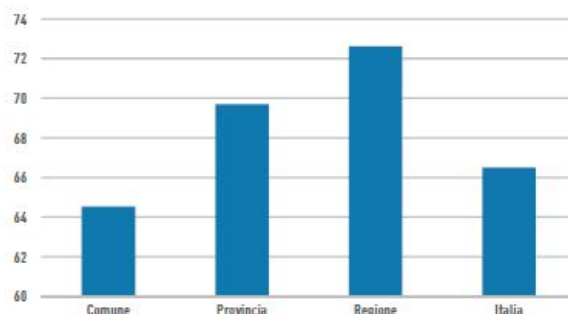


<sup>37</sup> P. Feltrin *Venezia Metropoli. Scenari ed azioni per un nuovo ciclo di sviluppo*. Venezia 13 maggio 2011 - [www.veneziacittametropolitana.it](http://www.veneziacittametropolitana.it). Per ulteriore documentazione si vedano anche i testi di analisi elaborati - sino al 2010 - da COSES e, relativamente alla "Metropoli del Passante", su [www.fondazionegiannipelllicani.it](http://www.fondazionegiannipelllicani.it)

## POLITICA ED ISTITUZIONI

Per il comune di Venezia, il livello di partecipazione elettorale osservato in occasione delle consultazioni per l'elezione dei parlamentari europei del 2009 è tra i più bassi registrati: 64,5% rispetto all'89,7% del 1979 (anno in cui si votò per la prima volta). La tendenza al declino si verifica anche a livello provinciale, regionale e nazionale, malgrado i livelli di partecipazione in questi casi risultino decisamente più elevati.

**Partecipazione elettorale (per 100 aventi diritto)**  
Anno 2009



Fonte:  
Ministero dell'Interno

In attesa delle "quote rosa", nel 2012 le donne elette presenti nel Consiglio comunale della Città di Venezia sono pari al 6,5% del totale degli eletti, con uno scarto di 14 punti percentuali rispetto ai dati nazionali; si evidenziano peraltro

alcuni "salti" nella serie, in corrispondenza degli anni di elezioni comunali, negli anni 2005 e 2010. La presenza femminile è bassa anche se confrontata con le altre ripartizioni territoriali. La quota di donne è invece decisamente più elevata nel Consiglio provinciale di Venezia, dove sale al 27,8%, un valore maggiore sia rispetto a quello italiano, che si ferma al 13,7%, che a quello registrato per il Nord, pari a 19,5%.

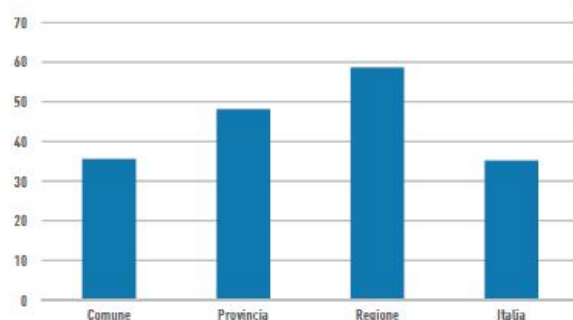
L'età media dei Consiglieri comunali in carica al 31 dicembre 2012 nel comune di Venezia è di 50,7 anni, contro un valore medio di 47,8 anni per i consiglieri comunali dei comuni del Nord ed i 47,1 di tutti i comuni italiani; viceversa, decisamente più bassa è l'età media dei Consiglieri provinciali, pari a 49,4 anni, inferiore anche ai dati ripartizionale e nazionale, che si attestano entrambi a 51 anni.

## QUALITÀ DEI SERVIZI

Sul fronte dei servizi per l'infanzia, i bambini di 0-2 anni che nel 2010 usufruiscono dei servizi per l'infanzia nella provincia di Venezia sono il 14% dei bambini residenti; tale percentuale risulta comunque superiore al corrispondente dato regionale e allineato alla media nazionale, e rappresenta il valore massimo nel periodo 2004-2010 (con la sola eccezione del 2005). Peraltro, rispetto al 2004, si assiste ad un incremento degli utilizzatori di questi servizi anche negli altri ambiti territoriali.

La raccolta differenziata nel 2010 ha interessato nel comune di Venezia il 35,6% dei rifiuti e nella provincia il 48,2%; tale divario è evidentemente collegato alla peculiarità del territorio comunale. Ad ogni modo, nel corso degli anni 2004-2010 il comune di Venezia ha comunque

**Raccolta differenziata dei rifiuti urbani (percentuale sul totale dei rifiuti urbani raccolti)**  
Anno 2010



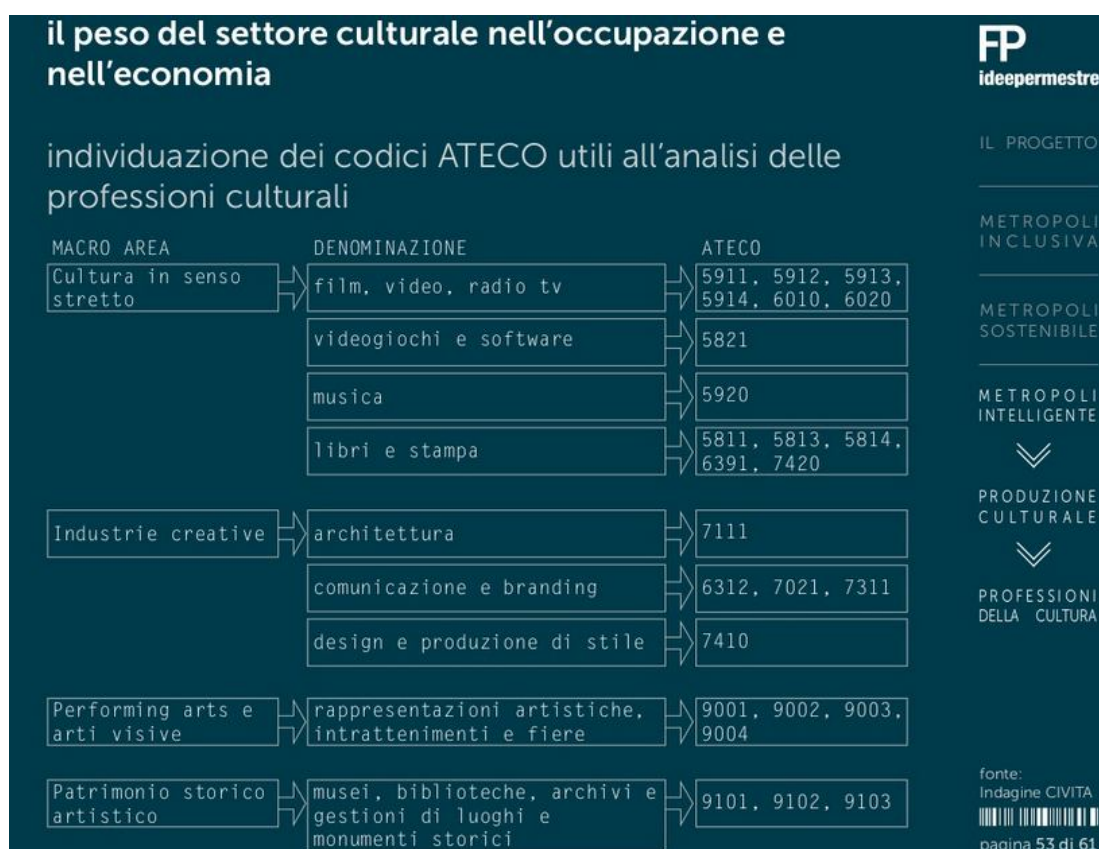
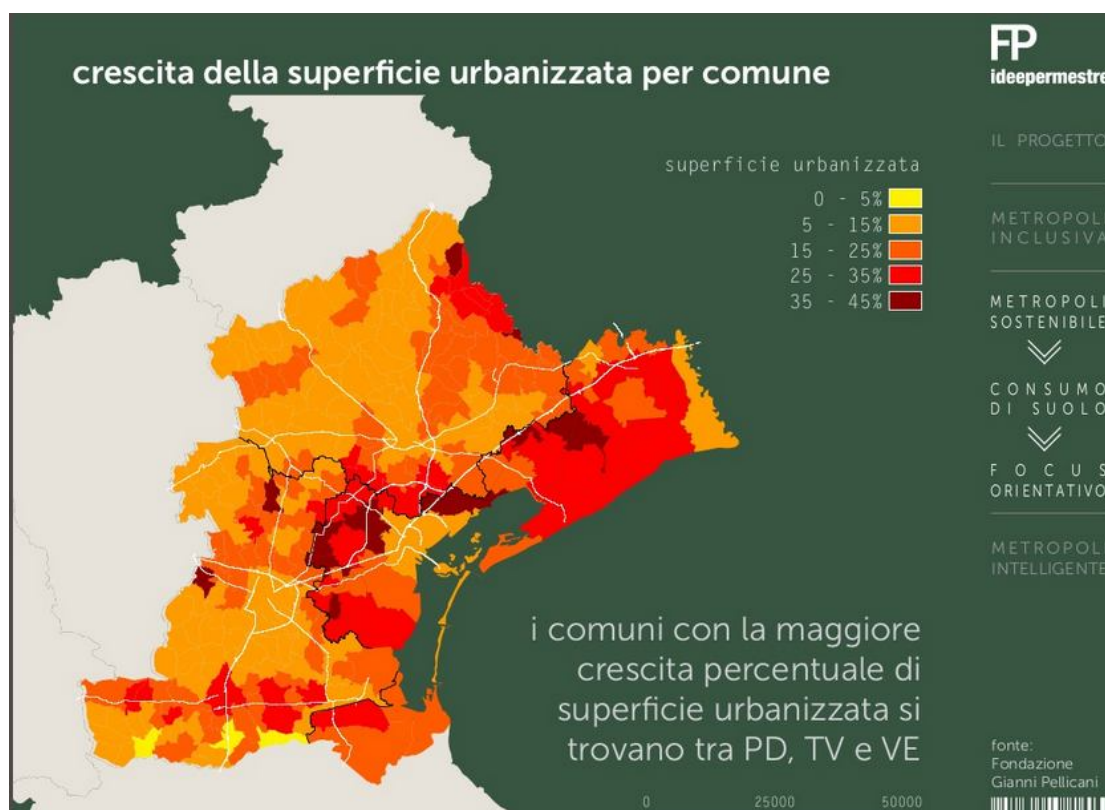
Fonte:  
Istat, Elaborazione su dati Ispra

evidenziato una tendenza costante all'incremento più che raddoppiando la sua quota di raccolta.

L'offerta di infrastrutture, espressa in termini di densità della rete (lunghezza in km delle reti di trasporto pubblico per 100 km<sup>2</sup> di superficie comunale) per il comune di Venezia è pari, nel 2010, a 71,5 km, 7,8 km in più rispetto al 2004. Il dato comunale è inferiore di circa 50 km rispetto al valore medio relativo a tutti i comuni capoluoghi di provincia, ma ciò è probabilmente da attribuire all'estensione della superficie del comune di Venezia, che comprende anche le acque lagunari.

tribuire all'estensione della superficie del comune di Venezia, che comprende anche le acque lagunari.

<sup>38</sup> ISTAT CNEL URBES II benessere equo e sostenibile nelle città - giugno 2013. [www.istat.it](http://www.istat.it)



<sup>39</sup> Fondazione Gianni Pellicani *Progetto Osservatorio Città Metropolitana*. Piano di lavoro. Sviluppa i lavori condotti nell'ambito di *Idee per Mestre* secondo la scansione di Europa 2020 per una *Metropoli Inclusiva, Sostenibile, Intelligente*.

Venezia è 1° per tenore di vita materiale tra le province del Veneto, ma si posiziona ultima nel dominio del lavoro, dell'ambiente e della sicurezza.

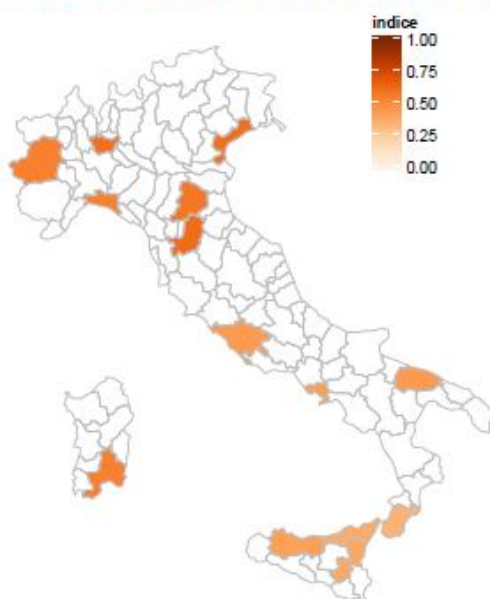
*Nord Est. Graduatoria degli indici di dimensione di benessere*

| Dove si vive meglio per dimensione di benessere? |                     |          |            |           |               |                               |           |           |
|--------------------------------------------------|---------------------|----------|------------|-----------|---------------|-------------------------------|-----------|-----------|
|                                                  | Benessere Materiale | Salute   | Istruzione | Lavoro    | Uso del tempo | Relazioni Personali e Sociali | Ambiente  | Sicurezza |
| Belluno                                          | 5                   | 8        | 2          | 3         | 12            | 1                             | 1         | 3         |
| Bolzano                                          | 1                   | 1        | 12         | 1         | 8             | 13                            | 4         | 5         |
| Gorizia                                          | 12                  | 11       | 13         | 13        | 11            | 2                             | 7         | 1         |
| Padova                                           | 6                   | 4        | 3          | 7         | 5             | 12                            | 9         | 11        |
| Pordenone                                        | 7                   | 10       | 8          | 8         | 10            | 5                             | 2         | 8         |
| Rovigo                                           | 13                  | 13       | 4          | 11        | 13            | 3                             | 8         | 13        |
| Trento                                           | 9                   | 2        | 1          | 4         | 7             | 11                            | 3         | 2         |
| Treviso                                          | 11                  | 6        | 7          | 10        | 3             | 8                             | 10        | 9         |
| Trieste                                          | 2                   | 12       | 10         | 5         | 2             | 4                             | 13        | 4         |
| Udine                                            | 8                   | 9        | 5          | 9         | 4             | 6                             | 5         | 10        |
| <b>Venezia</b>                                   | <b>3</b>            | <b>7</b> | <b>9</b>   | <b>12</b> | <b>6</b>      | <b>9</b>                      | <b>12</b> | <b>12</b> |
| Verona                                           | 4                   | 3        | 11         | 6         | 1             | 7                             | 6         | 6         |
| Vicenza                                          | 10                  | 5        | 6          | 2         | 9             | 10                            | 11        | 7         |

Fonte: Oltre il Pil 2013

Nel confronto con le città metropolitane Venezia migliora la sua posizione collocandosi al 4° posto della graduatoria dell'indice di benessere.

*La geografia del benessere delle città metropolitane.*



Fonte: Oltre il Pil 2013

*Città metropolitane. Graduatoria dell'indice di benessere*

| LA GEOGRAFIA DEL BENESSERE NELLE CITTA' METROPOLITANE |                     |
|-------------------------------------------------------|---------------------|
|                                                       | Valore Indice Unico |
| Firenze                                               | 0,71                |
| Bologna                                               | 0,68                |
| Milano                                                | 0,67                |
| <b>Venezia</b>                                        | <b>0,67</b>         |
| Genova                                                | 0,64                |
| Cagliari                                              | 0,59                |
| Torino                                                | 0,59                |
| Roma                                                  | 0,51                |
| Bari                                                  | 0,51                |
| Messina                                               | 0,48                |
| Palermo                                               | 0,47                |
| Catania                                               | 0,45                |
| Reggio di Calabria                                    | 0,44                |
| Napoli                                                | 0,42                |

Fonte: Oltre il Pil 2013

<sup>40</sup> Camera di Commercio Venezia - UnionCamere Veneto *Oltre il PIL 2013: la nuova geografia del benessere in Italia.* Luglio 2013.

“Nel 2001 l'Amministrazione di Venezia decide di costituire le Circoscrizioni in Municipalità e di sperimentare l'istituzione delle prime due, nel 2003 ne viene attivata una terza e nel 2005 si va all'introduzione delle Municipalità su tutto il territorio comunale, per un totale di sei, con l'elezione diretta del Presidente. Municipalità, quindi, come articolazioni organizzative e funzionali del Comune, strumento di governo e per ciò stesso chiamate ad operare in una logica di sistema.

La spinta verso tale direzione era anche legata alle reiterate richieste di referendum per separare Venezia e Mestre, ben quattro, da ultimo quello del 2003 (ce ne sarebbe ora un quinto in cantiere), comunque sempre respinte dal voto dei cittadini: una risposta all'insegna dell'unità del Comune, rafforzata dall'articolazione in Municipalità, a garanzia delle peculiarità e delle istanze del territorio. Oggi Venezia ha circa 270 mila abitanti. L'attuale delimitazione territoriale delle sei Municipalità vede due Municipalità per il Centro Storico e le isole e quattro per la Terraferma. (...)

Purtroppo alcune correnti di pensiero (politico e sindacale), pur riconoscendo nelle Municipalità una fondamentale funzione di rappresentanza dei cittadini, considerano di questi tempi in Città l'organizzazione in Municipalità più un costo che una risorsa, anche se va detto che sovente la discussione sul decentramento non è supportata da una puntuale conoscenza dei dati e da una disponibilità ad analizzare i problemi senza pregiudizi, ponendosi l'automatica considerazione, ad esempio, che riaccorpate equivale a risparmiare e tanto basta.

Personalmente ritengo che le Municipalità rappresentino in tutti i casi la dimensione di prossimità per eccellenza, dove si coniugano la dimensione gestionale e quella propria della funzione politica, in una sintesi che si è affermata nel tempo e rappresenta un punto di acquisizione e di riferimento consolidato per tutta la comunità territoriale, in grado di rispondere anche alla nuova domanda di partecipazione che non sempre coincide o si riconosce negli stessi profili istituzionali presenti.

La vera sfida oggi appare quella di riconoscere la necessità di confrontarsi in una logica di sistema, di quell'ordinamento comunitario che ho citato all'inizio, ridefinendo compiti e funzioni all'insegna della trasversalità e della cooperazione, indispensabile sia a fronte della carenza di risorse finanziarie che in una logica di programmazione partecipata, di cui va rilanciata la spinta propulsiva.

Si può dare maggiore efficienza ed efficacia all'azione amministrativa e recuperare anche margini di economicità a condizione di riconoscere l'obiettivo principale che è quello del miglior servizio da dare ai cittadini con cui va mantenuto sempre vivo il filo diretto. In questo senso chi è più vicino alla comunità dispone di dati e di elementi di valutazione che devono concorrere a guidare le scelte strategiche, che in una città come Venezia e come le altre che lo prevedono, siano anche orientate alla prospettiva della Città Metropolitana e nella conseguente rivisitazione di tutti i livelli di riferimento, istituzionale, organizzativo, di servizio.

La riflessione quindi è del tutto aperta e ritengo quanto mai utile che dal confronto tra grandi Città possano emergere indicazioni per delineare indirizzi comuni. Anche nella prospettiva di una Città Metropolitana che, dopo vent'anni, sembra più vicina, ma che deve avere un preciso significato sia nel governo delle funzioni di area vasta sia nel livello di prossimità al cittadino, in un contesto di autonomie che siano sostenibili e compatibili con l'assetto complessivo di sistema che la potrà caratterizzare”.

<sup>41</sup> S. del Tedesco ( Direzione Decentramento e Città Metropolitana del Comune di Venezia) - Comunicazione all'incontro “ *Attualità e sviluppi del decentramento*” organizzato dal Comune di Milano il 29 giugno 2012.

“Quello del Veneto si presenta come un caso di estremo interesse perché segnato da un marcato policentrismo dell’area metropolitana del Veneto centrale e dalla sostanziale sfasatura di questa rispetto al territorio attribuito di diritto alla Città metropolitana di Venezia. Ci troviamo cioè in presenza di un caso esemplare in cui l’Area metropolitana ‘di fatto’ non coincide per nulla con la Città metropolitana ‘di diritto’, costruita a partire dal territorio della provincia di Venezia. (...)”

L’area del Veneto centrale compresa tra le province di Venezia, Padova, Treviso e Vicenza ha infatti tutte le caratteristiche proprie di un’area ad alta densità metropolitana, ovvero di un territorio legato a una o più città centrali da rapporti di «interdipendenza funzionale» e di «elevata integrazione economica e sociale», che tuttavia presenta una forte frammentazione dal punto di vista politico-amministrativo, essendo suddivisa in quattro Province e oltre 200 Comuni, con evidenti difficoltà di governo dell’area vasta.

L’integrazione politica di quest’area metropolitana *di fatto*, che per dimensioni demografiche (2,6 milioni di abitanti) supererebbe il caso della città metropolitana di Torino potrebbe costituire senz’altro un’importante occasione per migliorare la qualità dei servizi per le persone e per le imprese che operano sul territorio e, più in generale, per la qualità della vita dei suoi abitanti, come è stato messo bene in luce dal Rapporto Ocse del 2010. Ma, soprattutto, potrebbe rispondere in modo adeguato a quanto richiesto dalle politiche dell’Unione Europea per le *City Regions* nei prossimi anni. (...)

Facendo riferimento infatti alle politiche europee per le *City Regions* previste dalla prossima programmazione 2014-2020, nel caso del Veneto l’ipotesi più coerente con gli obiettivi della metropolizzazione sarebbe quella che porta a dare finalmente visibilità e rilevanza istituzionale all’area metropolitana del Veneto centrale, a partire *in primis* dalle città di Padova, Venezia e Treviso, dotandola di una adeguata forma di *governo metropolitano*, con un’organica ripartizione di funzioni fra i diversi livelli istituzionali.

Non avrebbe alcun senso, infatti, far coincidere la Città metropolitana con l’attuale Provincia di Venezia, come tende a prefigurare la normativa, e tanto meno ridurla ai comuni limitrofi al Comune di Venezia, che non costituiscono in alcun modo una Città metropolitana. D’altro canto, la costituzione della Città metropolitana in questi termini metterebbe in risalto le specificità delle altre aree regionali come quella montana, del Basso Veneto e del quadrante veronese, del cui sviluppo la Città metropolitana si proporrebbe come elemento propulsivo, facendo da catalizzatore e da raccordo delle relazioni con i flussi globali.

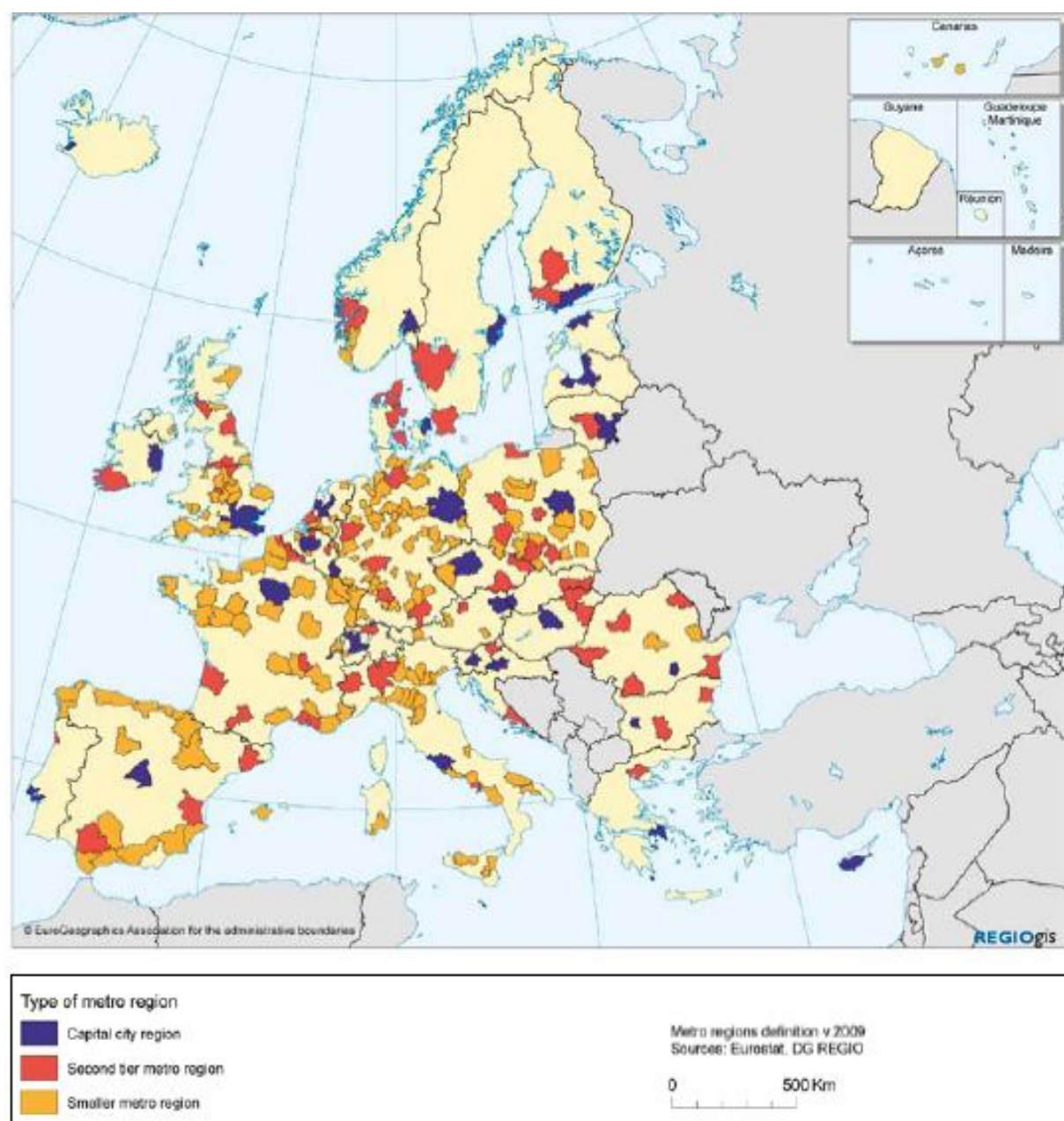
Si tratta di un’occasione storica per riconoscere l’area metropolitana che esiste di fatto, come testimoniano i flussi di persone, imprese, merci, capitali, informazioni che la attraversano oltre i suoi stessi confini, per delineare uno scenario istituzionale che possa creare le condizioni per rilanciare lo sviluppo del territorio.

Un’area di 2,6 milioni di abitanti, del tutto simile alle aree metropolitane di Toronto e Barcellona, che produce un Pil di circa 120 miliardi di dollari annui, come Londra e Stoccolma, ma che necessita di un progetto politico condiviso di governo di area vasta che sia in grado di traghettare il Veneto manifatturiero nell’era dell’economia globale e del terziario avanzato. A sostegno di questa ipotesi vanno segnalati anche altri casi regionali, come quello toscano di Firenze-Prato-Pistoia (Morandi, Bai, Screpanti, 2012), in cui è strategicamente opportuno dare forma a reti policentriche di città valorizzando i territori produttivi che gravitano sulla città capoluogo”.

<sup>42</sup> P. Messina *La questione metropolitana. Il caso del Veneto nel conteso europeo e globale*. Economia e società regionale 1.2013.

## 5. Continuare la ricerca

### Tre tipologie di “regioni metropolitane” in Europa<sup>43</sup>



<sup>43</sup> L. Dijkstra and H. Poelman *Regional typologies* 1.2011 - [www.ec.europa.eu/regional\\_policy](http://www.ec.europa.eu/regional_policy).

## Le 3 opzioni strategiche

Il documento propone per la discussione tre opzioni strategiche per l'impiego dei fondi, emerse dal rilancio del programma 2007-2013 e suggerite dal dibattito europeo e nazionale.



## Promuovere innovazione produttiva e sociale attraverso le città

Le città sono al centro sia del rilancio della produttività, sia del recupero di inclusione sociale. La programmazione Comunitaria 2014-2020 ci offre l'opportunità di rimettere le città al centro della programmazione



<sup>44</sup> Ministero per la Coesione Territoriale *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014 - 2020* (dicembre 2012).

#### 4. Quattro “novità” per il 2014-2020

##### **Approccio comune dei fondi**

Le politiche per la coesione (FESR, FSE e FC), lo sviluppo rurale (FEASR) e il settore marittimo e della pesca (FEAMP) sono integrate in un **Quadro Strategico Comune** orientato ai **risultati**, alla verifica dei progressi e all'armonizzazione delle regole.

##### **Concentrazione tematica**

Le priorità del Quadro Strategico Comune 2014 – 2020 sono concentrate su **undici obiettivi tematici**, connessi con la **Strategia di Europa 2020** ed orientati alla crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva

##### **Approccio territoriale rafforzato**

Le nuove politiche di coesione propongono un rafforzato approccio territoriale, da promuovere attraverso l'estensione dello **Sviluppo Locale Partecipativo**, il ricorso ad **Investimenti Territoriali Integrati**, la conferma dello **sviluppo urbano**

##### **Condizionalità**

La proposta di Regolamento richiede a Stati Membri e Regioni di soddisfare delle **condizionalità ex ante** (requisiti) per poter accedere ai fondi ed assegna ai Programmi una riserva di efficienza e di efficacia in base a delle **condizionalità ex post**.

#### 39. Le tre opzioni strategiche

##### **Cittadinanza e industria nel Mezzogiorno**

La strategia combatte i **due deficit essenziali della cittadinanza** (dalla sicurezza personale, alla legalità, alla giustizia, all'istruzione, alla qualità dell'aria e dell'acqua, al trasporto pubblico, alla cura di infanzia e anziani, alla rete digitale) e della attività produttiva privata, in primo luogo manifatturiera, ma anche agricola, commerciale e di servizi del welfare.

##### **Città**

La programmazione dei Fondi comunitari considererà le città come **“città funzionali”**; distinguerà tra grandi città/aree metropolitane, città medie e sistemi di piccoli comuni; punterà sulla “rete delle grandi città metropolitane” per rafforzare la competitività dell'Europa; rafforzerà la cooperazione e co-decisione tra diversi livelli di governo.

##### **Aree Interne**

Questa opzione mira a **tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti** affidandogliene la cura, promuovere la diversità naturale e culturale e il policentrismo aprendo all'esterno, rilanciare lo sviluppo e il lavoro attraverso l'uso di risorse potenziali male utilizzate.

<sup>45</sup> Comunicazione di R. Colaizzo ( FORMEZ) al seminario di formazione *Europa 2020: strategie e opportunità per l'area vasta brindisina*, Brindisi 16 maggio 2013 - [www.issuu.com/formez](http://www.issuu.com/formez).

## Dati comparativi città medie - città metropolitane in Italia<sup>46</sup>

**Tabella 1. Il numero e la popolazione residente delle città medie, delle città metropolitane e dei comuni italiani, 2012**

|                                       | Città medie | Città metropolitane | Italia     |
|---------------------------------------|-------------|---------------------|------------|
| Numero di comuni                      | 105         | 14                  | 8.092      |
| % di comuni sul totale                | 1,3%        | 0,2%                | 100,0%     |
| Popolazione residente 2012            | 9.267.738   | 9.097.140           | 59.394.207 |
| % di popolazione residente sul totale | 15,6%       | 15,3%               | 100,0%     |
| Densità abitativa (ab./kmq)           | 563         | 2.507               | 197        |

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat, 2013

**Tabella 2. L'andamento demografico nelle città medie, nelle città metropolitane e nei comuni italiani, 2002-2012**

| Territorio          | Popolazione residente |            |                  |
|---------------------|-----------------------|------------|------------------|
|                     | 2002                  | 2012       | Var. % 2002/2012 |
| Città medie         | 9.030.643             | 9.267.738  | 2,6%             |
| Città metropolitane | 9.184.583             | 9.097.140  | -1,0%            |
| Italia              | 56.993.742            | 59.394.207 | 4,2%             |

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat, anni vari

**Tabella 13. Alcune spese in conto capitale delle città medie, delle città metropolitane e dei comuni italiani, valori in euro pro capite, 2012**

| Voci di spesa                                                 | Città medie | Città metropolitane | Italia |
|---------------------------------------------------------------|-------------|---------------------|--------|
| Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse               | 35,69       | 49,74               | 43,00  |
| Infrastrutture telematiche                                    | 0,61        | 0,86                | 0,54   |
| Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico | 9,35        | 6,41                | 7,66   |
| Strade ferrate e relativi materiali d'esercizio               | 0,30        | 19,66               | 3,19   |
| Impianti sportivi                                             | 7,10        | 1,54                | 7,31   |
| Opere artistiche                                              | 0,07        | 0,11                | 0,11   |
| Spese in Conto Capitale                                       | 198,68      | 408,64              | 240,97 |

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati SIOPE, 2013

**Tabella 15. Percentuale di raccolta differenziata, raccolta differenziata pro capite e rifiuti urbani totali pro capite, nelle città medie, nelle città metropolitane e nei comuni italiani, 2011**

|                                            | Città medie | Città metropolitane | Italia |
|--------------------------------------------|-------------|---------------------|--------|
| Numero di comuni censiti                   | 105         | 14                  | 6.826  |
| Percentuale di raccolta differenziata      | 36,5%       | 23,9%               | 35,5%  |
| Raccolta differenziata pro capite (kg/ab.) | 225,9       | 147,8               | 186,6  |
| Rifiuti urbani totali pro capite (kg/ab.)  | 619,3       | 617,2               | 527,7  |

Fonte: elaborazione Ancitel Energia e Ambiente - 2° Rapporto Raccolta Differenziata 2011

<sup>46</sup> Quaderni di analisi ANCI IFEL *L'Italia delle città medie* - giugno 2013. In base agli indicatori di metodo utilizzati nello studio ben 10 città ( su 13) del Nordest si collocano nella definizione "città media".

### Principi organizzativi delle autonomie locali e regionali

Il Comitato delle Regioni

**32.** “Esprime la convinzione che amministrazioni locali e regionali funzionanti e un decentramento efficiente debbano fondarsi sui principi di sussidiarietà, proporzionalità e *governance* multilivello;

**33.** considera estremamente importante che la *governance* locale e regionale sia condotta attraverso organi democraticamente eletti e ampiamente rappresentativi, responsabili nei confronti dei loro cittadini. La vicinanza della politica ai cittadini che ne deriva illustra il valore aggiunto della democrazia locale e regionale, dal momento che il buon governo e la trasparenza rafforzano la legittimità e la responsabilità degli enti locali e regionali, nonché la fiducia di cui godono;

**34.** ritiene assolutamente necessario che le decisioni sull'introduzione di riforme a favore del decentramento di competenze e risorse finanziarie corrispondano alle aspettative ed esigenze concrete dei cittadini e delle comunità locali e regionali: tuttavia, riconosce anche che si può ricorrere all'istituto del referendum qualora l'importanza delle misure da prendere lo giustifichi e in conformità della costituzione dello Stato membro interessato;

**35.** prende atto con soddisfazione del fatto che l'integrazione europea ha apportato un contributo decisivo al processo del decentramento regionale e locale. Nei paesi candidati all'adesione e nei paesi del partenariato orientale, il processo di decentramento già in atto o attualmente in discussione può dare un contributo essenziale affinché tali paesi possano adattarsi più facilmente e rapidamente all'*acquis* dell'Unione europea e adempiere meglio agli obblighi che comporta l'adesione all'UE;

**36.** ricorda inoltre il riconoscimento indiretto della democrazia locale e regionale operato dai trattati europei (art. 10 del TUE, art. 20, par. 2, del TFUE e art. 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE), il che sta a dimostrare che l'Unione europea, al di là della sua neutralità per quanto riguarda l'ordinamento istituzionale degli Stati membri, considera la democrazia locale e regionale come una delle basi della propria legittimità; (...)

**39.** concorda, fra gli altri, con il CPLRE sul fatto che il numero delle unità decentrate nei paesi europei dovrebbe tener conto anche dell'estensione territoriale di ciascuno Stato membro, e ricorda il cosiddetto *Manifesto di Salerno* formulato dall'associazione Arco Latino nel 2012, che contiene preziose raccomandazioni per il futuro sviluppo dei livelli amministrativi intermedi;

**40.** invita le istituzioni europee a sostenere il decentramento, che secondo il motto dell'UE «Unità nella diversità» rappresenta un fattore fondamentale per la promozione della diversità culturale, anche al fine di stimolare la percezione di appartenenza delle entità territoriali al ruolo di entità territoriali europee;

**41.** ricorda in questo contesto i vantaggi decisivi offerti dalla *governance* decentrata, come una migliore comprensione dei bisogni e desideri dei cittadini, la (co)definizione di politiche capaci di promuovere una crescita sostenibile e competitiva, una sana gestione finanziaria, investimenti a livello locale e regionale e il rafforzamento dell'autonomia e della democrazia locale e regionale”.

---

<sup>47</sup> Comitato delle Regioni - Parere formulato il 17 maggio 2013. [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

“Le leggi regionali hanno sempre esercitato un ruolo rilevante nel concreto assetto delle funzioni locali ed anche nella scelta dei modelli organizzativi deputati allo svolgimento di tali funzioni, sia prima che dopo la riforma costituzionale del 2001. Con la riforma, e in particolare con la riscrittura dell'art.118 questo ruolo avrebbe dovuto ulteriormente svilupparsi, in applicazione dei principi di differenziazione e adeguatezza ivi declinati.

Ma la capacità delle Regioni di adattare la propria legislazione a questi principi è stata diversa sul territorio: in alcuni casi, esse sono riuscite a creare un vero e proprio sistema delle autonomie locali coerente ed armonico anche nella distribuzione delle funzioni amministrative; in altri casi, hanno incontrato complessità maggiori. Lo dimostra anche il fatto che alcune Regioni abbiano utilizzato ampiamente lo strumento del decentramento delle funzioni amministrative, soprattutto a favore delle Province, mentre altre vi siano ricorse molto meno; generando quella diffusa sensazione di “inutilità” del livello provinciale che avrebbe potuto senz'altro essere evitato con una applicazione più convinta dei principi del nuovo articolo 118 della Costituzione.

Perciò, in questo momento, si registrano sul territorio situazioni molto differenziate. Così - restando in tema di Province - ve ne sono alcune che, esercitando numerose funzioni conferite dalle Regioni, derivano una quota molto rilevante delle proprie risorse dai trasferimenti effettuati, appunto, dalle Regioni; ve ne sono altre, invece, la cui sopravvivenza si fonda essenzialmente su trasferimenti statali, oltre che sulla propria autonoma capacità finanziaria.

In sintesi, si può dire che il ruolo delle leggi regionali in materia di organizzazione e modalità di esercizio delle funzioni amministrative locali avrebbe potuto essere più esteso di quanto effettivamente è stato e che, comunque, vi sono situazioni molto differenziate sul territorio. La crisi economica, naturalmente, ha accentuato queste criticità, poiché ha originato una tendenza al riaccentramento e una generale sfiducia nelle Regioni. (...)

In questo contesto critico, non sono comunque mancati tentativi apprezzabili di alcune Regioni di svolgere il proprio ruolo di guida nei confronti del proprio sistema locale. Tra queste vi è anche la Regione Emilia Romagna, che con la legge regionale intitolata *“Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*, approvata definitivamente dall'Assemblea Legislativa Regionale il 21 dicembre 2012, manifesta l'intenzione di avviare, d'intesa con gli enti locali, un processo di rifunzionalizzazione del proprio sistema amministrativo, che va oltre la mera attuazione delle norme statali in materia di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni.

Essa può essere suddivisa sostanzialmente in due parti: la prima disciplina il procedimento di riorganizzazione delle funzioni amministrative provinciali; la seconda, più corposa, detta il procedimento per l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali, e disciplina l'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni, prevedendo anche la trasformazione delle Comunità montane in unioni di comuni.

E' interessante osservare come la Regione, nonostante tutte le incertezze del quadro normativo (ivi compresa l'incertezza sul riordino delle dimensioni dei confini provinciali), abbia cercato di darsi un obiettivo ambizioso: ripensare nella sua interezza la distribuzione delle funzioni amministrative sul proprio territorio. Ciò partendo dal presupposto che alla Regione sia ancora consentito allocare le funzioni amministrative fra tutti e tre i livelli di governo (Comuni, Province, Regione), in conformità all'art. 118, nonostante il contrario avviso del legislatore statale”.

---

<sup>48</sup> C. Tubertini - Intervento al seminario *“La razionalizzazione del sistema locale in Italia e in Europa”* svoltosi presso la Scuola di specializzazione in studi sull'Amministrazione Pubblica dell'Università di Bologna (SPISA) il 17 dicembre 2012.

Compartimenti nel 1861



Province nel 2011



“Dall'entrata in vigore della legge, e in attesa della legge costituzionale di abolizione, i presidenti o i commissari delle attuali Province convocano i sindaci dei comuni del territorio provinciale entro 20 giorni dalla proclamazione per dare vita ad un ente di secondo grado semplificato, di area vasta, dove le funzioni sono ridotte e dove al posto di Presidente e consigli provinciali eletti a suffragio diretto si avranno sindaci e presidenti delle Unioni. È prevista inoltre una assemblea che eleggerà al suo interno il presidente della Provincia. Un organo più ristretto di sindaci, il Consiglio provinciale, avrà compiti di indirizzo. Tutti i sindaci e i componenti degli organi svolgono le loro funzioni saranno a titolo gratuito. Alle Province come enti di secondo grado (il nome Province in questa legge resta, essendo ancora in Costituzione), rimarranno le funzioni di pianificazione riguardo territorio, ambiente, trasporto, rete scolastica. L'unica funzione di gestione diretta riguarderà la pianificazione, costruzione e manutenzione delle strade provinciali. Con legge regionale saranno trasferite insieme alle funzioni delle Province anche il patrimonio e le risorse umane e strumentali verso i Comuni e le Unioni dei Comuni, Città metropolitane o Regioni. Le funzioni attualmente svolte dalle Province saranno assegnate prevalentemente ai Comuni. **Province commissariate:** Fino alla prima tornata elettorale utile per i sindaci del territorio provinciale restano in carica i commissari o presidenti in carica delle Province”.

<sup>49</sup> Società Geografica Italiana *Il riordino territoriale dello Stato*. Luglio 2013. La proposta del Governo si legge nel comunicato del 26 luglio 2013. Il Parere, avverso, dell'UPI è disponibile in [www.upinet.it](http://www.upinet.it).



### Flash Eurobarometer 373

## EUROPEANS' ENGAGEMENT IN PARTICIPATORY DEMOCRACY

“Il rapporto si articola in tre parti: la prima è rivolta alle ONG e al mondo dell'associazionismo, per sondare la percezione dei cittadini circa la loro capacità di difendere i propri interessi al livello locale, nazionale ed europeo; la seconda parte intende sondare la percezione dell'efficacia dei vari strumenti di partecipazione, prima fra tutti la partecipazione elettorale; la terza sezione infine intende analizzare il coinvolgimento diretto dei cittadini europei mediante petizioni, social media e altri strumenti di partecipazione diretta.

Il canale dell'associazionismo è messo a confronto con i canali tradizionali di partecipazione politica e con la possibilità ad essi connessa di influenzare i processi decisionali. Pertanto viene sondata la capacità che l'andare a votare alle elezioni regionali, nazionali, europee ha di influenzare il decision making europeo in confronto alla partecipazione ad un'associazione o ad una ONG. Il 73% degli intervistati ritiene che votare alle elezioni regionali offra una reale possibilità di influenzare i processi decisionali; il 70% ripone la stessa fiducia nelle elezioni nazionali. Tali percentuali calano (54%) se si passa all'elezioni per il Parlamento europeo e la partecipazione ad un'associazione o ONG.

#### *Il coinvolgimento diretto dei cittadini*

Diverso è il discorso per quanto riguarda il diretto coinvolgimento dei cittadini in attività finalizzate ad influenzare direttamente il processo decisionale mediante un coinvolgimento diretto. Così è stato chiesto agli intervistati se negli ultimi due anni avevano svolto una serie di attività, quali petizioni, partecipazione a dibattiti pubblici a livello regionale o nazionale, ecc. – volte a segnalare una volontà di influenzare direttamente i processi decisionali.

Il 34% ha dichiarato di aver firmato una petizione, mentre il 28% degli intervistati ha dichiarato di aver espresso le proprie opinioni attraverso la rete; solo l'1% degli intervistati ha dichiarato di aver partecipato ad dibattito pubblico a livello europeo”.

---

<sup>50</sup> EB Report 373 - febbraio 2013 ; Commento proposto da C. Marchetti il 12 giugno 2013 [www.labsus.org](http://www.labsus.org)

«I cittadini sono tali se possono partecipare alla cosa di tutti. La repubblica delle idee - la repubblica, con le sue regole a salvaguardia delle minoranze e a favore dei beni comuni - è l'unico spazio di tutti dove la convivenza civile si può sviluppare in pace», scrive Luca De Biase, suggerendo che l'informazione che circola sui media «nasce dalla ricerca, dunque dal metodo» (2011) e ha tanto più valore civico quanto più il metodo con il quale è ricercata è a sua volta un algoritmo incarnato nelle piattaforme che richiami gli utilizzatori al codice di comportamento necessario a fare dell'informazione uno strumento di cittadinanza. I principi fondamentali del metodo con il quale l'informazione può essere considerata di qualità - accuratezza, indipendenza, completezza, legalità - diventano metodo e algoritmo nel momento in cui la loro responsabile applicazione è richiesta per poter utilizzare le piattaforme che a quel punto sono a pieno titolo «Media Civici».

In pratica, i Media Civici, progettati sin da subito con l'obiettivo di promuovere l'impegno civico, la partecipazione e la trasparenza, possono essere considerati come infrastrutture per sostenere la democrazia rappresentativa attraverso il rafforzamento dei legami sociali e la partecipazione della cittadinanza alle costruzioni delle politiche pubbliche.

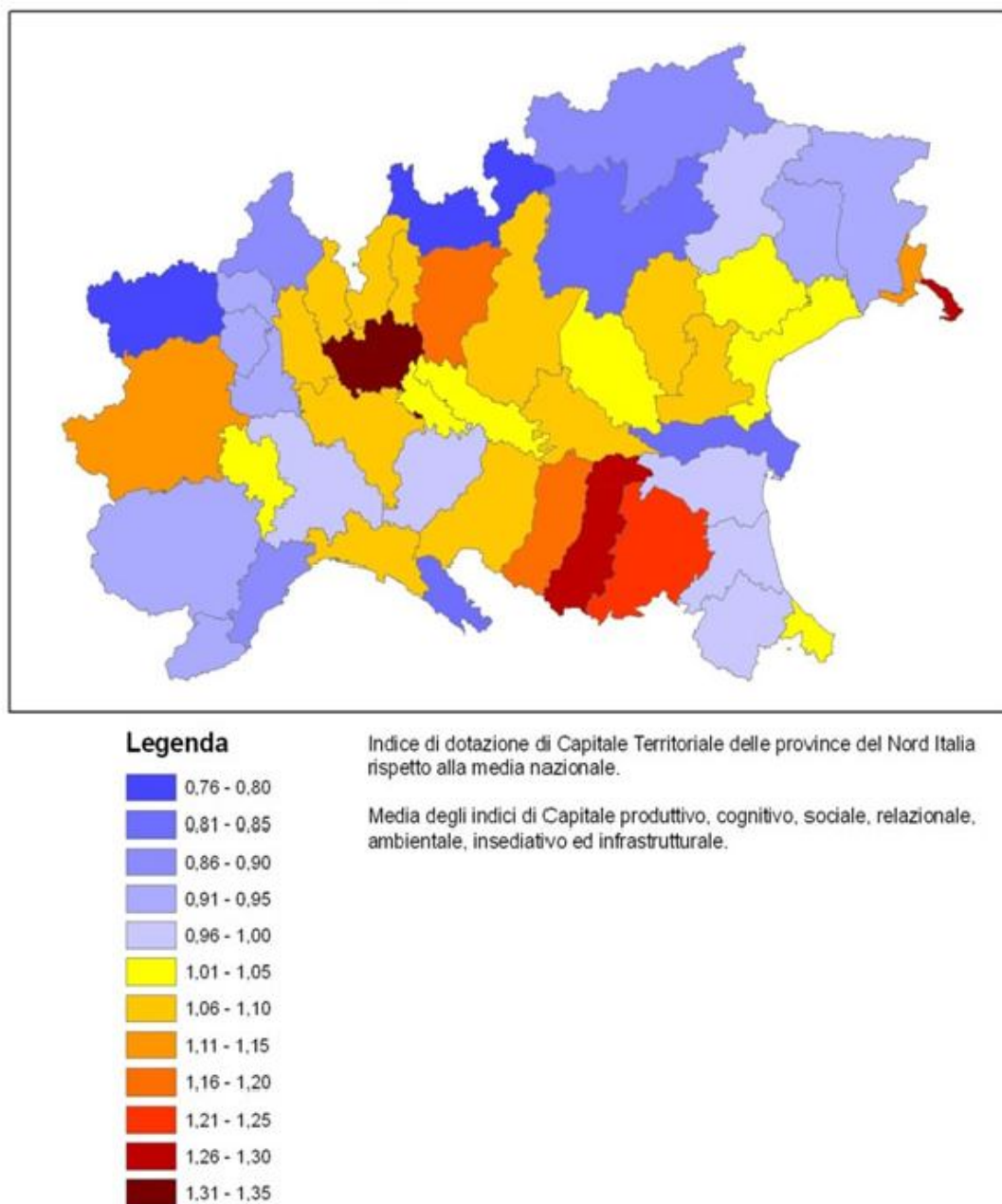
|                              | Reti civiche                                                                                         | Media sociali                                                             | Media Civici                                                                                                       |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Dimensione geografica</b> | Locale (community-based)                                                                             | Sovra-locale                                                              | Sia locale che sovra-locale                                                                                        |
| <b>Obiettivi generali</b>    | Coesione sociale, cittadinanza informata, formazione, rafforzamento democratico                      | Aumento del numero degli utenti e del numero dei contenuti                | Rafforzamento dei legami sociali e della partecipazione democratica                                                |
| <b>Obiettivi specifici</b>   | Discussione tra le persone, informazioni sulle amministrazioni pubbliche, accesso ai servizi sociali | Permettere agli utenti di produrre contenuti modificabili da altri utenti | Permettere agli utenti di produrre contenuti significativi per la comunità locale e per la dimensione sovra-locale |
| <b>Tipo di innovazione</b>   | Migliorare l'azione delle comunità                                                                   | Realizzazione di nuove idee                                               | Nuove idee e miglioramento dell'azione delle comunità                                                              |

**Tabella 1:** Un confronto tra reti civiche (Schuler, 1994), media sociali (Kaplan e Haenlein, 2010) e Media Civici (Jenkins, 2007).



<sup>51</sup> Senato della Repubblica - Fondazione AHREF / media civici in ambito parlamentare .Strumenti e scenari - maggio 2013.

### - Capitale Territoriale -



“Il capitale territoriale può essere definito come un insieme di *asset* localizzati - naturali, umani, artificiali, organizzativi, relazionali e cognitivi - che costituiscono il potenziale competitivo di un territorio. (...) Si possono distinguere: capitale infrastrutturale e insediativo, capitale naturale e identitario, capitale produttivo, capitale cognitivo, capitale sociale e relazionale. Sono le componenti di relazionalità e di *governance* che appaiono oggi più rilevanti e permettono il miglior utilizzo del capitale territoriale consolidato. Il concetto di capitale territoriale può dunque essere utilissimo per costruire appropriate politiche di sviluppo regionale e urbano”.

<sup>52</sup> R. Camagni *Verso una riforma della governance territoriale* in Visioni e politiche del territorio: per una nuova alleanza tra urbano e rurale, a cura di P. Bonora. Quaderni del territorio n. 2 - gennaio 2012.