



REGIONE DEL VENETO



Conferenza Sindaci
della Venezia Orientale

Supporto alla definizione della zona omogenea della Venezia Orientale

PROPOSTA D'INTESA REGIONE-CITTÀ METROPOLITANA-COMUNI

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DELLA ZONA OMOGENEA

**PROPOSTA PER L'ARTICOLAZIONE DEL PIANO STRATEGICO E DEL DOCUMENTO UNICO DI PROGRAMMAZIONE PER LA
ZONA OMOGENEA**

PROPOSTA DI ITER PER LA FORMULAZIONE DI PARERI E PROPOSTE SUGLI ATTI DELLA CITTÀ METROPOLITANA

**PROPOSTE DI AMBITI OTTIMALI PER L'ESERCIZIO IN FORMA ASSOCIATA DI SERVIZI COMUNALI E DI DELEGHE DI
FUNZIONI METROPOLITANE**



NOVEMBRE 2018

Gruppo di Lavoro

VeGal

Simonetta Calasso, Giancarlo Pegoraro

Conferenza dei Sindaci

Presidente Loretta Aliprandi (Sindaco di Meolo)

Nomisma Spa

Francesco Capobianco (Responsabile di Progetto), Costanza Arlotti,
Paola Piccioni, Giulio Santagata e Luigi Scarola

Sommario

PREMESSA	4
1. Proposta d’Intesa Regione-Città Metropolitana-Comuni.....	5
2. Proposta di Regolamento della Zona Omogenea.....	8
3. Proposte per l’articolazione del Piano strategico e del Documento Unico di programmazione per la Zona Omogenea.....	13
4. Proposte di iter per la formulazione di pareri sugli atti della Città Metropolitana inerenti la Zona Omogenea.....	22
5. Proposte di ambiti ottimali per l’esercizio in forma associata di servizi comunali e di deleghe di funzioni metropolitane	23
BIBLIOGRAFIA	28

PREMESSA

Nell'ambito dell'ampio processo di riordino degli Enti Locali degli ultimi anni, le Città Metropolitane stanno, man mano, assegnando specifici compiti alle cosiddette Zone Omogenee, intese come istituzioni, all'interno dei confini metropolitani, dotate di caratteristiche geografiche, demografiche, storiche, economiche ed istituzionali comuni.

In particolare, lo statuto della Città metropolitana di Venezia (entrato in vigore il 22 febbraio del 2016) prevede – all'articolo 2, comma 4 – che “l'organizzazione della Città metropolitana si articola in una o più zone omogenee. Il Consiglio metropolitano, nei modi ed alle condizioni previste dalla legge e dallo statuto, provvede: a. al riconoscimento, quale zona omogenea, degli ambiti territoriali considerati dalla legge regionale 22 giugno 1993, n. 16, e di ogni altro ambito territoriale individuato dai Comuni per l'esercizio associato di loro funzioni e servizi; b. al riconoscimento di zone omogenee anche sulla base di apposita deliberazione dei Consigli dei Comuni che intendono farvi parte, ove vengano concordemente riconosciute le specificità che ne accomunano il territorio, le funzioni che utilmente potrebbero essere valorizzate, associate o delegate sulla base di tali specificità e le modalità di rappresentanza e relazione richieste presso gli organi della Città metropolitana”.

Il riferimento alla LR 16/93 riguarda unicamente la Venezia Orientale ed i 22 Comuni (metà del numero dei Comuni della Città Metropolitana di Venezia) ad essa riferibili. Per dare attuazione al processo che porti la Zona Omogenea ad essere effettivamente operativa, la Regione Veneto e il VeGal hanno commissionato il progetto “Supporto alla definizione delle zona omogenea della Venezia orientale”. Tale progetto ha comportato alcuni momenti di confronto con gli amministratori locali (si veda la “Relazione finale sulle attività realizzate”) sul ruolo della Zona Omogenea del Veneto Orientale e la produzione di diversi output. I capitoli seguenti rappresentano le proposte relative a diversi aspetti, burocratici e strategici, per coadiuvare gli amministratori locali all'interno di un più ampio percorso di revisione organizzativa dei servizi e delle funzioni sia a livello zonale che metropolitano.

1. Proposta d’Intesa Regione-Città Metropolitana-Comuni

Di seguito si riporta una struttura di Intesa Regione-Città Metropolitana- Comuni sulla base di quanto realizzato nelle altre Città Metropolitane di riferimento.

Una volta che la Conferenza permanente Regione-Autonomie locali del Veneto (in luogo, ad esempio della Conferenza permanente Regione Lombardia – Città Metropolitana di Milano, nel caso lombardo) abbia definito le Zone Omogenee, il Consiglio Metropolitan approva l’Intesa sulle Zone Omogenee. La Direzione Proponente è quella che si occupa, generalmente, del supporto agli Organi Istituzionali e delle Partecipazioni.

Sempre in via generale, si presenta una Relazione Tecnica nella quale si richiamano i vari passaggi istituzionali ed amministrativi (dall’articolo 1 comma 11, lettera c della Delrio fino al già richiamato provvedimento di delimitazione delle Zone omogenee con indicazione del nome della Zona e dell’elenco dei Comuni che ne fanno parte, nonché dei vari correttivi individuati nell’iter).

Successivamente, il Consiglio Metropolitan, richiamati i diversi riferimenti normativi e visti i principali atti di riferimento (Statuto della Città Metropolitana, Regolamento sull’Ordinamento degli Uffici, la Legge 56/2014 e il decreto Lgs. 267 del 2000) delibera, sostanzialmente, l’approvazione dell’Intesa sulle Zone Omogenee e la suddivisione del territorio ex provinciale (elenco e cartografie).

L’ “Atto di Indirizzo ai fini dell’Intesa sulle Zone Omogenee” richiama, nei contesti analizzati, le leggi regionali di recepimento (nel caso lombardo, ad esempio, la LR 32/2015) e concorda di:

- di proporre l’Intesa sulle Zone Omogenee della Città Metropolitana oggetto del presente “atto di indirizzo”
- di trasmettere il presente “atto di indirizzo” al Presidente della Giunta Regionale e al Sindaco della Città Metropolitana per i successivi provvedimenti di competenza dei due Enti.

L’ “Intesa tra Regione e Città Metropolitana” è strutturata, generalmente, come segue

Premesso che:

- la Legge 56/2014, art. 1, comma 11 lett. c) stabilisce che “oltre alle materie di cui al comma 10, lo statuto: può prevedere, anche su proposta della regione e comunque d’intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”;
- la L.R. di recepimento (come la L.R. 32/2015 lombarda) detta principi e procedure per l’individuazione e la variazione delle zone omogenee della Città metropolitana, e che ne indica le seguenti finalità: “per assicurare l’omogeneità, l’integrazione, l’adeguatezza, la stabilità e la continuità amministrativa dell’esercizio di una pluralità di funzioni conferite dalla Città metropolitana e dai comuni che le compongono, nonché per articolare in

modo integrato le attività e i servizi regionali e metropolitani con quelli comunali, ed inoltre le identifica quali ambiti di gestione associata di funzioni comunali e di ulteriori funzioni attribuite dalla Regione”;

- la L.R. di recepimento (come la 32/2015 lombarda) prevede che la proposta di composizione delle Zone Omogenee sia definita con intesa concertata in sede di Conferenza permanente Regione - Città metropolitana (o Enti Locali);
- lo Statuto di Città Metropolitana di Venezia all’art. 2 comma 4 prevede l’organizzazione della Città metropolitana si articola in una o più Zone Omogenee. Il Consiglio metropolitano, nei modi ed alle condizioni previste dalla legge e dallo statuto, provvede:
 - a. al riconoscimento, quale Zona Omogenea, degli ambiti territoriali considerati dalla legge regionale 22 giugno 1993, n. 16, e di ogni altro ambito territoriale individuato dai Comuni per l’esercizio associato di loro funzioni e servizi;
 - b. al riconoscimento di Zone Omogenee anche sulla base di apposita deliberazione dei Consigli dei Comuni che intendono farvi parte, ove vengano concordemente riconosciute le specificità che ne accomunano il territorio, le funzioni che utilmente potrebbero essere valorizzate, associate o delegate sulla base di tali specificità e le modalità di rappresentanza e relazione richieste presso gli organi della Città metropolitana;
- l’Articolazione del territorio in Zone Omogenee prevede che le stesse siano istituite con delibera del Consiglio metropolitano, previa intesa con la Regione ed altresì con parere vincolante della Conferenza metropolitana;
- la Città metropolitana con Delibera del Consiglio metropolitano n..... del ha approvato in via definitiva il Regolamento per il funzionamento delle Zone Omogenee;

Preso atto della comune volontà di pervenire all’Intesa di cui alla legge di recepimento, onde consentire l’effettivo processo di progressiva attivazione delle suddette Zone Omogenee;

Considerata l’opportunità, in linea generale, di riferirsi al criterio di valorizzazione di specifiche richieste dei Comuni interessati, in relazione alla rispettiva appartenenza alle Zone Omogenee;

Rilevato che l’articolazione territoriale in Zone Omogenee è espressamente prevista dalla L. 56/14 per le Città metropolitane, ma che anche per il restante territorio regionale si prospetta un’analoga esigenza di articolazione in ambiti ottimali o aree omogenee e che pertanto si ritiene opportuna una specifica attenzione regionale ed una fattiva

collaborazione istituzionale nella fase di concreta attivazione delle suddette Zone Omogenee;

Considerato che l'attuazione della presente Intesa comporta l'avvio delle Zone Omogenee sul territorio metropolitano ai sensi della L. 56/2014, della L.R. di recepimento e dello Statuto metropolitano e che tale innovazione costituisce anche un elemento di sperimentazione di un nuovo rapporto sinergico tra i Comuni del territorio riuniti in un ambito ottimale, la Città metropolitana e la Regione stessa;

Considerato che l'avvio delle Zone Omogenee comporta:

- a) per i Comuni il riconoscimento delle stesse quali articolazioni per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e nuova modalità di partecipazione e raccordo in ambito metropolitano, come stabilito dal Regolamento per il funzionamento delle ZO;
- b) per la Città metropolitana l'opportunità di esercitare le proprie funzioni amministrative in forma decentrata mediante l'organizzazione presso le ZO di uffici comuni con le amministrazioni comunali e le unioni di comuni oltre che di istituire propri uffici decentrati polifunzionali e delegare alle ZO funzioni di competenza metropolitana, come stabilito dal Regolamento per il funzionamento delle ZO;
- c) per la Regione l'opportunità di verificare le modalità d'attuazione delle disposizioni di cui alla legge di recepimento, che individuano le ZO al fine di "articolare in modo integrato le attività e i servizi regionali e metropolitani con quelli comunali" e quali ambiti di gestione associata "di ulteriori funzioni attribuite dalla Regione";

considerato che con la Legge regionale 22 giugno 1993, n. 16 "Iniziative per il decentramento amministrativo e per lo sviluppo economico e sociale nel Veneto orientale" la Regione Veneto, in armonia con l'art. 4 dello Statuto e in attuazione degli obiettivi del Programma regionale di sviluppo, promuove la realizzazione di iniziative per il decentramento amministrativo e lo sviluppo economico e sociale nel Veneto orientale ed ha istituito la Conferenza permanente dei Sindaci del Veneto orientale;

preso atto infine che la zonizzazione proposta e concordata con la presente Intesa sarà oggetto di specifico monitoraggio e verifica in sede di Conferenza permanente, in relazione ai risultati che saranno conseguiti nei primi 12 mesi a seguito dell'effettivo avvio delle Zone omogenee ed in funzione delle attività che ivi saranno delegate e sviluppate ai sensi dell'art. 2 dello Statuto metropolitano, nonché in ordine agli impatti delle eventuali variazioni del territorio della Città metropolitana;

TUTTO CIO' PREMESSO

Tra Regione Veneto e Città Metropolitana di Venezia

SI CONDIVIDE LA SEGUENTE INTESA

1. il territorio della Città metropolitana di Venezia è articolato in n. XXX Zone Omogenee così di seguito denominate: Venezia Orientale, XXXX, XXXX, XXXX e costituite dai Comuni come

riportato negli Allegati n.1 cartografico e n.2 elenco Comuni per Zona, che costituiscono parte integrante della presente Intesa, oltre al Comune di Venezia.

2. È dato mandato all'Ufficio di Presidenza della Conferenza permanente Regione – Città metropolitane (o Autonomie Locali) di promuovere il monitoraggio sull'attuazione delle Zone Omogenee, con verifica dei risultati conseguiti in attuazione dell'art. 2 dello Statuto metropolitano e valutazione di eventuali variazioni nella composizione.

2. Proposta di Regolamento della Zona Omogenea

Di seguito si fornisce una struttura di Regolamento delle Zone Omogenee sulla base di quanto realizzato nelle altre Città Metropolitane di riferimento.

REGOLAMENTO PER IL FUNZIONAMENTO DELLE ZONE OMOGENEE APPROVATO DAL CONSIGLIO METROPOLITANO CON DELIBERAZIONE N. XX/XXXX DEL XX XXXXX 20XX

INDICE GENERALE

TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1 - Principi generali

Art. 2 - Articolazione del territorio

Art. 3 - Costituzione delle Zone Omogenee

TITOLO II - ORGANI DELLE ZONE OMOGENEE

Art. 4 - Costituzione degli Organi

Art. 5 - Assemblea

Art. 6 - Coordinatore e Vice Coordinatore

Art. 7 - Conferenza dei Coordinatori delle Zone Omogenee

Art. 8 - Procedure di funzionamento degli Organi

Art. 9 - Organizzazione degli uffici

TITOLO III - FUNZIONI

Art. 10 - Competenze delle zone omogenee

Art. 11 - Funzioni delle Zone Omogenee

Art. 13 - Rapporti con altri Enti o Istituzioni

TITOLO IV - DISPOSIZIONI FINALI

Art. 14 - Informazione

Art. 15 - Entrata in vigore

TITOLO I**DISPOSIZIONI GENERALI****Art. 1 - Principi generali**

1. La Città metropolitana si articola in Zone Omogenee di ambito sovracomunale, al fine di promuovere l'efficace coordinamento delle politiche pubbliche relative allo svolgimento delle funzioni dei Comuni e di quelle disciplinate dallo Statuto.
2. La Città metropolitana persegue, tra i suoi obiettivi, la valorizzazione delle vocazioni del territorio nell'ottica di una promozione del contesto metropolitano nel quadro della competizione internazionale.

Art. 2 - Articolazione del territorio

1. Le Zone Omogenee sono delimitate secondo caratteristiche geografiche, demografiche, storiche, economiche e istituzionali tali da farne l'ambito ottimale per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana.

Art. 3 - Costituzione delle Zone Omogenee

1. Il Consiglio metropolitano, svolte apposite consultazioni con i Comuni del territorio metropolitano, approva, con deliberazione assunta a maggioranza assoluta dei propri componenti, una proposta di costituzione e delimitazione delle Zone Omogenee.
2. Tale proposta è presentata alla Regione Veneto per ottenerne la necessaria intesa. La proposta, con la relativa intesa della Regione Veneto, viene presentata alla Conferenza metropolitana per il relativo parere vincolante espresso con i voti dei Sindaci che rappresentano almeno un terzo dei Comuni compresi nella Città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente.
3. Acquisito il parere favorevole, il Consiglio metropolitano approva in via definitiva la costituzione delle Zone Omogenee con deliberazione assunta a maggioranza assoluta dei propri componenti.
4. Qualora, decorsi 60 giorni dall'invio della proposta al Presidente della Giunta regionale, non intervenga l'intesa, la proposta di costituzione di cui al comma 1 è presentata alla Conferenza metropolitana che si esprime con parere adottato a maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti.
5. Acquisito il parere favorevole, il Consiglio metropolitano approva in via definitiva la costituzione delle Zone Omogenee con deliberazione assunta a maggioranza assoluta dei propri componenti.

6. Le variazioni della composizione delle Zone Omogenee seguono le procedure previste dai commi precedenti.

TITOLO II

ORGANI DELLE ZONE OMOGENEE

Art. 4 - Costituzione degli Organi

1. Sono organi delle Zone Omogenee: l'Assemblea e il Portavoce. La prima riunione delle assemblee delle Zone Omogenee è convocata dal Sindaco metropolitano e deve svolgersi entro 30 giorni dall'avvenuta costituzione, in tale occasione si provvederà all'elezione del Portavoce.

Art. 5 - Assemblea

1. L'Assemblea è composta dai Sindaci dei Comuni il cui territorio sia compreso nella Zona Omogenea di riferimento. In caso di assenza o impedimento del Sindaco egli può essere sostituito dal proprio Vice Sindaco o altro amministratore. L'Assemblea svolge funzioni di indirizzo, consultive, propositive e di coordinamento in ordine a questioni di interesse generale attinenti alla programmazione, allo sviluppo, al controllo e all'organizzazione della gestione dei servizi e delle funzioni attribuite, nonché all'individuazione di percorsi di gestione associata di funzioni proprie dei comuni.

2. L'Assemblea esercita funzioni consultive e propositive nei confronti degli organi della Città metropolitana nell'esercizio delle funzioni che interessano le Zone Omogenee.

3. L'Assemblea esprime pareri sugli atti del Consiglio metropolitano che la riguardano specificamente e partecipa alla formazione condivisa del Piano Strategico e del Piano territoriale metropolitano.

4. Ai lavori dell'Assemblea può partecipare il Sindaco metropolitano o un suo delegato.

Art. 6 - Portavoce e Vice Portavoce

1. Il Portavoce e il Vice Portavoce sono eletti dall'Assemblea tra i propri componenti nella prima seduta convocata e presieduta dal Sindaco metropolitano con i voti dei Sindaci che rappresentano almeno un terzo dei Comuni compresi nella Zona Omogenea e la maggioranza del voto ponderato tra estensione del territorio e popolazione.

2. Il Portavoce rappresenta la Zona Omogenea nei rapporti con gli altri enti pubblici e con i privati e promuove la partecipazione dei soggetti pubblici e privati alla definizione di piani, programmi e progetti a rilevanza zonale.

3. Per la Zona Omogenea della Venezia orientale, il Portavoce e il Vice Portavoce sono il Presidente e il Vicepresidente della Conferenza dei Sindaci del Veneto orientale istituita ai sensi della L.R.16/93.

Art. 7 - Conferenza dei Portavoce delle Zone Omogenee

1. È istituita la Conferenza dei Portavoce delle Zone Omogenee quale organismo di coordinamento tra le Zone e gli organi della Città metropolitana.
2. La Conferenza è composta dai Portavoce delle Zone Omogenee e dal Sindaco metropolitano che la convoca almeno due volte all'anno.
3. In seno alla Conferenza sono esaminate le questioni di interesse generale riguardanti le ricadute sulle Zone derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei servizi di competenza della Città metropolitana, nonché le problematiche legate all'esercizio delle funzioni e dei servizi attribuiti o delegati alle Zone medesime.

Art. 8 - Procedure di funzionamento degli Organi

1. Le proposte di deliberazione del Consiglio metropolitano, riguardanti specificamente le Zone Omogenee, vengono obbligatoriamente trasmesse alle relative Assemblee con adeguato preavviso.
2. L'Assemblea esprime parere con i voti dei Sindaci che rappresentano almeno un terzo dei Comuni compresi nella Zona Omogenea e la maggioranza del voto ponderato tra estensione del territorio e popolazione.
3. L'Assemblea esprime parere obbligatorio entro il termine di 20 giorni trascorso il quale il parere si intende favorevole.
4. Ove il Consiglio metropolitano intenda discostarsi da tale parere, ne motiva espressamente le ragioni.

Art. 9 - Organizzazione degli uffici

1. La Città metropolitana può esercitare le proprie funzioni amministrative in forma decentrata, mediante l'organizzazione presso le Zone Omogenee di uffici comuni con le amministrazioni comunali e le Unioni di Comuni.
2. Nelle Zone Omogenee possono essere istituiti uffici decentrati polifunzionali per facilitare l'accesso all'insieme dei servizi della Città metropolitana da parte di cittadini, imprese, enti locali e altre formazioni sociali.

TITOLO III

FUNZIONI

Art. 10 - Competenze delle Zone Omogenee

1. Al fine di consentire una efficace partecipazione e condivisione dei Comuni al governo della Città metropolitana, le Zone Omogenee costituiscono articolazione per

l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana.

2. Le Zone Omogenee esprimono pareri sugli atti del Consiglio metropolitano che le riguardano specificatamente e partecipano alla formazione condivisa del Piano strategico e del Piano territoriale metropolitano attraverso specifiche modalità di consultazione.

Art. 11 - Funzioni delle Zone Omogenee

1. Il Consiglio metropolitano, su proposta del Sindaco, conferisce specifiche funzioni della Città metropolitana alle Zone Omogenee per la loro gestione associata tenendo altresì presente le singole specificità territoriali.

2. La deliberazione del Consiglio individua le risorse umane, finanziarie e strumentali connesse all'esercizio delle funzioni conferite, nel rispetto della legge, della contrattazione collettiva e del sistema di relazioni sindacali. Indica altresì la durata dei conferimenti e i compiti di coordinamento e vigilanza riservati alla Città metropolitana.

Art. 12 - Forme associate di svolgimento di funzioni a livello di Zone Omogenee

1. Ai fini di un'ottimale organizzazione dei servizi sul territorio, la Città metropolitana sostiene e promuove, anche mediante l'impiego di proprie strutture, risorse umane ed economiche, i processi di unione e di fusione tra i comuni delle singole Zone Omogenee.

2. Favorisce la progressiva aggregazione e semplificazione a livello di Zone Omogenee delle diverse forme associative tra i comuni, anche attraverso convenzioni tra Zone Omogenee attigue.

3. Il Piano Strategico, di concerto con le Zone Omogenee, costituisce atto generale di indirizzo per l'esercizio delle funzioni dei comuni, delle unioni di comuni e delle Zone Omogenee.

4. La Città metropolitana incentiva anche economicamente l'esercizio congiunto di funzioni da parte di comuni nell'ambito delle Zone Omogenee.

Art. 13 - Rapporti con altri Enti o Istituzioni

1. Le Zone Omogenee possono stipulare accordi, convenzioni e altre forme di collaborazione con altre Zone Omogenee e altri enti, istituzioni nonchè con le zone dotate di autonomia amministrativa del Comuni capoluogo.

2. A tal fine la Conferenza dei Coordinatori svolge funzioni di coordinamento tra le zone omogenee e gli organi della Città metropolitana.

3. Gli eventuali accordi hanno come obiettivo l'organizzazione e gestione in comune di servizi, la gestione coordinata e condivisa dell'esercizio delle rispettive funzioni, la realizzazione di opere pubbliche di comune interesse.

4. Il Portavoce dell'Assemblea, quando intende stipulare accordi con altre Zone Omogenee e con altri enti, presenta al Consiglio metropolitano motivata proposta, e ne dà comunicazione anche alla Conferenza metropolitana.
5. Il Consiglio metropolitano si pronuncia sulla proposta a maggioranza assoluta dei componenti.

TITOLO IV

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 14 - Informazione

1. Le Zone Omogenee hanno il compito di informare la popolazione e gli attori locali della zona stessa circa lo svolgimento delle attività della zona, delle decisioni assunte e dello stato dei rapporti con la Città metropolitana dotandosi, per tale scopo, di una apposita sezione del sito web della Città metropolitana e di altre modalità di comunicazione.

Art. 15 - Entrata in vigore

1. Il presente Regolamento entra in vigore trascorsi 15 giorni dalla pubblicazione presso l'albo pretorio.
2. Il presente Regolamento è affisso all'albo pretorio di tutti i Comuni facenti parte della Città metropolitana ed è pubblicato nel sito informatico della Città metropolitana.

3. Proposte per l'articolazione del Piano strategico e del Documento Unico di programmazione per la Zona Omogenea

In questa sezione del documento verranno fornite le linee guida in relazione a due importanti documenti programmatori adottabili sia a livello metropolitano che zonale.

Il primo documento è il Piano strategico triennale del territorio metropolitano, che deriva dalle funzioni principali attribuite dalla Legge Delrio (art 1, comma 44, lettera a, L. 56/2014) ai territori metropolitani: *“Adozione e aggiornamento annuale di un Piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle unioni di Comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza”*.

Il Piano Strategico, quindi, si configura come “documento di indirizzo” costruito su di un orizzonte temporale triennale, il che spinge ad una pianificazione strategica basata su azioni maggiormente concrete rispetto a processi pianificatori con tempiste più larghe. Cionondimeno, il documento, così come pensato dal legislatore, non tiene conto della moltitudine di operatori sociali ed economici, specie privati, e limita il proprio raggio d'azione ai confini metropolitani, lasciando sullo sfondo le relazioni e i fenomeni territoriali che si irradiano, naturalmente, oltre i confini della ex provincia.

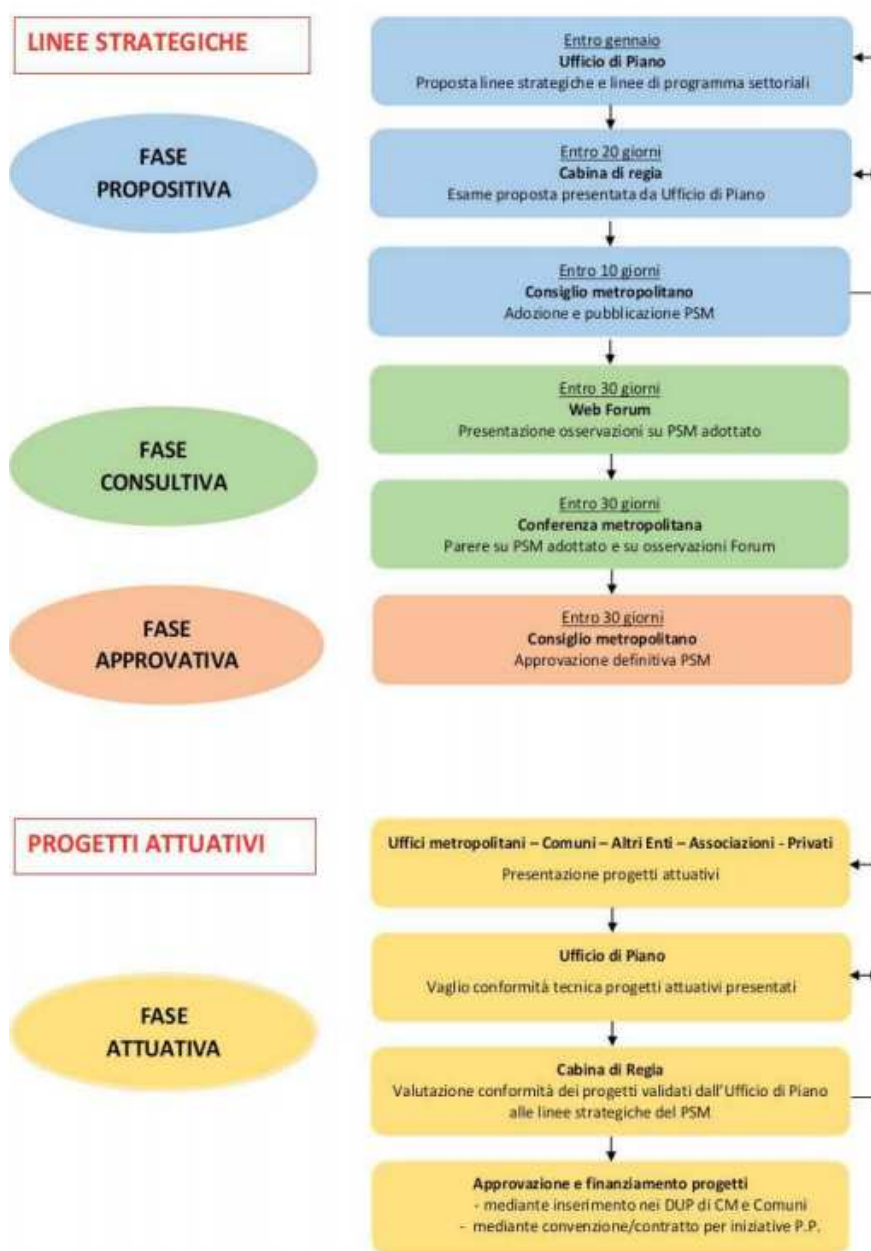
Lo Statuto della Città metropolitana riconosce l'importanza del Piano Strategico prioritariamente all'articolo 7 comma 1 dove si stabilisce che il PS è una "funzione fondamentale della Città metropolitana di Venezia" e "definisce la visione futura del suo territorio, fondando le proprie analisi e prospettive sulle vocazioni ed eccellenze che lo contraddistinguono e favorendone la competitività ed attrattività nel rispetto della sua tradizione storico-culturale". La lettera a) del medesimo comma informa che il PS "definisce gli obiettivi settoriali e trasversali di impatto sull'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le modalità di attuazione, i criteri generali di riparto territoriale delle risorse stimate necessarie al loro perseguimento, comprese quelle previste nei programmi finanziati dall'Unione Europea, i soggetti responsabili, i tempi ed il metodo di verifica della loro attuazione", mentre alla lettera c viene richiamata la coerenza tra PS e gli altri strumenti pianificatori della Città Metropolitana e dei suoi Comuni: il PS rappresenta "atto di indirizzo vincolante per l'attività della Città metropolitana e cornice di riferimento per l'azione delle amministrazioni locali. Il mancato adeguamento della propria pianificazione, da parte del singolo Comune, agli obiettivi di riferimento del Piano strategico, ne comporta l'esclusione dai relativi interventi e finanziamenti." Al comma 4 viene "recuperata" la possibilità di mettere in pratica il PS tramite "accordi programmatici e di partenariato con soggetti pubblici e privati interessati alla loro attuazione e da specifica progettazione, qualora venga assistita dall'individuazione e sostenibilità delle relative fonti di finanziamento." Al comma 5, vi è un primo riferimento diretto alle Zone Omogenee: l'adozione del piano avviene da parte del Consiglio Metropolitano sentiti i rappresentanti delle Zone Omogenee e, comunque, prevedendo la possibilità di produrre osservazioni da parte di vari portatori di interesse.

Il Consiglio Metropolitano della Città Metropolitana di Venezia ha adottato lo scorso 23 luglio il Piano Strategico Metropolitano che è strutturato, sinteticamente, in: una parte introduttiva che ha inquadrato la dimensione metropolitana e il contesto europeo nel quale essa è inserita; un'analisi di contesto che ha fatto il punto sulle varie dimensioni socio-economiche (dalla demografia all'urbanistica, dal turismo alla formazione, ...); una sezione dedicata alle fonti di finanziamento europee, nazionali e regionali; un capitolo relativo alle modalità di costruzione ed attuazione del piano, comprensivo delle varie fasi per la strutturazione, la formazione e l'attuazione del piano; un successivo capitolo legato alle strategie generali e alla pianificazione di secondo livello; una sezione nella quale vengono esplicitate 13 linee di programma (linea 1: una nuova organizzazione, linea 2: oltre i confini metropolitani, linea 3: comunicazione e partecipazione, linea 4: reti di sussidiarietà, linea 5: pianificazione territoriale, linea 6: infrastrutture e servizi in rete, linea 7: salvaguardia e qualità dell'ambiente, linea 8: informatizzazione e digitalizzazione, linea 9: sviluppo economico, linea 10: sicurezza del territorio e dei cittadini, linea 11: promozione del territorio: turismo, cultura e sport, linea 12: coesione ed inclusione sociale, linea 13: istruzione, formazione professionale e lavoro); da ultimo vengono elencati i contributi dei territori, intesi come prodomi delle costituenti Zone Omogenee.

Su quest'ultimo aspetto è necessario un approfondimento: il Piano Strategico Metropolitano, non senza una certa ambiguità, prescrive, da un lato, che i contributi territoriali vadano integrati al piano *"attraverso una formula giuridico-amministrativa che ne garantisca formale valenza e testimoni la costruzione di un modello di sviluppo condiviso da tutte le componenti dell'ambito metropolitano"*

e, dall'altro, che, *“con la definitiva approvazione del Piano strategico metropolitano, i predetti documenti diventino suoi elementi di riferimento: A. in via diretta, con l’inserimento delle loro più importanti previsioni nel successivo paragrafo 7.2, naturalmente ove ritenute non riconducibili a quanto già previsto nel Piano e compatibili con la sua dimensione strategica; B. nella sua fase attuativa, considerando le parti non direttamente inserite comunque utili ai fini della valutazione della progettualità dei singoli enti da parte dell’Ufficio tecnico di Piano e dalla Cabina di Regia, secondo il procedimento”* che viene di seguito riportato (fig 3.1). Come emerge dalla figura 1 non vi è menzione delle Zone Omogenee, né dei suoi Portavoce/Rappresentanti/Coordinatori, ma un riferimento alle diverse componenti degli Organi metropolitani che “contengono”, naturalmente, anche i Sindaci dei Comuni facenti parte delle Zone Omogenee.

Fig. 3.1 - Struttura, formazione e attuazione del Piano Strategico



Fonte: Città Metropolitana di Venezia

Relativamente alla Venezia Orientale, il contributo presente nel PS Metropolitano si rifà al documento “Contributo della Zona Omogenea della Venezia Orientale al Piano Strategico della Città Metropolitana di Venezia”, che è stato il frutto di un processo partecipativo dei 22 Comuni della Zona Omogenea del Veneto Orientale durato 4 mesi. Dai 16 progetti strategici presentati nel “Contributo della Zona Omogenea della Venezia Orientale al Piano Strategico della Città Metropolitana di Venezia” ne sono stati considerati 11 all’interno del Piano Strategico Metropolitano che vengono sinteticamente elencati: **“Le porte:** a. Progetto Porta Nord (riqualificazione di un'area centrale del Comune di San Donà di Piave), b. Riqualificazione area ex Perfosfati a Portogruaro per la realizzazione di un centro fieristico/espositivo”, **“Logistica e trasporti:** c. Riconversione funzionale della Zona Produttiva di Meolo verso una logistica di servizio, d. Collegamenti su rotaia (Collegamento aeroporto di Tesserà – litorale Jesolo e Collegamento stazione di San Stino e Caorle), e. Collegamenti nautici delle principali località balneari, f. Logistica e trasporto merci (sostituzione di mezzi di trasporto diesel-benzina degli operatori commerciali con mezzi elettrici, con realizzazione delle piattaforme di ricarica dei mezzi con le apposite colonnine)”, **“Navigabilità:** g. Ormezzi per sosta natanti: creazione di ormezzi attrezzati per la sosta delle imbarcazioni che transitano lungo i corsi d’acqua navigabili”, **“Tutela idraulica:** h. Valorizzazione del Sistema Idrico attraverso l’attuazione del Programma d’Azione del Contratto di fiume”, **“Poli urbani:** i. Progetto di riqualificazione delle “Città d’acqua” (“riqualificazione dei waterfront balneari e fluviali”)”, **“Ambiente e Paesaggio** j. Le porte del parco: modello di management per la fruizione del territorio con azioni di tutela ambientale, promozione del turismo slow e di modelli agricoli sostenibili e virtuosi, creazione eventi”, **“Turismo** k. Innovazione dell’accoglienza: progetti finalizzati alla riconversione delle strutture turistiche e alla formazione per gli addetti al turismo (patentino dell’ospitalità, polo veneto della formazione turistica, riqualificazione delle strutture turistiche)”, **“Agrifood** l. Realizzazione di centri per la valorizzazione dei prodotti tipici e il recupero delle risorse finalizzate ad aumentare l’efficienza delle attività produttive locali in un’ottica di economia circolare”, **“Impresa** m. H-Campus: polo europeo dell’innovazione, n. Riqualificazione delle aree produttive”, **“Porta Est della cultura** o. Creazione di un Polo culturale metropolitano che metta in rete i teatri e i centri culturali della Venezia Orientale, il sistema museale e il patrimonio archeologico, con l’obiettivo di promuovere e sostenere le ricchezze dell’area metropolitana attraverso un ecomuseo diffuso”, **“Sociale** p. Incremento del patrimonio abitativo sociale: aumento dell’offerta di soluzioni abitative accessibili alle fasce deboli della popolazione”

A seguito della stesura del Piano Strategico Metropolitano, la Conferenza dei Sindaci della Venezia Orientale ha prodotto un ulteriore documento dal titolo “Proposte e Osservazioni al Piano Strategico Metropolitano” che denuncia, in via generale, una visione del territorio metropolitano “Venezia-centrica”. Sempre sinteticamente, vengono richiamati di seguito i principali fattori di condivisione e potenziamento delle linee di sviluppo: **“1. progetti economici di respiro internazionale, che garantiscano il futuro della società locale”:** sulla base del fatto che l’area della Venezia Orientale ospita circa 1/3 delle aziende leader metropolitane ed ha una posizione assolutamente strategica, si richiedono “importanti investimenti sul piano di nuove infrastrutture e manutenzione delle esistenti, con particolare riguardo all’innovazione legata alle nuove fonti energetiche e alla modernizzazione dei sistemi produttivi nei diversi settori leader”; **2. progetti che**

migliorino la qualità delle infrastrutture urbane e la coesione sociale con un'attenzione particolare alla viabilità di larga e lunga percorrenza: si rileva la necessità di “interventi infrastrutturali legati alla grande viabilità, al rafforzamento della rete della mobilità lenta ciclabile e al miglioramento della fruibilità della rete fluviale interna”, nonché una progettazione futura che debba “prevedere un sistema di trasporti sempre più votato alla sostenibilità e all’intermodalità”; 3. **progetti rivolti alla tutela sociale e alle persone in difficoltà:** “si chiede al Piano strategico metropolitano di tenere in considerazione la necessità di realizzare percorsi ed edifici che rispettino e tutelino il bisogno di sicurezza e autonomia anche delle fasce più deboli e dei portatori di handicap”, della quale il territorio della Venezia Orientale “può diventare virtuoso esempio”; 4. **progetti di tutela e valorizzazione delle eccellenze ambientali, paesaggistiche e monumentali del nostro territorio:** si evidenzia l'impossibilità di prescindere dalla tutela ambientale, dall'attenuazione del rischio idrogeologico (“**la legge speciale per Venezia dovrà coinvolgere tutto il territorio metropolitano**”), dell'erosione costiera e dal contenimento del consumo di suolo, tutti elementi votati anche “all’incremento dell’offerta turistica in un disegno organico”; inoltre si ritiene che il Piano strategico metropolitano “debba prendere in considerazione la riqualificazione delle periferie, con l’attenzione anche alla **necessità di rigenerazione di ambiti diversi dal capoluogo**”, nonché di attivare “un’adeguata rete impiantistica sportiva di base su tutta l’area metropolitana”; 5. **Progetti di sostegno al mondo della cultura, della scuola e dell'istruzione attraverso la valorizzazione delle strutture scolastiche presenti e con la creazione di nuovi poli scolastici integrativi di quelli già esistenti:** si richiama la necessità di adeguare gli istituti scolastici sotto il profilo della sicurezza e dell’efficientamento energetico e di “creare una forte sinergia con il sistema culturale metropolitano veneziano (in primis Università, Biennale, Musei civici di Venezia, teatri, biblioteche ed il sistema delle ville venete), sviluppando progetti di rete tra le istituzioni culturali, con particolare riferimento ai giovani” 6. **Governance:** viene richiamato il concetto che tanto più vi sarà “un efficace funzionamento degli organismi previsti (Forum permanente, Ufficio di Piano, Cabina di regia), per la codecisione strategica”, tanto più la Città metropolitana avrà successo.

Il processo sinteticamente delineato rappresenta lo stato dell’arte dei contributi della Venezia Orientale al Piano Strategico Metropolitano.

In verità, sulla base di altre esperienze di Zone Omogenee all’interno di Città Metropolitane, è possibile immaginare anche uno specifico **Schema di Piano Strategico della Zona Omogenea**, inteso sia come contributo al più ampio Piano Strategico Metropolitano che come riflessione sulle ambizioni e strategie future a livello locale.

Un esempio di questo tipo di documenti è quello della “Zona Omogenea Eporediese”, una delle 11 Zone Omogenee della Città Metropolitana di Torino. In premessa si sottolinea che: “*Il percorso di pianificazione strategica a scala di zona omogenea nell’Eporediese costituisce un’attività di avanguardia che sperimenta una metodologia applicabile anche in altre Zone Omogenee o raggruppamenti delle stesse, per contribuire all’istruzione del Piano Strategico Metropolitano*”.

Il percorso seguito è descritto in figura 3.2.

Fig. 3.2 – Timeline del Piano Strategico della Zona Omogenea dell’Eporediese



Fonte: Zona Omogenea dell’Eporediese

Il documento prodotto ha previsto: un inquadramento dell’assetto istituzionale e delle relazioni tra Città Metropolitana e Zona Omogenea; un quadro socio-economico; una definizione degli “assets territoriali” e delle sfide e delle opportunità ad essi legate; il percorso e le linee strategiche che si vogliono perseguire (nel caso di specie sono identificate 3 linee strategiche e si enfatizza lo sforzo effettuato per la selezione, nella convinzione che il proporre numerose progettualità possa determinare un sostanziale depotenziamento del documento).

In ottica complementare rispetto al Piano Strategico, sia esso di rango metropolitano o zonale, viene redatto il Documento Unico di Programmazione, ovvero un documento di pianificazione di medio periodo attraverso il quale vengono resi espliciti gli indirizzi di gestione dell’Ente per un numero di esercizi pari a quelli riferibili al bilancio pluriennale. Tale documento rappresenta, in ottica prospettica, una guida strategica ed operativa all’attività dell’Ente, rilevando gli obiettivi, le azioni e le risorse per raggiungerli e rappresenta il necessario presupposto per tutti gli altri documenti di programmazione dell’Ente. Si compone di due sezioni: la Sezione Strategica (Ses), costruita su di un orizzonte temporale pari a quello del mandato amministrativo, e la Sezione Operativa (Seo), legata alle tempistiche del bilancio di previsione. Nella Ses dovranno essere individuate le scelte che caratterizzano il programma dell’amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e che hanno un impatto di medio/lungo periodo, le politiche di mandato che l’ente vuole sviluppare nel raggiungimento delle proprie finalità istituzionali e nel governo delle proprie funzioni fondamentali e gli indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato; nella Seo saranno, invece, indicati gli strumenti a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici fissati nella SeS del DUP, con orizzonti temporali annuali e pluriennali.

Nel luglio del 2018, la Città Metropolitana di Venezia ha adottato il Documento unico di programmazione 2019-2021 *“al fine di rendere coerenti le scelte di programmazione e bilancio adottate a livello di governo centrale con quelle che le Regioni e gli Enti locali sono chiamati conseguentemente ad approvare”*.

Il documento prende atto dei tagli continui ai trasferimenti e, contemporaneamente, dell'ingessatura nelle politiche fiscali a livello decentrato, fattori che hanno creato *“una situazione di tale difficoltà da rendere di fatto assai problematica l'operatività di Regioni ed Enti locali”*.

Si segnalano, nondimeno, alcuni *“segnali incoraggianti nel quadro di finanza pubblica di riferimento”*, ovvero:

– con la legge di stabilità per l'esercizio 2017 (n. 232 dell'11 dicembre 2016) e successivo decreto legge n. 50 del 24 aprile 2017, è stato ridefinito il riparto del concorso alla finanza pubblica da parte delle Province e Città metropolitane. In particolare, l'art 16 del citato decreto legge (convertito dalla legge n. 96 del 21 giugno 2017), fermo restando per ciascun ente il versamento relativo all'anno 2015, ha sterilizzato gli incrementi dei contributi richiesti dalla legge di bilancio 2015, per l'esercizio 2016 e 2017. Pertanto, per il triennio 2018-2020, la situazione è finalmente definita, con neutralizzazione del raddoppio e del triplo del taglio previsto dalla legge di stabilità 2015, per cui il rimborso allo Stato, al netto del contributo statale di 16.403.452,48, si è stabilizzato in 25.975.096,33 euro;

– con decreto del Ministero dell'Interno 7 febbraio 2018, è stata effettuata la ripartizione a favore delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario di un contributo di 111 milioni di euro per l'anno 2018, così come previsto dall'art. 1, comma 838, della legge di bilancio 2018 – legge 27 dicembre, n. 205 - pari, per CmVE, ad euro 5.347.603,00, da destinare prevalentemente ad investimenti in materia di viabilità ed edilizia scolastica. Inoltre, se la prossima legge di bilancio 2019, non modificherà l'attuale impianto normativo, CmVE potrà recuperare ulteriori 7 mln di euro annui da destinare a nuovi investimenti, grazie alla riduzione del contributo da versare all'Erario. Inoltre, con l'approvazione del rendiconto di gestione 2017, è stato possibile registrare un avanzo di amministrazione consistente, che potrà esser destinato ad investimenti nei prossimi anni (circa 40 mln di euro);

In questo contesto, la CmVE si attiverà in tutte le sedi istituzionali per chiedere non solo un maggior riconoscimento della propria autonomia finanziaria, ma anche di poter utilizzare l'avanzo di amministrazione disponibile e destinato ad investimenti senza incidere negativamente sul saldo di finanza pubblica, tra l'altro in linea con le ultime recenti sentenze della Corte Costituzionale, anche alla luce della virtuosa gestione dell'Ente: recupero di maggior efficienza della struttura e abbattimento sensibile del debito residuo (dai 53,2 mln di euro di inizio 2015 ai 7,6 mln di euro previsti a fine 2018) hanno portato all'approvazione del bilancio di previsione 2018 senza ricorrere all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione (una delle poche a livello nazionale), ma anche recuperare risorse di parte corrente da poter destinare a nuovi investimenti per il prossimo triennio 2019/2021.

In relazione ai punti di contatto tra Piano Strategico e DUP, si richiama che *“la fase attuativa del Piano è rimessa alla validazione in termini di conformità alle strategie stabilite nel Piano, a cura dell'ufficio tecnico di Piano e di una cabina di Regia con caratteristiche di indirizzo, delle singole progettualità che saranno presentate dai soggetti pubblici o privati di riferimento. La validazione di detta progettualità consentirà l'inserimento dei singoli interventi con caratteristiche di strategicità nei DUP della CmVE e dei comuni ai fini del loro finanziamento e/o in altri specifici atti di programmazione/pianificazione, oppure oggetto di convenzioni/contratti. La configurazione del*

Piano strategico ben si presta dunque ad intrecciarsi ed interagire con i contenuti e la valenza del D.U.P. e del sistema dei bilanci. In particolare, la riferita struttura del Piano distinta in linee di programma e in progetti, si presta trovare corrispondenza nelle diverse sezioni (strategica ed operativa) del D.U.P. e a trovare riscontro nella documentazione di bilancio, anche se, a livello regolamentare, sarà quanto mai opportuno identificare e delimitare le parti dei rispettivi raggi di azione che dovranno coincidere e quelle che necessariamente opereranno su dimensioni diverse. È chiara, infatti, la vocazione del PSM ad operare con maggiore attenzione al territorio metropolitano ed al complesso sistema di relazioni con gli enti locali, con proiezioni di lungo oltre che di medio respiro; mentre al DUP può essere riservato un ambito decisamente più operativo/organizzativo e di impulso nei confronti degli organi e della struttura metropolitana”

Ciò sta a significare che “una volta giunto alla sua definitiva approvazione, le strategie generali del Piano strategico si sovrapporranno ed integreranno quelle della sezione strategica del DUP; la progettazione attuativa del Piano strategico potrà essere sostenuta da conformi previsioni nella sezione operativa del D.U.P.; il finanziamento degli interventi e progetti ritenuti strategici in fase attuativa dovranno trovare corrispondenza in puntuali poste di bilancio”.

*Sempre in premessa, il DUP della CmVE sottolinea anche delle criticità legate al processo di riordino in atto negli Enti Locali ovvero: “in primo luogo, il processo di riordino delle funzioni delegate dalla regione e di quelle attinenti il mercato del lavoro avviato con la l.r. n. 16/2015 in esecuzione a quanto previsto dalla “legge Delrio”, non solo deve essere ancora completato e consolidato con la definizione degli ambiti programmatici ed organizzativi rimessi alla Città metropolitana, ma è stato significativamente riconfigurato con la sottrazione di importanti deleghe, quali quelle attinenti il sociale, il turismo, l’agriturismo, la caccia e la pesca e la vigilanza su tali funzioni, con rinvio a provvedimenti attuativi in parte da poco definiti ed in parte ancora da definire, mettendo a quindi repentaglio qualsiasi programmazione di esercizio delle funzioni delegate; in secondo luogo, aggiungasi la mancata disponibilità del quadro generale di finanza pubblica, accessibile solo sulla base della prossima legge di bilancio dello stato e dell’analogo documento regionale non ancora approvati, e del quadro programmatico di medio e lungo periodo ricavabile dall’analisi delle esigenze del territorio iniziato ma non ancora concluso nell’ambito del processo di redazione del Piano Strategico. Le anzidette criticità impongono dunque la stesura del documento programmatico unico **in termini ancora provvisori** ed in buona parte ricorrenti rispetto al precedente ciclo.”*

*All’interno del DUP le Zone Omogenee trovano la medesima – e marginale – attenzione che è presente nel Piano Strategico, venendo richiamate solo come “contributrici” di progettualità, quasi come *addendum* ad un disegno generale e non come parte dello stesso.*

Come per la sezione al Piano Strategico, si richiama di seguito un DUP esemplificativo di un livello di governo del territorio sub-provinciale. Tra i vari documenti analizzati, il DUP relativo all’Unione di Comuni Reno Galliera (facente parte della Città Metropolitana di Bologna) può rappresentare un documento esemplificativo, almeno in termini di struttura, fermo restando che, in questa sede, non si ci riferisce ad una Zona Omogenea, ma ad un’Unione di Comuni ben strutturata.

Brevemente, l’Unione Reno Galliera è un Ente di secondo livello, nato nel 2008 da una precedente associazione Intercomunale, su volontà di otto Comuni ed opera su un territorio di oltre 295 Km² e

per una popolazione di poco meno di 74mila abitanti. E' interessante notare che tale Unione gestisce in maniera associata i seguenti servizi e funzioni: la polizia municipale, il servizio intercomunale di protezione civile, lo sportello unico per le attività produttive - progetti di impresa, lo sportello per le pratiche sismiche degli interventi edilizi sul territorio, la pianificazione urbanistica, l'informatica ed il ced, la gestione del personale per gli otto comuni, l'ufficio statistico associato, la centrale unica di committenza, i servizi sociali, scolastici, culturali e sportivi, l'ufficio di piano distrettuale, l'ufficio ricostruzione sismica-pratiche mude, l'ufficio alloggi e cas e la realizzazione del progetto "asse ciclo-pedonale metropolitano della Reno Galliera.

Il succitato elenco è richiamato a mero titolo esemplificativo: ogni comprensorio socio-economico presenta diverse "scale" alle quali realizzare la gestione congiunta delle funzioni e dei servizi comunali. Come emerso anche nel corso della CdS dello scorso 26 ottobre 2018 presso la sede del Vegal, i servizi/funzioni associabili in molti casi presentano una "scala" inferiore ai 22 Comuni dell'area della Venezia Orientale e, in ogni caso, per approfondimenti sul tema si rimanda al documento "Proposte di ambiti ottimali", in corso di elaborazione.

La struttura del documento dell'Unione dei Comuni Reno Galliera individua, in una prima parte:

- una Sezione Strategica nella quale vi sono: le linee programmatiche di mandato (quadro normativo di riferimento, le convenzioni, gli indirizzi generali di programmazione), l'analisi strategica delle condizioni esterne (il concorso delle autonomie locali agli obiettivi di governo e la situazione socio-economica del territorio), l'analisi strategica delle condizioni interne (le funzioni gestite dall'Unione con relativi indicatori, le strutture ed immobili in gestione all'Unione, l'elenco degli organismi ed enti strumentali e società controllate e partecipate, gli indirizzi generali sul ruolo degli organismi ed enti strumentali e società controllate e partecipate, le risorse finanziarie, la struttura organizzativa e il personale), gli obiettivi strategici (per indirizzi strategici e per missione di spesa, nonché le modalità di rendicontazione).
- una sezione operativa nella quale vi sono: le fonti di finanziamento (valutazione generale sui mezzi finanziari e analisi delle risorse), la spesa (per missioni e programmi), la valutazione della situazione economico-finanziaria degli organismi ed enti strumentali e società controllate e partecipate e fondo pluriennale vincolato.

Nella seconda parte del Documento, invece, vengono esplicitate: la programmazione degli investimenti e del fabbisogno di personale e il piano delle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio immobiliare.

4. Proposte di iter per la formulazione di pareri sugli atti della Città Metropolitana inerenti la Zona Omogenea

Di seguito sono esplicitati i meccanismi di formulazione di pareri relativamente alla Città Metropolitana di Venezia.

In base al comma 8 dell'articolo 2 dello Statuto della Città Metropolitana di Venezia, "gli organismi di coordinamento delle zone omogenee possono formulare proposte agli organi ed esprimere pareri sugli atti della Città metropolitana che le riguardano."

In relazione alla Partecipazione Strategica, il comma 7 dell'articolo 7 del medesimo Statuto afferma che: "Il Consiglio metropolitano approva definitivamente il Piano strategico entro trenta giorni dal parere della Conferenza metropolitana. In caso di parere contrario, il Piano strategico può essere nuovamente ripresentato alla Conferenza oppure approvato con il voto favorevole di almeno due terzi dei componenti in carica del Consiglio, escluso il Sindaco metropolitano", di conseguenza gli organi della Zona Omogenea non partecipano a tale iter, se non in via mediata ovvero tramite l'espressione di pareri in seno alla Conferenza metropolitana o qualora i rappresentanti della Zona Omogenea non facessero parte del Consiglio Metropolitano.

Approfondendo le attribuzioni del Consiglio Metropolitano (art. 12), al comma 2 si stabilisce che "Oltre a quanto previsto dalla legge e dallo Statuto, il Consiglio metropolitano:

- adotta la sezione strategica del Documento Unico di Programmazione, i bilanci, le loro variazioni e li approva in via definitiva, previo parere della Conferenza metropolitana ove previsto dallo Statuto" (lettera b)
- approva la sezione operativa del Documento Unico di Programmazione e gli altri strumenti di pianificazione e programmazione, compresi i Piani di Assetto del Territorio dei Comuni, anche in regime di copianificazione, nonché i pareri da rendere in tali ambiti; (lettera c)

Ancora una volta la Zona Omogenee non vengono menzionate specificatamente, anche se, in base all'articolo 2, qualora i documenti adottati riguardassero la stessa è sempre possibile esprimere pareri.

Quanto al Sindaco Metropolitano (art. 15), i pareri sono esprimibili soltanto dal Consiglio Metropolitano o dalla Conferenza Metropolitana: "su atti di sua competenza, al fine di ricevere orientamenti non vincolanti" (comma 5), il che trova naturale coerenza nell'articolo 18 che definisce che "La Conferenza esercita le attribuzioni riconosciutegli dalla legge e dallo Statuto, svolgendo i seguenti compiti: a. deliberativi, nei casi previsti dalla legge; b. propositivi, nel formulare atti di indirizzo e proposte deliberative al Sindaco ed al Consiglio metropolitano su ogni oggetto di interesse della Città metropolitana; c. consultivi, attraverso pareri su ogni questione prevista dallo Statuto o sottoposta dal Sindaco metropolitano." (comma 7).

Inoltre al comma 9 si stabilisce che: "La Conferenza esercita le sue attribuzioni con il voto favorevole della maggioranza dei presenti, salvo quanto diversamente previsto dallo Statuto" in una serie di casi specifici. Ai nostri scopi si riporta la lettera e che afferma che la Conferenza è centrale nell' "approvazione del riconoscimento di zone omogenee in mancanza di intesa con la Regione, per la quale è richiesto il voto favorevole almeno dei due terzi dei componenti in carica, e parere sul

regolamento per la loro istituzione, riconoscimento e la disciplina dei rapporti con gli organi ed uffici della Città metropolitana.” Come si intuisce la Zona Omogenea rimane soggetto “passivo” ed è salvaguardata dall’articolo 2.

Un’ultima fattispecie per la formulazione di pareri per i Comuni della Zona Omogenea è dettata dall’articolo 23 nel quale, al comma 2, si dice che: “Agli accordi tra la Città metropolitana e i Comuni esterni al suo territorio possono partecipare, su iniziativa del Sindaco metropolitano o su loro richiesta, anche Comuni singoli o associati interni alla Città metropolitana.” Il richiamo ai Comuni associati interni alla Città Metropolitana, se non direttamente riferibile alle Zone Omogenee, potrebbe rappresentare un’ulteriore modalità di interazione con la Città Metropolitana, in questo caso per gli accordi con i Comuni esterni; quest’ultimo rappresenta un argomento rilevante per un’area come quella della Venezia Orientale che ha naturali scambi sociali ed economici con aree al di fuori della Città Metropolitana e, in alcuni casi, oltre i confini regionali.

5. Proposte di ambiti ottimali per l’esercizio in forma associata di servizi comunali e di deleghe di funzioni metropolitane

Questa sezione del documento è dedicata alla formulazione di proposte relative agli ambiti ottimali relativi alle gestioni associate dei servizi comunali e di eventuali deleghe in termini di funzioni metropolitane.

Metodologicamente, è stata effettuata una ricognizione dei servizi pubblici che coinvolgono più di un Comune del Veneto Orientale, dopodiché è stato somministrato un questionario ai Sindaci del comprensorio, nella convinzione che non è soltanto il dimensionamento ottimale in termini di economie di scala o di scopo a rappresentare l’elemento dirimente delle scelte associative, ma anche la volontà politica congiunta dei contesti locali.

Il Questionario (che ha coinvolto 10 Comuni, relativi a circa 122.000 abitanti ovvero il 52% della popolazione residente nel Veneto Orientale) ha riguardato diversi aspetti incentrati sul ruolo della Zona Omogenea all’interno della Città Metropolitana (si veda – Report Questionario dei Comuni del Veneto Orientale del 2 Novembre 2018), tuttavia, di seguito, vengono esplicitate e sintetizzate le parti che riguardano:

- l’esplicitazione del punto di vista dei Sindaci sull’eventualità che la Zona Omogenea possa costituire l’ambito ottimale per l’esercizio in forma associata dei servizi comunali, partendo dalle funzioni fondamentali dei Comuni (art. 14, co. 27, DL 78/2010, D.Lgs. 1/2018 e L. 158/2017);
- la rilevazione delle funzioni fondamentali gestibili in maniera associata per un numero di Comuni inferiore alla totalità dei 22 Comuni del Veneto Orientale;
- l’individuazione delle funzioni di rango metropolitano che la Zona Omogenea potrebbe esercitare per il proprio territorio (anche tenendo conto del comma 3 dell’art. 20 dello Statuto della Città Metropolitana di Venezia che recita “ove siano riscontrabili oggettive

economie di scala e razionalizzazioni, la Città metropolitana privilegia la delega di proprie funzioni a Comuni associati o a condizione che si associno”);

- l’evidenziazione, da ultimo, delle modalità tramite le quali la Zona Omogenea possa rivestire un ruolo di orientamento all’interno del pianificazione strategica metropolitana.

Relativamente alla prima ricognizione, le aree di competenza dei servizi pubblici si caratterizzano per una dimensione prevalentemente sub-metropolitana, restituendo la geografia di un territorio organizzato in maniera eterogenea. In particolare, all’interno della Zona Omogenea del Veneto Orientale, si rilevano:

- ✓ Per il servizio idrico integrato 3 ambiti ottimali afferenti a 3 Consigli di Bacino:
 - ✓ il Veneto Orientale con Meolo e Quarto d’Altino (ed altri 87 Comuni della provincia di Treviso, 2 della Provincia di Belluno, 1 della Provincia di Vicenza);
 - ✓ l’Interregionale Lemene con Annone Veneto, Cinto Caomaggiore, Concordia, Fossalta di Portogruaro, Gruaro, Portogruaro, Pramaggiore, San Michele, Santo Stino, Teglio Veneto (ed altri 15 Comuni del pordenonese e del trevigiano);
 - ✓ Laguna di Venezia con Caorle, Cavallino Treporti, Ceggia, Eraclea, Fossalta di Piave, Jesolo, Musile di Piave, Noventa di Piave, San Donà di Piave, Torre di Mosto (ed altri comuni del veneziano e trevigiano);
- ✓ 4 Centri per l’Impiego:
 - ✓ Mestre per il Comune di Quarto d’Altino;
 - ✓ San Donà di Piave per i Comuni di San Donà di Piave, Ceggia, Fossalta di Piave, Meolo, Musile di Piave, Noventa di Piave, Torre di Mosto;
 - ✓ Jesolo per i Comuni di Jesolo, Eraclea, Cavallino Treporti;
 - ✓ Portogruaro per i Comuni di Portogruaro, Annone Veneto, Caorle, Cinto Caomaggiore, Concordia Sagittaria, Fossalta di Portogruaro, Gruaro, Pramaggiore, San Michele al Tagliamento, San Stino di Livenza e Teglio Veneto;
- ✓ 2 Aziende Sanitarie Locali:
 - ✓ ULSS 3 Serenissima per il comune di Quarto d’Altino;
 - ✓ ULSS 4 Veneto Orientale per i restanti 21 comuni della zona omogenea;
- ✓ 1 Consiglio di Bacino Venezia Ambiente per la gestione del sistema integrato della raccolta rifiuti nei 44 Comuni della Città metropolitana. Su spinta normativa la governance del servizio nel Veneto Orientale è stata unita ai restanti Comuni della Città Metropolitana, ma si rileva ancora una frammentazione nella gestione con 3 distinte società (Asvo Spa, Alisea Spa e Veritas Spa) di raccolta e trattamento;
- ✓ 1 Consorzio di Bonifica per la gestione delle reti di bonifica nei territori dei 21 comuni della zona omogenea (Veneto Orientale). Il comune di Meolo rientra invece nel Consorzio di Bonifica Piave, insieme ad una porzione del territorio di Fossalta di Piave, mentre una ampia

ripartizione del territorio di Quarto d'Altino afferisce alla gestione del Consorzio di Bonifica Acque Risorgive.

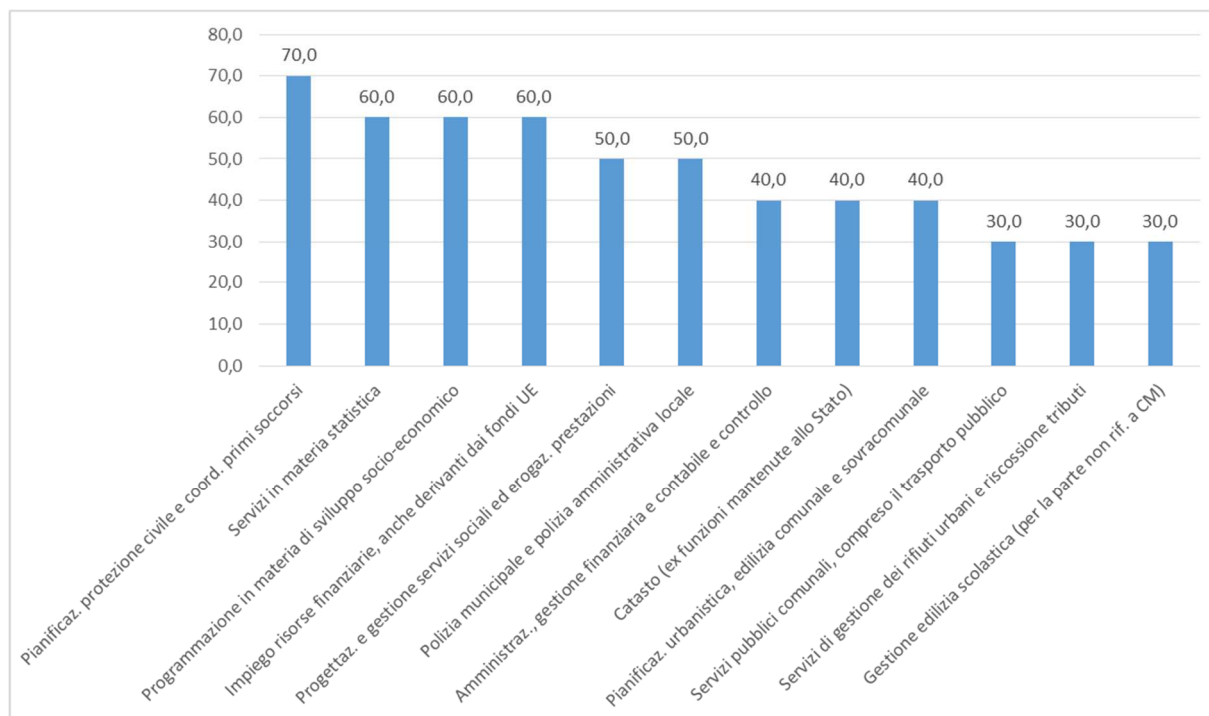
Scendendo nel dettaglio delle gestioni associate dei servizi comunali, le esperienze principali riguardano:

- ✓ i Servizi sociali nei 3 Comuni di Portogruaro, Teglio Veneto, Cinto Caomaggiore e nei 3 Comuni di Quarto d'Altino, Marcon, Cavallino Treporti associati con il Comune di Venezia;
- ✓ la Polizia locale nei 4 Comuni di Portogruaro, Gruaro, Cinto Caomaggiore e Concordia Sagittaria; nei 4 Comuni di Fossalta di Piave, Meolo, Quarto d'Altino e Roncade (TV); nei 3 Comuni di San Donà di Piave, Noventa di Piave, Musile di Piave associati con il Comune di Venezia; nei 2 Comuni di Fossalta di Portogruaro e San Michele al Tagliamento;

Facendo riferimento ai risultati del Questionario, i maggiori consensi relativi ad una gestione congiunta (Fig. 5.1) per tutta l'area del Veneto Orientale riguardano:

- la pianificazione dell'attività di protezione civile e il coordinamento dei primi soccorsi;
- i servizi in materia statistica;
- la programmazione in materia di sviluppo economico;
- l'impiego delle risorse finanziarie, anche derivanti da fonti UE;
- la progettazione e la gestione dei servizi sociali;
- la polizia municipale;

Fig. 5.1 – Veneto Orientale – Comuni rispondenti - % di accordo alla gestione congiunta a livello di VO per funzione – Anno 2018



Fonte: elaborazioni Nomisma su indagine diretta

Approfondendo le indicazioni da parte dei Sindaci, si evince, tuttavia, che si possano prevedere due o tre “sotto zone” all’interno della Venezia Orientale ed affidare a questo “livello intermedio” quasi tutte le altre funzioni fondamentali caratteristiche dei Comuni; in particolare, i riferimenti sono:

- alla “pianificazione urbanistica ed edilizia comunale e partecipazione a pianificazione territoriale sovracomunale”, immaginata da gestire in maniera associata per tutti i Comuni lungo l’asse del Livenza e per tutti i Comuni dell’asse Costiero (in particolare per ciò che attiene demanio e spiagge);
- alla “Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle prestazioni”, che potrebbe essere gestita congiuntamente per l’intero Portogruarese;
- alla “Polizia municipale e polizia amministrativa locale”, che potrebbe essere gestita in maniera associata per il Sandonatese e per il Portogruarese;
- all’ “impiego delle risorse finanziarie, anche derivanti da fonti UE”, per il quale si suggerisce una gestione congiunta in base al perimetro delle progettualità finanziate.

In merito alle funzioni di rango metropolitano, invece, i Sindaci della Venezia Orientale vedono con favore una gestione congiunta a livello di Zona Omogenea dei servizi/funzioni presenti in figura 5.2.

Fig. 5.2 – Veneto Orientale – Comuni rispondenti – Servizi/Funzioni di rango metropolitano gestibili in maniera congiunta a livello di VO – Anno 2018

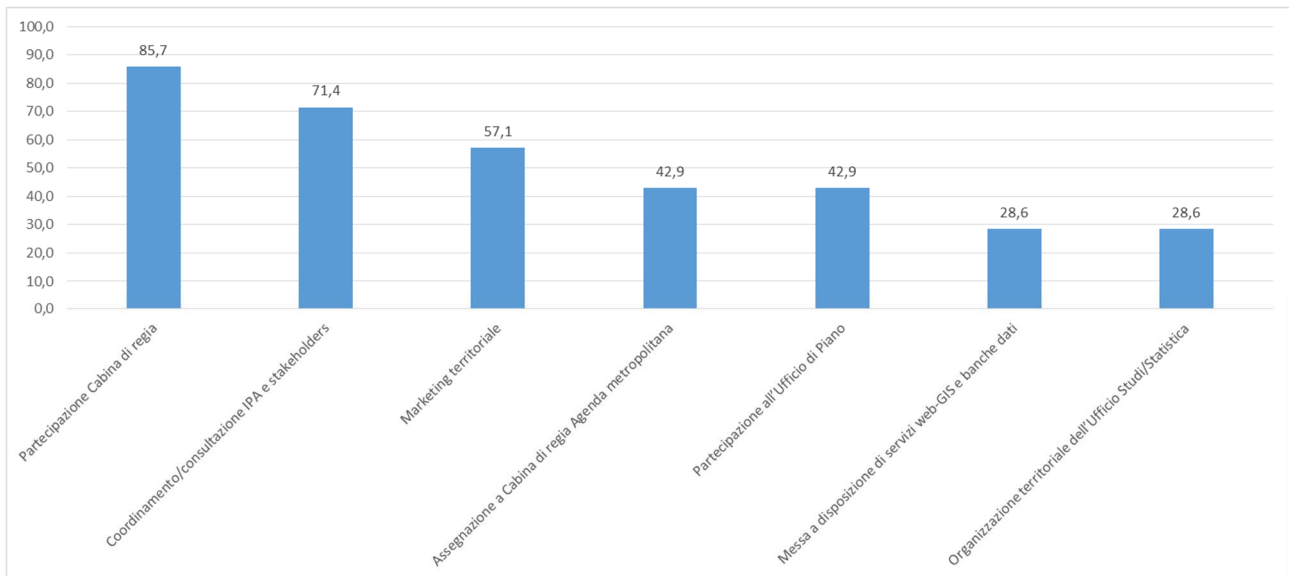


Fonte: elaborazioni Nomisma su indagine diretta

Relativamente alla funzione fondamentale di pianificazione strategica della Città metropolitana di Venezia, richiamata dalla quasi totalità dei Sindaci rispondenti, le modalità di esercizio dell’attività di orientamento strategico (fig. 5.3) dovrebbe passare prioritariamente da:

- Partecipazione alla Cabina di regia, anche nelle more di costituzione della Zona omogenea o viceversa facendo leva sul riconoscimento di Zona Omogenea del Veneto Orientale all’interno dello Statuto della Città Metropolitana di Venezia;
- Coordinamento/consultazione delle IPA e degli stakeholders;
- Marketing territoriale.

Fig. 5.3 – Veneto Orientale – Comuni rispondenti – Servizi/Funzioni di rango metropolitano gestibili in maniera congiunta a livello di VO – Anno 2018



Fonte: elaborazioni Nomisma su indagine diretta

Sulla base delle precedenti elaborazioni e dei confronti con gli amministratori locali, i servizi/funzioni di livello comunale che si ritiene gestibili in maniera congiunta sono:

- la pianificazione dell'attività di protezione civile e il coordinamento dei primi soccorsi, a livello dei 22 Comuni del Veneto Orientale;
- i servizi in materia statistica, a livello dei 22 Comuni del Veneto Orientale;
- la programmazione in materia di sviluppo economico, a livello dei 22 Comuni del Veneto Orientale;
- l'impiego delle risorse finanziarie, anche derivanti da fonti UE, in base alle progettualità finanziabili;
- la progettazione e la gestione dei servizi sociali, per gruppi omogenei di Comuni (verosimilmente due gruppi per l'area del Veneto Orientale)
- la polizia municipale, per gruppi omogenei di Comuni (verosimilmente due gruppi per l'area del Veneto Orientale)

In relazione ai servizi/funzioni di livello metropolitano, assume un ruolo centrale la possibilità, peraltro prevista dallo Statuto Metropolitano, di avere un maggior peso nell'ambito della Pianificazione strategica metropolitana tramite, prioritariamente, una partecipazione permanente dei delegati della Zona Omogenea all'interno della Cabina di regia che si occupa della pianificazione.

BIBLIOGRAFIA

- Legislazione
 - Nazionale
 - Decreto del Ministero degli Interni del 12-01-2015
 - DL 78/2010 aggiornato fino alle modifiche inserite con il DL 56/2014
 - Decreto Ministero Interno del 13 settembre 2013
 - L. 56/2014 (“Delrio”)
 - D.Lgs 267/2000 e modifiche -TUEL e forme associative
 - Sub-Regionale
 - Statuto della Città Metropolitana di Venezia
 - Statuto della Città Metropolitana di Milano
 - Statuto della Città Metropolitana di Torino
 - Statuto della Città Metropolitana di Bologna
 - Regione Lombardia - Legge Regionale 12 ottobre 2015 n° 32
- Documenti programmatici
 - Piano Strategico della Città Metropolitana di Venezia
 - Piano Strategico della Zona Omogenea Eporediese
 - Documento Unico di Programmazione 2019-2021 della Città Metropolitana di Venezia
 - Documento Unico di Programmazione Unione Reno Galliera (Sezione Strategica 2018-2019 - Sezione Operativa 2018-2020)
 - Progetto strategico per la Venezia Orientale – Contributo della Zona omogenea del Veneto Orientale al Piano Strategico della Città Metropolitana di Venezia
 - Proposte e osservazioni al Piano Strategico Metropolitano – CdS Veneto Orientale – 6 giugno 2018
 - Documento Programmatico d’Area – Progetti strategici per la Venezia Orientale – VeGal (2018)

- Documentazione amministrativa
 - Regolamento per il funzionamento delle Zone Omogenee – Città Metropolitana di Milano – Approvato dal Consiglio Metropolitan con del. n°51/2015 del 30/11/2015
 - Deliberazione Consiglio Metropolitan di Torino – 12 maggio 2015 – Adempimenti istituzionali in ordine all’avvio dell’attività delle Zone omogenee
 - Deliberazione Consiglio Metropolitan di Milano – 18 gennaio 2017 – Approvazione dell’Intesa sulle Zone Omogenee definita in sede di Conferenza permanente Regione Lombardia – Città Metropolitana di Milano
 - Atti di indirizzo ai fini dell’Intesa tra Regione Lombardia e Città Metropolitana di Milano sulle Zone Omogenee
 - Intesa tra Regione Lombardia e Città Metropolitana di Milano sulle Zone Omogenee