



**COMUNE DI ARQUA' PETRARCA**  
Provincia di Padova

**P.A.T.**

Elaborato

Scala

# Documento Preliminare

## I "CRITERI-FORZA" PRODROMICI AL PAT



Ufficio di Piano:

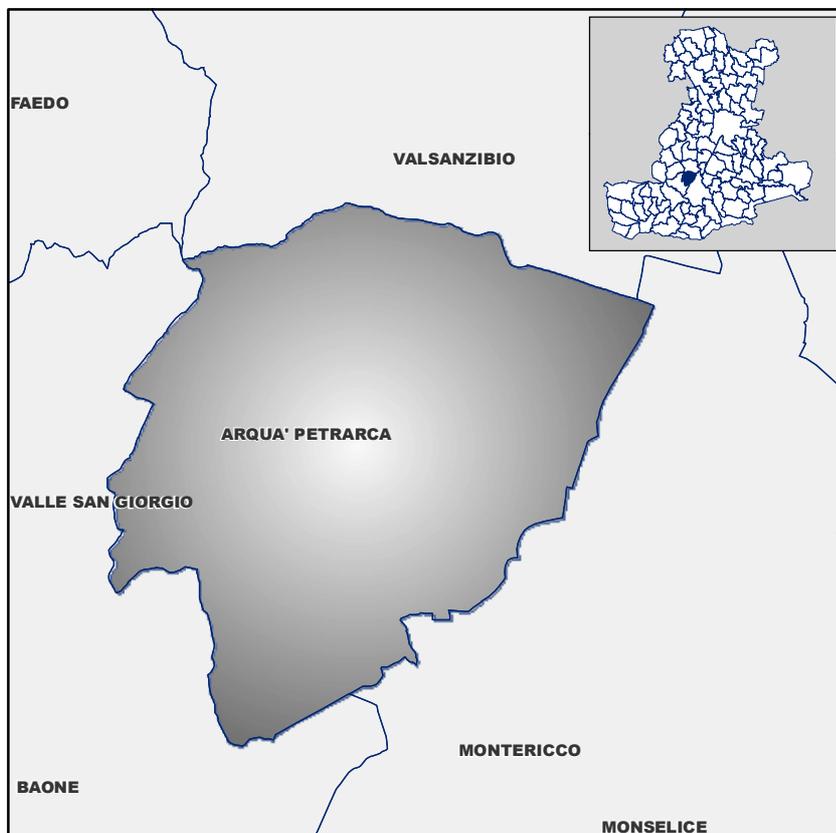
Responsabile area  
Geom. Federico Destro  
Geom. Roberto Viola

Gruppo di lavoro multidisciplinare:

Documento preliminare  
Arch. Giancarlo Ghinello

Sistema storico-culturale - assetto  
storico-insediativo - paesaggio  
interesse storico  
Arch. Fabio Zecchin

Rapporto Ambientale Preliminare -  
VAS - VINCA  
Arch. Pierluigi Matteraglia



Febbraio 2012

## Indice

<b>INDICE</b> .....	<b>1</b>
<b>1.0 I “CRITERI-FORZA” PRODROMICI AL PAT .....</b>	<b>2</b>
<b>1.1 IL SISTEMA DELLE INFRASTRUTTURE – COMPETITIVITÀ E COESIONE.....</b>	<b>2</b>
<b>1.2 LA VALORIZZAZIONE DELL’IDENTITÀ TERRITORIALE DEL COMUNE DI ARQUÀ PETRARCA.....</b>	<b>6</b>
<b>1.3 POLITICHE COMUNALI PER LA VALORIZZAZIONE DELL’IDENTITÀ E DELLA QUALITÀ DEL CENTRO STORICO .....</b>	<b>12</b>
<b>1.4 SERVIZI PUBBLICI E SVILUPPO LOCALE: ESTERNALIZZAZIONE DI FUNZIONI E SERVIZI.....</b>	<b>18</b>
<b>1.5 SVILUPPO E TUTELA: QUESTIONE DI METODO – IL PIANO DELLE STRATEGIE .....</b>	<b>20</b>
<b>1.6 DOCUMENTO PRELIMINARE DEL PAT – LINEE GUIDA STRATEGICHE.....</b>	<b>22</b>

\*\*\*\*\*

## **1.0 I “criteri-forza” prodromici al PAT**

### **1.1 il Sistema delle infrastrutture – competitività e coesione**

Vengono riprese e rilanciate le linee di indirizzo assunte dall’Unione europea in merito alle questioni della “competitività” e “coesione” non più imperniate, unicamente, sulle politiche del lavoro e della fiscalità, bensì sul sistema delle infrastrutture e dei trasporti, oltre che sul ruolo dello Stato e, quindi, degli Enti locali, osservando che il buon funzionamento delle infrastrutture collettive (trasporti, energia, telecomunicazioni) è solo un “pre-requisito” della nostra competitività.

La “politica di sviluppo” delle opere infrastrutturali, a qualsiasi livello, richiede l’esercizio di compiti di diversa natura:

- di promozione delle opere strategiche e di accompagnamento allo sviluppo locale a loro associato;
- di attivazione, una volta realizzate le infrastrutture, di servizi per la mobilità che ne massimizzino gli effetti potenziali;
- di sostegno e assistenza dei territori svantaggiati, al fine di impedire l’indebolimento della loro coesione sociale ed economica in un’ottica di “*perequazione territoriale*”.

E’ importante, quindi, approfondire la nozione di “competitività” e di “coesione” dal punto di vista specifico del Territorio.

#### a) competitività

La competitività è cercare insieme di raggiungere, non necessariamente facendosi una reciproca concorrenza distruttiva, l’obiettivo di accrescere l’attrattività rispetto agli investimenti esterni, valorizzando le proprie risorse materiali e immateriali, ma anche di offrire occupazione, sapendo mantenere la popolazione locale con una buona qualità di vita e in condizioni di sicurezza, in modo da evitare la loro migrazione verso aree più qualificate (*filtering-up*)

Si misura facendo ricorso a fattori ben conosciuti quali *l’accessibilità*, la *specializzazione* e la *qualità delle prestazioni*, ed altri meno scontati come, in particolare, le forme di cooperazione positiva tra gli attori dello sviluppo locale e le capacità di apprendimento collettivo dimostrate dalla società locale (importanza della nuova economia relazionale: *relazioni di interdipendenza tra un numero sempre crescente di attori dello sviluppo*).

L’esperienza insegna che vincono nella competizione soprattutto quelle economie - territorio (che, per propria natura, rappresenta una fonte privilegiata di risorse relazionali) capaci di interessare le relazioni più efficaci tra attori pubblici e privati, portatrici di progetti pertinenti capaci di mobilitare le risorse potenziali disponibili sia

localmente che altrove, con il sostegno di istituzioni adeguate e con il risultato di far diventare le proprie risorse un valore riconosciuto globalmente.

#### b) coesione

Per coesione si deve intendere, sostanzialmente, “coesione territoriale”, una nozione che incorpora in se le accezioni del sociale e dell’economico riportate alla condizione territoriale: in altri termini si assume che l’approccio integrato ai problemi dello sviluppo sostenibile ed equilibrato del territorio costituisca il fondamento necessario per realizzare le altre forme della coesione e della “solidarietà territoriale”.

Le conseguenze di questa nuova prospettiva sono rilevanti: si tratta di agire non più con politiche redistributive a favore di una obsoleta concezione del riequilibrio territoriale, ma piuttosto con politiche di sostegno allo sviluppo in grado di assecondare la specificità dei “profili identitari” dei singoli territori, liberandone il potenziale d’iniziativa locale con una accorta combinazione di politiche di settore applicate allo stesso contesto spaziale.

Le politiche territoriali dovrebbero essere destinate a creare nuove risorse e nuove ricchezze (*iper-additività*) e non tanto a redistribuire le risorse già date: le logiche del riequilibrio si dovrebbero convertire in quelle di valorizzazione delle diversità e di organizzazione delle forme di solidarietà necessarie a compensare gli svantaggi e i rischi di esclusione generati dai processi di sviluppo delle reti e dei territori.

Ne consegue la seguente sequenza di “azioni” possibili.

#### 1. Complementarietà della coesione e della competitività

La soluzione per rendere compatibili, reciprocamente e senza conflitti, coesione e competitività è un solidarismo efficiente che si emancipa dalla cultura dell’efficienzismo e dell’assistenzialismo, riconoscendo agli Enti locali la funzione di bilanciamento.

#### 2. Organizzazione come risorsa strategica

Tanto alla coesione che alla competitività contribuisce l’organizzazione.

Si chiede al sistema pubblico (a tutti i livelli) di esercitare una efficace azione di *networking* sul Territorio, sia fisica sia relazionale, sfruttando appieno il valore aggiunto del Territorio nei processi di confronto a tutto campo che sostanzia l’economia contemporanea.

Organizzazione, quindi, quale fattore decisivo per mettere in rete le risorse territoriali e valorizzarle proiettandole nei grandi circuiti regionali, nazionali ed europei.

In questo senso assume un’importanza strategica il “progetto”, soprattutto quello complesso: è la forma privilegiata per far convergere reti multiple di attori e strutturarle secondo specifici modelli di sviluppo socio-economico rispettoso dell’identità locale.

La “*qualità del progetto*” è decisiva per raggiungere obiettivi di competitività.

*Per ottenere qualità, occorre far convergere la dimensione tecnica, amministrativa, economica-finanziaria, sociale ed ambientale dei processi di intervento.*

### 3. Ruolo determinante della città

Azione prevalente: insistere sulle Politiche di intervento sulle “città” riconoscendole come luoghi prioritari per l’azione comunitaria, nazionale, regionale, locale, in quanto “infrastrutture” esse stesse, necessarie allo sviluppo al pari delle grandi reti e delle infrastrutture puntuali.

### 4. Coesione – Competitività – Territorio

Riconoscendo il ruolo decisivo esercitato dal Territorio, nella consapevolezza che sono stati rivisti i criteri utilizzati per la selezione delle aree beneficiarie dei fondi strutturali e dei fondi di coesione, la revisione terrà conto della diversa formulazione della coesione rispetto a quella canonica che fa capo, sostanzialmente, al reddito ed alla popolazione, mettendo in gioco il “*funzionamento complessivo dei territori*” tenendo conto, in particolare, del livello di infrastrutture e di dotazione dei servizi, l’integrazione dei quali consente di accrescere l’accessibilità territoriale e la creazione di economie esterne.

Si dovrà valutare, in modo adeguato, il divario esistente tra potenzialità territoriali e livelli di sviluppo raggiunti, per dover decidere convenientemente dove e in che misura concentrare l’azione comunitaria residuale 2007-2013 (FESR, FSE) e successiva, nazionale e locale.

### 5. Competitività e coesione chiedono la convergenza tra Economia e Territorio

La convergenza operativa delle politiche di programmazione dello sviluppo e delle Politiche territoriali e delle opere pubbliche è condizione decisiva per ottenere competitività e coesione.

In questa prospettiva spetta alle Amministrazioni attivare il confronto concorrenziale tra i diversi programmi territoriali e farsi carico, al tempo stesso, dell’assistenza ai territori svantaggiati (promozione di partnership) che non sono in grado di competere efficacemente, garantendo così la coesione complessiva degli interventi programmati.

### 6. Nuove prestazioni dei servizi pubblici

Occorre ridefinire le prestazioni dei servizi pubblici che, all’interno dei territori urbani ma anche sulle connessioni di lunga distanza, concorrono in modo determinante al mantenimento della coesione sociale, nonché al rafforzamento della competitività economica, considerato che le imprese tendono sempre più a sfruttare le esternalità esistenti nel contesto locale (in particolare modo il sistema della formazione e della assistenza socio-sanitaria).

L'Amministrazione Regionale e Provinciale deve essere sensibilizzata, per tramite degli Enti locali, a farsi carico di nuovi strumenti di regolazione dell'offerta oltre gli obsoleti "standard urbanistici", ormai del tutto inadeguati a garantire le prestazioni minime necessarie per assicurare coesione sociale e produttività delle risorse investite per lo sviluppo e sfruttare tutte le opportunità che possono essere offerte da una maggiore apertura al mercato.

#### 7. La "territorialità" delle opere infrastrutturali

Il progetto di "infrastruttura" deve essere considerato come "progetto di territorio" e come "progetto urbano", cioè come attivatore del contesto di sviluppo che mobilita attori pubblici e privati. Il "territorio delle infrastrutture" va visto come spazio condiviso tra i diversi livelli di governo, da quello comunitario a quello locale.

La premessa è che le "politiche infrastrutturali" siano "contrattate" e che si possano utilizzare risorse allo scopo di determinare quelle condizioni che consentano l'accettazione sociale dei progetti da parte delle società locali che detengono l'identità dei territori.

Anche in questo senso i "corridoi europei" costituiscono il telaio di base per le linee di assetto del territorio, purché concepiti non come meri assi plurimodali, bensì come elementi della "piattaforma logistica unica" (comprendente anche i corridoi di valenza locale) che deve essere l'Italia.

I "corridoi multimodali europei" sono, quindi, attivatori di sviluppo territoriale locale: occorre gestire anticipatamente le loro ricadute sui sistemi produttivi locali tenendo conto della modificazione delle esigenze produttive e organizzative del Territorio e delle nuove funzioni che possono sostituire quelle delocalizzate (innovazione tecnologica, ricerca, altro).

#### 8. Defiscalizzazione regionalizzata

I processi di riconversione produttiva devono essere sostenuti con la leva della "fiscalità territoriale". Occorre regionalizzare la defiscalizzazione e coinvolgere il sistema produttivo nella produzione di beni e servizi tecnologici e ambientali che oggi hanno migliori condizioni istituzionali per poter essere prodotti in un contesto di mercato.

#### 9. Governance multilivello

Le nuove regole che dovrebbero presiedere allo sviluppo delle relazioni interistituzionali per il "governo del territorio", si ispirano al modello di una "governance multilivello" e aperta alla cooperazione pubblico-privata, con una precisazione: in alcune situazioni di rilevante interesse comune è indispensabile riaffermare la centralità del ruolo pubblico attribuendo specifiche responsabilità alle Amministrazioni titolari delle competenze nel promuovere, regolare, incentivare l'operato degli attori pubblici e privati.

Quindi si tratta di regole che, nel pieno riconoscimento delle distribuzioni delle competenze proprie di un sistema autonomistico, permettano comunque il raggiungimento di un adeguato tasso di decisionalità e di operatività a tutti i soggetti pubblici interessati alla realizzazione di infrastrutture.

#### 10. Una riforma urbanistica mirata

Nella riforma delle leggi urbanistiche, come in quelle di governo del Territorio, si sta attribuendo un'importanza centrale alla questione dell'offerta di opere e servizi pubblici e della loro finanziabilità attraverso nuovi procedimenti pubblico-privati governati da regole trasparenti e condivise.

Resta, comunque, nella competenza esclusiva dello Stato (ai sensi dell'art. 117, lett. p) della Costituzione) determinare i livelli minimi essenziali in materia di diritti civili e sociali e determinare, nel nostro caso, il contenuto minimo degli standard urbanistici edilizi e dei servizi.

I processi di riconversione urbana, che riguardano proprio aree prive di servizi e infrastrutture, costituiscono una formidabile occasione per collegare la concessione di diritti edificatori al soddisfacimento di standard e di servizi a favore della collettività.

E' da qui che si innesta la positività del rapporto pubblico/privato e l'apporto del privato alla gestione pubblica assume una nuova fisionomia e una sua concreta potenzialità.

#### 11. Raccordo tra normative comunitarie, legislazione urbanistica e per le opere pubbliche.

E' indispensabile raggiungere compiutamente l'obiettivo di armonizzare compiutamente i sistemi normativi esistenti con le procedure di accesso e di utilizzo dei fondi comunitari e le procedure che regolano la pianificazione urbanistica, la programmazione dello sviluppo e delle opere infrastrutturali.

### **1.2 la valorizzazione dell'identità territoriale del Comune di Arquà Petrarca**

*ricerca di un nuovo modello di sviluppo sostenibile capace di risolvere lo sfasamento tra sistema territoriale e valore culturale dei contesti urbani e naturali che testimoniano l'identità attraverso processi di qualità idonei ad attivare potenzialità di valorizzazione, per corrispondere alle aspettative dei residenti e favorire la promozione turistica del patrimonio storico-ambientale e delle risorse locali*

#### 1.0 premessa

L'urbanistica si connota sempre più come strategia complessiva di governo del territorio finalizzata esplicitamente anche alla produzione del valore.

In tal senso le politiche di tutela del patrimonio e delle risorse ambientali presenti sul

territorio sono destinate al successo solo se inserite all'interno di virtuosi meccanismi di valorizzazione e messa a reddito.

Gli strumenti di gestione devono garantire certezza di tempi e trasparenza nelle procedure, senza le quali l'attrattività per gli investitori risulta fortemente penalizzata.

Il Piano Regolatore Comunale è lo strumento portante per il governo del territorio.

All'interno del P.R.C. è fondamentale *garantire l'integrazione* dei diversi strumenti di governo del territorio in un quadro di *coerenza ed armonia*, dando unitarietà ad una serie di progetti i cui temi portanti dovranno mettere a sistema tutte le azioni previste che riguardano almeno quattro settori:

- l'ambiente;
- l'economia, la produzione e le risorse;
- il sistema sociale, della sicurezza e dei servizi in generale;
- la *partecipazione e la comunicazione*.

Partecipazione e comunicazione sono risorse strategiche per l'azione pubblica, bisogna farne un uso appropriato.

Le questioni ed i temi sono quelli relativi alle seguenti azioni principali:

- recupero del patrimonio architettonico, storico, artistico e culturale e la sua rifunzionalizzazione;
- valorizzazione delle identità delle varie parti del territorio;
- riconoscimento e affermazione dell'ambiente come patrimonio e come risorsa.

La "*valorizzazione delle identità delle varie parti del territorio*" è un'azione tesa ad evitare che vi siano luoghi anonimi o, ancor peggio, estranei alle stesse persone che ci vivono.

Questo è uno dei pericoli che un territorio può correre se non attentamente pianificato e programmato, ossia quello della divisione e dell'isolamento, sia per condizioni economiche, sia per condizioni infrastrutturali.

Si tratta di sconfiggere il degrado urbanistico e sociale, di favorire un'azione di valorizzazione economica legata alla tipicità dei luoghi, basata sulle attività culturali, turistiche, sportive, agricole, gastronomiche, del relax e del benessere anche spirituale.

Il "*riconoscimento e la valorizzazione dell'ambiente come patrimonio e come risorsa*" è un'azione orientata ad un'idea del rapporto tra ambiente ed economia, che però riconosce alla natura un ruolo irrinunciabile nel garantire una qualità di vita alta e sana.

Da qui il dovere di non dilatare oltre misura l'occupazione del suolo e di approntare con decisioni le azioni di bonifica e di consolidamento dello stesso; di programmare

lo sviluppo economico di alcune aree di particolare rilevanza naturalistica fondandole essenzialmente sulle sue risorse naturali; di valorizzare l'agricoltura e la sua capacità di costruire un redditizio equilibrio tra attività dell'uomo e sistema naturale, proteggendo il paesaggio nato dall'integrazione tra architettura costruita ed architettura naturale che è un elemento distintivo della nostra civiltà.

Sulla *pianificazione del territorio* come strumento di *governo del territorio* la novità sta nella riproposizione del territorio come "locale" (località), nel concetto di "costruzione del locale". Troppo spesso la pianificazione del territorio aveva assunto il territorio quasi come una forma indistinta, lo aveva omologato, quasi che un territorio non dovesse esistere nella sua specificità. (1)

Questo ha fatto re-individuare le forme, ha ri-significato il ruolo di alcuni soggetti. Ormai a livello internazionale è facile sentire l'espressione "il sindaco come agente di sviluppo", come promotore, come comunicatore, come *testimonial* dello sviluppo di un territorio. (1)

Quindi questa identificazione tra soggetti, risorse e territorio determina anche una novità: il rapporto tra lo *sviluppo* ed il *territorio* si inverte, *il territorio non è mera proiezione dello sviluppo ma è esso stesso sviluppo*. Questo è l'obiettivo da perseguire. (1)

Al Comune, in particolare, spetta individuare le linee strategiche di sviluppo del proprio territorio; svolgere un'azione politica nei confronti delle istituzioni superiori di governo che garantisca attenzione e finanziamenti per rendere il territorio appetibile; garantire certezza, snellezza ed efficacia nell'erogazione dei servizi e nelle procedure burocratiche; attuare politiche di *marketing territoriale* e sistemi di *contabilità ambientale*; offrire stimoli e motivazioni alle imprese e alle banche per accrescere la propensione al rischio e all'investimento, per invertire quella tendenza che oggi molte banche hanno di finanziare il capitale e non i progetti.

E' evidente che in questa situazione il problema dello "sviluppo" è centrale e con esso quello del "governo" del territorio.

L'obiettivo generale rimane quello di dare "coerenza" a tutti gli strumenti di governo del territorio, creando punti di contatto, *sinergie tra progetti e azioni*, relazioni tra i progetti attuatori delle varie politiche pubbliche.

Quindi tutti i vari *strumenti* e *progetti* dovranno fare parte di un'unica strategia di *sviluppo sostenibile*.

Il dubbio che nasce è che il tema della sostenibilità si sta spostando verso la dimensione della teoria quando, invece, sarebbe più corretto proporla come un obiettivo. (1)

Tutta la teoria della sostenibilità che cos'è se non altro che il proseguimento di obiettivi di sostenibilità? (1)

Quindi non c'è una teoria di sviluppo sostenibile, ci sono obiettivi della sostenibilità

dentro lo sviluppo. (1)

L'amministrazione pubblica, facendosi interprete della corrente culturale neoliberale, *promuove politiche mirate ad attrarre sul proprio territorio risorse private, umane e finanziarie*; attraverso il loro apporto punta a rilanciare l'economia locale, moltiplicandone le opportunità di investimento.

L'obiettivo dichiarato, che si presenta come sistema di pari opportunità condiviso da amministrazione locale e soggetti imprenditoriali, è quello di valorizzare le risorse disponibili sul territorio comunale, attirando gli investitori con la prospettiva di una moltiplicazione, potenzialmente illimitata, delle opportunità reddituali, a fronte di una offerta complessiva basata su politiche di competitività, efficienza infrastrutturale, ricerca avanzata nel settore delle tecnologie dell'informazione, certezze nei modi e tempi della valorizzazione delle iniziative attraverso l'allargamento degli strumenti di Piano.

In aggiunta le garanzie di redditività degli investimenti potranno attivare una interessante sinergia tra amministrazioni locali, progetti di finanza, developer e star-system architettonico, basato su di una politica condivisa di branding imprenditoriale. L'autorevolezza individuale verrà così moltiplicata e riverberata attraverso il circuito massmediatico (visibilità).

La pubblica amministrazione, aspirando a moltiplicare le opportunità reddituali derivabili dalle risorse private investite sul proprio territorio, si trasforma progressivamente in una *infrastruttura al servizio del mercato*, puntando a far sì che le ricadute possano essere proporzionalmente ridistribuite sull'intera comunità.

Il capitale finanziario globale è il vero agente della trasformazione locale.

Il concorso simultaneo dei fenomeni succitati, data la pluralità degli attori coinvolti e la molteplicità di interessi disciplinari investiti, conferma la perdita di credibilità di ogni ipotesi di città chiusa o metropolitana, in quanto modelli ormai superati dalla "città in rete".

## 2.0 obiettivi strategici che l'amministrazione intende perseguire con metodo

La cultura dell'*urban regeneration* costituisce il *bench mark* delle amministrazioni locali nel tentativo di promuovere, attraverso mirate operazioni di *marketing urbano e territoriale*, lo sviluppo socio-economico.

Vi è la consapevolezza che il linguaggio fortemente burocrattizzato ed astratto del *planning* tradizionale possa scoraggiare l'afflusso di risorse preziose, penalizzando le attese politiche.

In questa prospettiva lo strumento di un *Masterplan finalizzato al rilancio socio-economico delle aree più centrali, usando il patrimonio storico come condensatore ed acceleratore simbolico di trasformazione, condiviso tra i diversi attori della trasformazione e la comunità locale, viene indicato come l'obiettivo prioritario da perseguire*.

## 2.1 marketing territoriale

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati, dal punto di vista economico, dalla globalizzazione dei mercati e dei relativi investimenti.

Per il Territorio uno dei principali aspetti di criticità e di innovazione, nei processi di programmazione e pianificazione, diventa quindi la capacità di *individuare i propri fattori di localizzazione, ossia saper offrire le migliori condizioni e sviluppare le proprie potenzialità.*

Per fare ciò diventa necessario per la pubblica amministrazione, se non indispensabile, dotarsi, accanto agli strumenti classici di politica per lo sviluppo, di *programmi di marketing territoriale (pacchetti localizzativi – prodotti d'area), nonché di strumenti e organizzazioni specifiche di promozione e comunicazione.*

In questo senso l'amministrazione locale, in considerazione anche della dimensione del territorio e delle complessità tecniche ed economico-finanziarie dei vari settori, può divenire sempre più attore dello sviluppo, finalizzando a questo obiettivo, accanto agli strumenti di pianificazione e programmazione del territorio, gli strumenti di marketing (urbano, turistico di promozione culturale e delle imprese).

I compiti che il marketing territoriale svolge sul piano strategico sono essenzialmente due:

1. sviluppare una chiave di lettura del territorio in funzione della soddisfazione delle esigenze della sua domanda attuale e potenziale di investimenti nei vari settori;
2. individuare e attrarre quelle parti della domanda di investimenti che si ritengono migliori per la dinamica evolutiva del territorio, ovvero confacenti con le sue caratteristiche.

Nel perseguire questa duplice finalità il marketing contribuisce allo sviluppo economico del territorio poiché favorisce le condizioni che consentono al territorio stesso di trarre dallo scambio con i soggetti esterni le energie ed i capitali più indicati al processo di sviluppo interno.

## 2.2 forme di marketing

### 1. marketing urbano

è sempre più sentita l'esigenza che richiede un preciso impegno della pubblica amministrazione nel garantire una città più sana e vivibile dando massimo spazio alla socialità: la strada migliore da percorrere è dotarsi di un Piano di marketing urbano.

### 2. Marketing turistico di promozione culturale

Consente di distinguersi dalle altre entità territoriali di fronte ad una crescente competizione tra località turistiche.

### 3. Marketing delle imprese

Il territorio come fattore produttivo: consente di valorizzare le risorse locali, nonché di attrarre nuovi investimenti.

Analizzare e contemperare le diverse tendenze in gioco nel territorio, secondo strategie concrete, significa sostanzialmente fare – pur nella chiarezza dei diversi ruoli progettuali, imprenditoriali, di indirizzo e di controllo – copianificazione, esaminando l'insieme secondo modalità sistematiche (analisi delle potenzialità, individuazione delle peculiarità di prodotto-territorio da promuovere, ecc.).

I protagonisti di tale processo, che trasferisce attenzione dal *government* alla *governance* sono principalmente tre: quelli istituzionali, tra i quali spicca la funzione del leadership promozionale localmente ricoperta dal Sindaco (Legge n. 81/1993); quelli economici (anche e soprattutto nelle interazioni pubblico-private); quelli portatori di istanze sociali (tutela dei consumatori, portatori di istanze umanitarie, religiose, ambientali, ecc.).

Ma copianificare (nell'accezione utilizzata dall'attuale dibattito urbanistico) significa anche che nessun attore deve rimanere escluso dalla armonizzazione delle istanze, pena l'ottenimento di un sistema frammentario e come tale estremamente fragile. Armonizzare interessi particolari è tutt'altro che scontato, ma è proprio questo il fine del marketing territoriale e della sua modalità relazionale espressa alla comunicazione pubblica: indirizzare ergonomicamente e vettorialmente le risorse per promuovere il prodotto territorio. Tanto più ci si approssima a ciò, tanto maggiori saranno gli indotti positivi per ognuno.

A questo proposito si propone un ulteriore spunto di riflessione: la differenziazione tra *dimensione reale* del prodotto territorio e la *dimensione percettiva*.

Con "dimensione reale" si intende quell'insieme di fattori realmente riscontrabili come parte integrante del prodotto: i fattori ambientali, storici e culturali, le infrastrutture, i servizi, ecc.. Con "dimensione percettiva" si intende l'incontro tra l'immagine reale del territorio e la percezione del singolo turista o di una collettività.

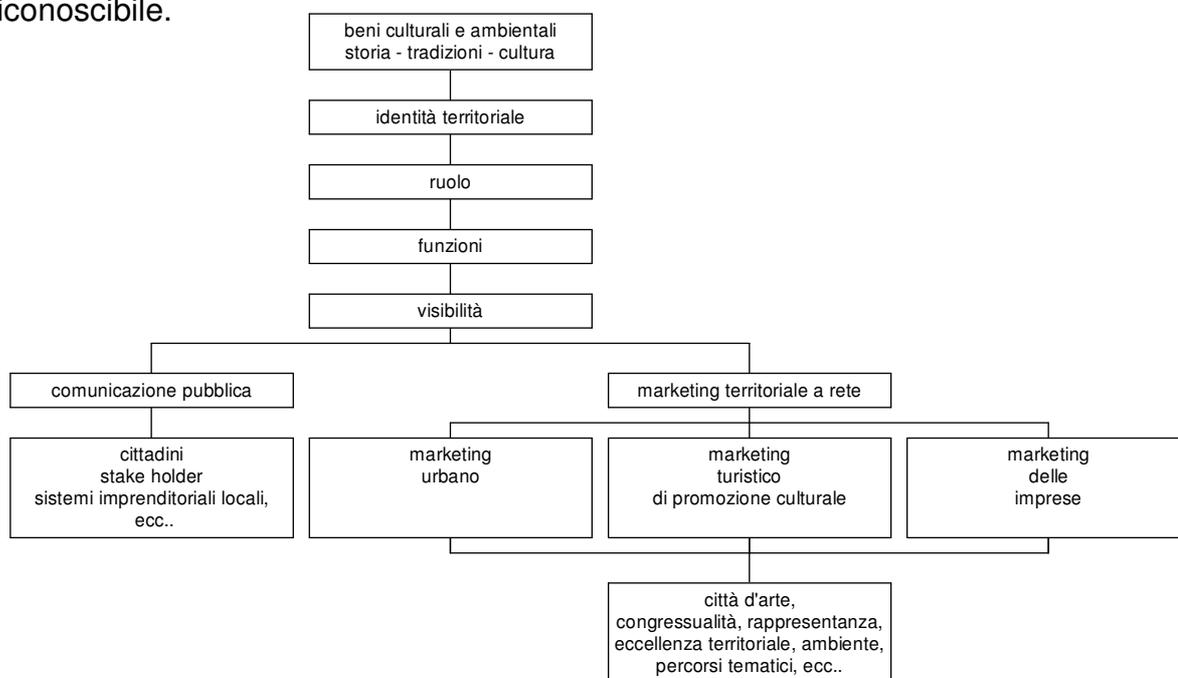
Tale suddivisione è fondamentale per ogni prodotto di *marketing turistico*. La comunicazione gioca un ruolo fondamentale in entrambe le dimensioni, anche se nella seconda ogni cosa diventa meno controllabile, più sfuggente. Eppure la dimensione percettiva è di elevato impatto. Quello che è notoriamente il sogno di tutti i pubblicitari, riuscire a far entrare un prodotto nell'immaginario collettivo, deve essere anche l'obiettivo di chi fa promozione turistica. Strumenti preziosi, oltre a quelli classici, sono quello dell'arte, della storia, della creatività o, in un concetto, della *identità*.

Apparentemente le variabili sembrerebbero infinite ma è il concetto di *identità* che ne consente l'armonizzazione e la gerarchizzazione. La chiave competitiva di un territorio si gioca intorno alla capacità di costruire una *identità forte, riconoscibile, immediatamente comunicativa, spendibile ad ogni livello di competizione* (anche internazionale).

Le risposte a molte domande scaturiscono spontaneamente quando c'è una precisa identità territoriale.

E' evidente che a questo punto entri in gioco, con prepotenza, il ruolo della *comunicazione* e della *comunicazione pubblica*. In ogni caso è importante ricordare che l'esistenza di presupposti valori concreti è necessaria per qualsiasi comunicazione di successo: si può vendere un prodotto scadente con una buona campagna di comunicazione, ma non per molto tempo.

Un territorio di dimensioni limitate, o comunque con una sola, forte caratterizzazione, sarà chiaramente facilitato nel cammino verso la valorizzazione dell'identità; una grande città, agglomerato di contraddizioni, che vede convivere bellezze e orrori urbani, cultura e degrado, passato prestigioso e futuro incerto, non potrà avere una identità onnicomprensiva, ma dovrà valorizzare proprio la complessità, la molteplicità, la convivenza eterogenea, sempre però puntando ad una caratterizzazione forte, riconoscibile.



### **1.3 politiche comunali per la valorizzazione dell'identità e della qualità del centro storico**

Per eccellenza, la città è lo spazio dell'abitare. L'architettura è prima di tutto "residenza e dimora dell'uomo" e concorre alla costruzione degli insediamenti urbani. La città stessa è un registro straordinario di edifici e di fatti urbani, documento unico della memoria di ogni uomo che l'abita.

Il Centro Storico esprime l'identità della Città, comunicando immagini, testimonianze e funzioni. Mentre le valenze decorative, monumentali e stilistiche dell'architettura urbana indicano i riferimenti alla memoria storica, i materiali e le tecniche di tradizione rimandano ai contesti culturali ed economici dell'uso locale, quale complesso di fattori dinamicamente coerenti al senso originario ed alle trasformazioni

che scandiscono lo scorrere del tempo.

Ri-cercare la qualità della città storica significa ri-conoscere il valore complessivo del patrimonio edilizio ed architettonico che da forma e funzione agli spazi urbani, e rappresenta i significati più importanti del paesaggio culturale. La scena urbana, in quanto ambito rappresentativo e interattivo, attraverso la manutenzione del fare a regola d'arte assicura la continuità della memoria collettiva e introduce le funzioni d'uso contemporaneo: del senso dei luoghi, delle architetture, degli oggetti funzionali e dell'arredo urbano.

Le costruzioni che si aggregano attorno a uno spazio collettivo creano la città che rappresenta la forma più avanzata di vita organizzata, delle sue relazioni sociali e delle possibilità che l'uomo ha di incontrare un suo simile. La città è il luogo predisposto per vincere il sentimento della solitudine. Si può affermare che il vero senso della città non sta dunque nel costruito, ma negli spazi di relazione (le strade, le piazze, i giardini, gli slarghi, ecc.). La città storica ha la straordinaria virtù di comunicare con grande semplicità. E' questo uno degli aspetti positivi della città, comunicare attraverso la suggestione e la memoria dei suoi spazi. La città diviene così casa collettiva, dove si è accompagnati dentro la narrazione della storia.

La ricchezza della città europea risiede nella sua stratificazione, nel fatto che noi abitiamo nella contemporaneità un territorio modellato dal passato e quindi ci è dato il privilegio di vivere dentro un territorio fisico della memoria. Forse dobbiamo riconoscere che la "memoria" è una condizione, oggi, capace di filtrare le contraddizioni e i conflitti propri della globalizzazione, un modo per superare i contrasti dentro un tessuto ricco di secoli: la storia come anticorpo per affermare le sfide del presente. Riconoscere l'identità entro la quale siamo cresciuti è un primo segno per reagire allo smarrimento creato dalle recenti trasformazioni. E' un modo per riconoscere un denominatore comune attraverso il quale agire. E' necessario che questa consapevolezza assuma una valenza educativa, per le nuove generazioni più ancora che per gli adulti. Nel Centro Storico noi ci troviamo a nostro agio, proprio perché viviamo la contemporaneità attraverso spazi sedimentati, luoghi vissuti che inconsciamente riconosciamo come nostri.

Alla progressiva globalizzazione del mercato e della comunicazione, si giustappone la sempre più evidente necessità di promuovere e tutelare i Beni culturali non solo in quanto testimonianze archeologiche, artistiche, monumentali e storiche, ma anche come aspetti emergenti dell'identità locale: i beni quale contesto di significati, valori, emergenze e vocazioni che nell'orizzonte contemporaneo configurano le potenzialità di sviluppo socio-economico di ogni singolo territorio.

Il patrimonio architettonico, non solo nelle città d'arte, ma anche nei singoli contesti urbani e nei cosiddetti "centri minori", costituisce il referente principale della visibilità dell'identità da tutelare, e interviene come funzione strutturale nei programmi politici di sviluppo. Attraverso la promozione dell'identità, l'Amministrazione comunale può perseguire obiettivi formativi, economici, politici, contestualizzando i beni culturali

entro relazioni politiche di programmazione concertata a livello di territorio e di area, assegnando loro il ruolo di “motori” dello sviluppo per la qualità della vita dei residenti e per un’imprenditorialità localmente diffusa e proiettata nel mercato globale.

La Convenzione UNESCO (Parigi - 1972), Agenda 21 (Kyoto - 1992), la Carta Europea di Aalborg (1994), la Carta del Restauro di Cracovia (2000), la Convenzione Europea del Paesaggio (Firenze - 2000), vincolano le responsabilità di gestione delle risorse della terra alla sostenibilità, individuata nella capacità politica di promuovere sviluppo attraverso le risorse locali, senza precluderne la trasmissione alle generazioni future.

Le politiche di promozione concertata, per esprimere la partecipazione di tutti gli attori del territorio e salvaguardare le rispettive responsabilità giurisdizionali, richiedono processi decisionali articolati e integrati. Da qui la necessità di predisporre un modello metodologico capace di tradurre il patrimonio in risorse e le aspettative di “buongoverno” in prospettive sostenibili di azioni integrate nel sistema territoriale. Vi è, quindi, la necessità di ricercare un nuovo modello di sviluppo sostenibile capace di risolvere lo sfasamento tra sistema territoriale e valore culturale dei contesti urbani e naturali che testimoniano l’identità attraverso processi di qualità idonei ad attivare potenzialità di valorizzazione, per corrispondere alle aspettative dei residenti e favorire la promozione turistica del patrimonio storico-ambientale e delle risorse locali.

In questo senso le città giocano un ruolo di primo piano per la crescita della competitività e per la promozione di uno sviluppo sostenibile e partecipato. Città come veri e propri *hub* della conoscenza e nodi di sviluppo della regione. Altra novità della programmazione europea è l’invito alla realizzazione di progetti integrati di sviluppo urbano sostenibile, piani sub-urbani che declinano i principi di coesione e partecipazione dei cittadini fin dai livelli più bassi, secondo la logica prettamente europea del *bottom-up*. Un nuovo strumento che invece di singoli interventi, pone l’attenzione su azioni coerenti e continuate per i diversi settori urbani. *“E’ necessario che le nostre città abbiano una solida base finanziaria, stabile nel tempo che permetta agli enti locali di sviluppare le capacità e l’efficienza amministrativa per attuare le politiche di sviluppo urbano integrato ...”*, così recita la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili, approvata lo scorso maggio per sancire l’agenda urbana quale priorità irrinunciabile dei paesi UE tra il 2007-2013, avendo cura di selezionare gli strumenti finanziari per la costruzione di “comunità sostenibili”.

A Urbanpromo (Venezia, 22.11.2007) si è concentrata l’attenzione su nuovi strumenti di captazione dei fondi comunitari (acronimi: Jasper, Jeremie e Jessica) a favore dello sviluppo urbano sostenibile della Commissione Europea e della Banca Europea per gli investimenti (Bei) in collaborazione con la Banca di Sviluppo del Consiglio d’Europa (Ceb). Agli stati membri questi nuovi strumenti offrono l’opportunità di trasformare i fondi attuali in una fonte permanente di risorse, con la capacità potenziale di coinvolgere il settore privato, determinando un effetto leva sugli

investimenti e sulle competenze per l'attuazione e la gestione dei progetti.

Infine l'art. 1, comma 259, della L. n. 244/2007 (Finanziaria 2008), ha stabilito che “*Ai fini dell'attuazione di interventi finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti, il comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, consentire un aumento di volumetria premiale nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258*”.

L'ANCI, con l'intera rete dei Comuni italiani, ha affermato la necessità di una forte e decisa strategia per lo sviluppo urbano in Italia. Le aree tematiche più in evidenza paiono essere quelle di:

- innovazione;
- occupazione e inclusione;
- mobilità e ambiente;
- riutilizzo funzionale
- welfare.

La strategia nazionale e le strategie regionali debbono affrontare e analizzare la dimensione urbana delle politiche della ricerca, dell'innovazione, dei trasporti, dell'ambiente, della crescita occupazionale, della legalità e della qualità dei servizi. La sfida consiste nel costruire una nuova governance urbana che, in questa fase di profonda trasformazione economica, urbanistica e culturale, consenta alla *città industriale* (i “poli da potenziare” della Bassa Padovana previsti dal PTCP) di condividere con la *città storica* un comune progetto di sviluppo integrato coinvolgendo gli attori economici, politici e sociali nell'elaborazione della visione e nella definizione delle strategie e dei progetti.

La visione strategica, basata sulla competitività e sulla coesione, individua nella *città storica* una pluralità di funzioni:

- *la città della conoscenza*  
capace di promuovere l'alta formazione e la ricerca;
- *la città ambiente*  
capace di promuovere la qualità urbana e territoriale;
- *la città delle produzioni e degli scambi*  
capace di promuovere le vocazioni locali e l'innovazione;
- *la città della solidarietà e dell'integrazione*  
capace di supportare i nuclei familiari favorendo l'integrazione nel tessuto sociale;
- *la città delle identità e della cultura*

capace di promuovere le reti, molte e diverse.

In questo senso l'Amministrazione comunale, in considerazione anche della dimensione del territorio e delle complessità tecniche ed economico-finanziarie dei vari settori, può divenire sempre più attore dello sviluppo, finalizzando a questo obiettivo, accanto agli strumenti di pianificazione e programmazione del territorio, gli strumenti di marketing.

La programmazione negoziata, sperimentata negli ultimi anni, offre strumenti adeguati, basati sulla concertazione istituzionale, in grado di rispondere alle esigenze di programmazione unitaria e di assicurare l'assunzione di una strategia in ambito urbano di lungo periodo, per finalità convergenti verso gli obiettivi di Lisbona e della coesione territoriale. Si tratta di cogliere le opportunità presentate dal nuovo quadro europeo sostenendo che:

- la progettualità della matrice storica dovrà esprimersi sulla base di un ventaglio di priorità non vincolanti, per consentire di intervenire sulle maggiori criticità, ma anche per esaltare vocazioni, funzioni, eccellenze che possano essere di spinta per lo sviluppo territoriale, attraverso la definizione di programmi di sviluppo socio-economico in sintonia con le potenzialità del sistema produttivo, della grande e media distribuzione commerciale, nonché dell'innovazione tecnologica;
- gli interventi integrati urbani dovranno essere finanziati anche attraverso l'affidamento diretto delle risorse tramite strumenti di programmazione e amministrazione negoziata o concertata, ossia attraverso la sinergia tra le risorse pubbliche e le risorse private, sulla base di concreti interessi generali intimamente legati all'intervento.

Nell'ambito del "*Forum delle culture*" tenutosi a Barcellona per fare il check up alla Città – quella europea in particolare – e per mettere a punto ricette condivise per superare la "Città dispersa" e la "Città informale", spettri che aleggiano sulle aggregazioni urbane del 21° secolo, un ruolo decisivo è stato riconosciuto agli "*spazi collettivi*". Nei Piano Regolatori Comunali di oggi si dovranno tenere presenti soggetti e istanze importanti: bambini e anziani, i parchi, la salvaguardia del patrimonio artistico e culturale attraverso l'apertura di nuovi musei, pinacoteche, biblioteche comunali di quartiere. Spazi urbani per la comunità che non rispondono né alle esigenze primarie del lavoro né a quelle secondarie del riposo. Rimane quindi la possibilità di progettare contenitori di un tempo creativo: un tempo del divertimento, del pensare, di produzione culturale e artistica; un tempo di cui sentiamo sempre più la necessità e l'utilità.

All'interno del sistema assume un'importanza strategica il "progetto", soprattutto quello complesso: è la forma privilegiata per far convergere reti multiple di attori e strutturarle secondo specifici modelli di sviluppo socio-economico rispettoso dell'identità locale (v. esperienza dei Piruea, Prusst, Patti Territoriali e di altri strumenti di programmazione dello sviluppo locale). Per ottenere qualità, occorre far

convergere la dimensione tecnica, amministrativa, economica-finanziaria, sociale ed ambientale dei processi di intervento. La “qualità del progetto” è decisiva per raggiungere obiettivi di competitività: dal Master Plan strutturale alla formulazione del Piano Guida, sino all’approvazione ed alla sua realizzazione.

La metodologia individuata per costruire il nuovo modello di sviluppo potrà essere fondata sul percorso: “*identità – ruolo – funzioni – visibilità*”, elaborato per il Territorio di Urbino nell’anno 2000 e riconosciuto “... *modello Italiano di sviluppo locale sostenibile .... trasferibile ad altri contesti ...*” dalla Commissione Nazionale Italiana UNESCO (progetto ETAM “Eccellenze Territoriali in Area Mediterranea”):

- **Identità**

per definire l’*identità* dei luoghi, sono particolarmente analizzate e studiate le aree di interesse storico-culturale, quali polarità strategiche di visibilità e relazioni culturali; il patrimonio storico-ambientale può e deve essere riconosciuto non solo come bene da tutelare e “visitare”, ma come fattore di identità e di progetto verso il futuro, parte fondamentale in un modello d’area vasta, idoneo a promuovere il turismo nella competitività regionale, nazionale e comunitaria, e la dimensione culturale per la qualità della vita nei rispettivi contesti ambientali;

- **Ruolo**

nello studio del *ruolo* delle polarità, sono indagate le potenzialità in relazione tra polarità e territorio, le “dimensioni” dei sistemi di funzioni tra fruibilità dei beni e servizi offerti dal tessuto urbano esistente, le capacità attrattive, in relazione alla verifica di sostenibilità dei flussi turistici;

- **Funzioni**

le *funzioni* d’area prevedono la concertazione delle politiche di programmazione attorno alle tematiche strategiche evidenziate dal rapporto “*identità – ruolo – funzioni*”, allo scopo di integrare il futuro modello di sviluppo sostenibile locale alle aspettative di progresso e alle prospettive di trasformazione del territorio: in assenza di partecipazione collettiva ai processi di ricerca di una migliore qualità della vita, ogni singolo sforzo praticato dall’amministrazione pubblica (a qualsiasi livello istituzionale) non potrà mai creare le condizioni di “*sistema territoriale*”;

- **Visibilità**

La *visibilità* rappresenta sia il punto di arrivo della programmazione concertata d’area, sia l’esordio attuativo del modello di sviluppo, cominciando dalla comunicazione e promozione dei contenuti e delle azioni che formano il progetto.

Il metodo “*identità – ruolo – funzioni – visibilità*” verte sulla consapevolezza che, per promuovere una realtà locale, occorre individuare, o creare, un modello di presidi di qualità, un sistema integrato di funzioni e relazioni qualitative coerenti all’identità locale, da porre al centro delle politiche di governo, relativamente ai contenuti culturalmente significativi, in quanto risorse attivabili come “motori” dei sistemi di

sviluppo socio-economico (città storica motore dello sviluppo locale).

L'aspetto innovativo del metodo risiede nel risolvere lo sfasamento tra sistema territoriale e valore culturale dei contesti urbani e naturali che *testimoniano l'identità* attraverso processi di qualità idonei ad attivare potenzialità di valorizzazione, per corrispondere alle aspettative dei residenti e favorire la promozione turistica del patrimonio storico-ambientale e delle risorse locali.

#### **1.4 servizi pubblici e sviluppo locale: esternalizzazione di funzioni e servizi**

I servizi pubblici locali (principali, alla persona, altro) sono quei servizi di interesse generale volti a soddisfare i bisogni di una comunità non solo in termini economici, ma anche in termini di promozione sociale.

Risulta interessante verificare, su scala territoriale, la capacità dei servizi offerti dalla P.A. di rappresentare un *driver* per lo sviluppo economico locale, integrando informazioni disponibili con informazioni di percezione di efficacia / efficienza raccolte mediante rilevazione diretta (utilizzo e sfruttamento di giacimenti informativi esistenti – ricognizione diretta rivolta agli *stakeholder* dei sistemi imprenditoriali locali).

Le aree d'indagine sono principalmente le seguenti:

- infrastrutture;
- legalità e sicurezza;
- servizi per lo sviluppo dell'occupazione;
- patrimonio ambientale e storico-culturale;
- adempimenti *e-government*;
- innovazione e trasferimento tecnologico.

Gli Enti locali rappresentano, nel nuovo sistema improntato alla sussidiarietà e al decentramento, gli interpreti dei bisogni della comunità locale di riferimento, i quali dispongono di una pluralità di moduli organizzatori, per mezzo dei quali realizzano i servizi necessari alla comunità stessa, secondo criteri di economicità ed efficienza.

(2)

Il procedimento di esternalizzazione di un servizio pubblico costituisce una scelta strategica, operata dall'Ente locale, per l'organizzazione e la gestione di un'area di attività o di servizi, in vista del raggiungimento di *standard* qualitativi elevati, cui corrispondano costi vantaggiosi. L'Ente locale, in tal modo, assume la configurazione di *holding* gestore e coordinatore dell'attività di una serie di soggetti formalmente autonomi ma legati all'Ente stesso in vario modo. (2)

Occorre in primo luogo garantire al terzo gestore del servizio esternalizzato la possibilità di una gestione efficiente ma, al contempo, saranno necessari strumenti efficaci di controllo, di modo che la gestione dei servizi esternalizzati sia funzionale

all'interesse generale. (2)

Va precisato che esternalizzare non vuol dire conseguire automaticamente una serie di vantaggi, quale diretta conseguenza dell'affidamento ad altri di attività in precedenza svolte dall'Ente locale, bensì *vuol dire innanzitutto pianificare, progettare e procedere ad una valutazione costi/benefici*, per cui il servizio affidato a terzi deve risultare preferibile rispetto alla formula organizzativa precedente. Inoltre l'*outsourcing* è un processo in continuo divenire, che necessita di un costante controllo da parte dell'Ente che esternalizza, al fine di monitorare i risultati dell'attività interessata. (2)

Il tema delle esternalizzazioni di funzioni e servizi rappresenta oggi una questione centrale nella definizione delle strategie di sviluppo e di crescita socio-economica del territorio interessato, non solo con riferimento alla possibilità di garantire condizioni favorevoli e competitive per l'insediamento di nuove attività o di fornire una adeguata risposta alle esigenze della comunità amministrata, ma anche come strumento per consentire di evidenziare e valorizzare le potenzialità inesprese del territorio.

Il mutato assetto ordinamentale, il ricorso sempre più esteso a forme di esternalizzazione di funzioni e servizi, il processo di liberalizzazione e privatizzazione in atto, pone l'Ente locale in una posizione di attore principale dello sviluppo che si confronta con il mercato, sia come interprete di una domanda di servizi esigente ed in continua evoluzione, sia come regolatore e coordinatore dell'offerta, individuando le strategie maggiormente idonee per il conseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia e qualità della gestione.

I complessi e non ancora definitivamente conclusi processi di riforma ordinamentale e strutturale nel governo delle politiche pubbliche hanno trasformato il ruolo delle amministrazioni locali. I comuni e le province da imprenditori si sono trasformati dunque in registi della programmazione e del controllo delle proprie funzioni e servizi, introducendo così nel sistema delle Autonomie Locali i nuovi concetti di *governance* delle politiche pubbliche, intendendo per tali *l'insieme, elastico e multiforme, delle modalità di esercizio dell'autorità e di gestione delle risorse pubbliche*, non riconducibili alle sole norme del diritto amministrativo, né ai soli principi della buona amministrazione.

E' necessario sottolineare che le "esternalizzazioni" non sono processi automatici, ma il risultato di approfondite valutazioni tecniche, economiche e gestionali, la cui funzione continua a rimanere pubblica anche se il relativo servizio viene esternalizzato, e che, pertanto, rimane in capo all'amministrazione locale la responsabilità di fronte alla collettività. Di conseguenza, tutto può essere esternalizzato, meno che *l'attività strategica di indirizzo, pianificazione, controllo e valutazione dei servizi pubblici* che rispondono alle esigenze essenziali e/o diffuse della comunità locale e che tendono a realizzare fini sociali, economici e civili. (3)

Questa diversità di approccio ha prodotto nel mondo delle amministrazioni pubbliche

un'ampia gamma di nuovi comportamenti nella scelta dei modelli organizzativi e del grado di esternalizzazione, utilizzando vari strumenti di analisi dei bisogni, di *pianificazione strategica*, di monitoraggio e controllo della qualità, nonché di valutazione dei risultati ante e post esternalizzazione. (3)

In questo senso meritano un accenno le indagini di *customer satisfaction*, mediante le quali si procede ad una valutazione *a posteriori* dei risultati raggiunti con l'esternalizzazione. In merito è stata emanata la Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica 24 marzo 2004 con la quale si osserva che: *“Rilevare la customer satisfaction consente alle amministrazioni di uscire dalla propria autoreferenzialità, aiutandole a relazionarsi con i cittadini, a conoscere e comprendere sempre meglio i bisogni dei destinatari ultimi delle proprie attività e a riprogettare, di conseguenza, sia le politiche pubbliche che il sistema di erogazione dei servizi”*. (2)

Il cittadino-utente diviene così non solo destinatario dei servizi, ma anche risorsa di valutazione della rispondenza dei servizi erogati ai bisogni reali della collettività.

Il problema dell'esternalizzazione dei servizi pubblici locali va inquadrato nella dialettica tra interesse privato e interesse pubblico, nel momento in cui quest'ultimo non può essere perseguito nell'ambito delle logiche di mercato, le quali sono prospetticamente orientate verso la massimizzazione del profitto.

Infatti, nell'ottica della gestione della “cosa pubblica” con strumenti di tipo privatistico, vengono in rilievo interessi di natura sociale, che non possono essere realizzati se non con una rimeditazione, in termini pubblicistici, delle formule utilizzate per la gestione stessa. (2)

Quanto precede si pone nel più ampio contesto di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, che – come sopra descritto - ora si avvale delle più moderne tecniche di *marketing* d'impresa, onde realizzare un cambiamento radicale del *modus operandi* dei pubblici poteri. Tale approccio necessiterà di un controllo prolungato nel tempo, il quale permetterà di correggere eventuali “anomalie del sistema”. (2)

---

Note: (1) Prof. F. Karrer - (2) Dott. Emanuele Traversa - (3) ANCI

## **1.5 sviluppo e tutela: questione di metodo – il Piano delle Strategie**

L'aspetto innovativo del metodo risiede nel risolvere lo sfasamento tra sistema territoriale e valore culturale dei contesti urbani e naturali che testimoniano l'identità attraverso processi di qualità idonei ad attivare potenzialità di valorizzazione, per corrispondere alle aspettative dei residenti e favorire la promozione turistica di settore, del patrimonio pubblico e privato di valenza pubblica, nonché delle specifiche risorse locali.

Lo sviluppo del progetto potrà prevedere quattro livelli di elaborazione:

- studio di fattibilità;

- Piano delle Strategie;
- accordo di programma;
- protocollo d'intesa.

Per la preliminare valutazione di adesione e consenso, deve essere corredato, come già descritto, dal Piano delle Strategie, da cui derivano le linee guida per impostare i successivi strumenti di concertazione: accordo di programma, protocollo d'intesa e convenzioni pubblico-private, costituzioni di STU, ecc. Detto Piano costituisce la fase di approfondimento dell'analisi dell'esistente, dell'individuazione dei fattori negativi e positivi per la definizione del modello di sviluppo e la promozione degli interventi pubblico-privati. Esso rappresenta, quindi, il principale orientamento politico delle linee di sviluppo del territorio, pertanto dovrà essere in grado di esprimere la più elevata capacità imprenditoriale (locale e non) per assicurare competitività e qualità alla realtà locale.

Il Piano delle Strategie si conclude con la gerarchia delle priorità d'intervento e delle azioni, integrate ai sistemi di qualità definiti dal patrimonio culturale e ambientale.

Il programma di lavoro attuativo del Piano delle Strategie potrà essere costituito da almeno le seguenti sei fasi:

- analisi dei sistemi territoriali;
- individuazione delle strategie di sviluppo;
- proposta della gerarchia degli interventi;
- individuazione delle polarità specialistiche territoriali soprattutto riferite all'appartenenza al sistema "Parco Regionale dei Colli Euganei";
- gestione dei sistemi integrati;
- promozione del modello di sviluppo.

Successivamente operando attraverso il rilievo critico di un'area più vasta (Terme Euganee) il Piano potrà individuare la *mission* di orientamento per le principali scelte politiche concertate per la definizione dei programmi di sviluppo futuri.

Il Piano Strategico potrà operare su tre scale: rilancio socio-economico; valorizzazione del ruolo delle comunità e sviluppo delle potenzialità non espresse; relazioni, funzioni e promozione della realtà d'area vasta, per rapportarsi con i territori circostanti, le istituzioni ai vari livelli (dal locale, all'ambito nazionale ed internazionale), Enti ed associazioni, imprenditori e cittadini.

Particolare rilievo dovrà essere dato ai Beni culturali e naturali in quanto nell'ottica strategica del Piano non sono visti solo come patrimonio da proteggere, ma come potenziali funzioni territoriali. Per conservarli e porli in prospettiva dinamica all'interno delle azioni imprenditoriali della collettività, occorrerà che siano fruibili, integrati alla realtà contemporanea, parte del sistema "produttivo" del benessere locale. Se un

bene partecipa al miglioramento socioeconomico, è percepito quale valore irrinunciabile, quindi mantenuto e conservato nell'uso e nella riconoscibilità; condizioni essenziali per trasmetterlo alle future generazioni.

Per integrare all'uso contemporaneo le notevoli potenzialità connesse all'identità dei luoghi, il Comune di Arquà Petrarca verrà presentato nelle proprie valenze architettonico-monumentali, culturali ed ambientali. Si evidenzia come tali valori siano trasversali a tutte le realtà e divengano naturali tematiche di sistema: rocche, fiumi e corsi d'acqua, verde produttivo di pregio, verde ambientale, insediamenti rurali, beni archeologici, centri storici. Gli assi strategici primari potranno essere individuati attraverso l'analisi dell'esistente e delle scelte di progetto già programmate nei vari settori: infrastrutture (grado di fruizione), polarità (capacità attrattiva) e servizi alla persona ed al territorio (qualità della vita).

L'area, per collegare la propria politica di sviluppo agli scenari di medio-lungo periodo prospettati ai livelli sovraordinati, deve confrontarsi con le politiche di investimento e programmazione regionale (in particolare P.R.S. – P.O.R. per tramite dell'I.P.A. "Bassa Padovana") e con la dotazione di infrastrutture e servizi esistente.

## **1.6 Documento Preliminare del PAT – linee guida strategiche**

Al fine dell'adozione del PAT viene proposto, ai sensi dell'art. 3 della L.R. n. 11/2004, il presente Documento Preliminare che contiene in particolare: a) gli obiettivi generali che s'intendono perseguire con il Piano e le scelte strategiche di assetto del territorio anche in relazione alle previsioni degli strumenti di pianificazione di livello sovraordinato; b) le indicazioni per lo sviluppo sostenibile e durevole del territorio.

Tra gli obiettivi generali che s'intendono perseguire vi è quello di elevare il PAT a Piano delle Strategie per la riqualificazione integrata del patrimonio culturale e naturale e per il turismo sostenibile con l'obiettivo di creare un nuovo rapporto di collaborazione pubblico-privata mettendo a sistema esigenze di governo locale e necessità di prospettiva di crescita e competitività attraverso l'integrazione tra innovazione, trasformazione e ricerca (valori di mercato), identità e tradizione (valori culturali).

In questo senso il PAT potrà definire e predisporre:

- la *mission*;
- il modello di sviluppo;
- il sistema di relazioni territoriali;
- la collaborazione con le istituzioni;
- le macrotematiche per il governo locale;
- gli strumenti della concertazione,

- i contenuti della comunicazione;

quali tematiche e strumenti utili per orientare l'Amministrazione nelle difficili scelte politiche che condizioneranno la qualità della vita dei cittadini per i prossimi anni.

Tra gli indicatori di successo, come Piano delle Strategie il PAT risulterà fondamentale la definizione di un patto con gli attori dello sviluppo del territorio, attraverso il quale realizzare i sistemi integrati di qualità: una rete di polarità e servizi che diventa attrattiva per la capacità di creare ed esprimere valore aggiunto d'area. I partners privati potranno impegnarsi ad investire in termini economici e progettuali sulle potenzialità inesprese dal territorio (riconoscendone la specifica unicità e attrattività), se il pubblico recepisce ed attua gli assi strategici della *mission* di sviluppo, partendo dalla scala di dettaglio (arredo urbano, percorsi, accessi, ecc.) sino ai sistemi urbani (luoghi pubblici, polarità di servizi, spazi culturali, ecc.), per arrivare alla scala d'area vasta (infrastrutture, logistica, servizi al territorio ed alla persona, ecc.), attraverso gli strumenti programmatici e regolamentari.

Per innescare questi processi virtuosi nel territorio, occorre che sin dal presente Documento Preliminare vengano indicate le tre fasi che l'azione strategica dovrà percorrere:

- individuazione delle azioni portanti;
- elaborazione dei progetti di sistema;
- verifica della condivisione del modello di sviluppo;

e le due condizioni di fattibilità:

- organizzazione degli interventi specifici in base agli obiettivi generali;
- individuazione degli strumenti di finanziamento rispondenti ad aspettative definite:
  - capacità del finanziamento di creare un indotto nel territorio (controllo dell'efficacia della spesa);
  - necessità che le proposte progettuali si relazionino con altri interventi (valorizzazione dei sistemi di progetto integrati);
  - capacità della gestione di sostenere la vitalità dei progetti (verifica della programmazione e della tutela).

Il Piano Strategico pone in relazione ambiente-funzioni-polarità, tre componenti fondamentali per costituire la politica di gestione del territorio, promuovendo la cultura dell'identità locale (utilizzo compatibile dei beni culturali e naturali) e garantendo agli addetti del settore turistico una prospettiva di valorizzazione che assicuri competitività nel mercato (funzioni e sistemi di relazione).

Nella gestione del territorio per la valorizzazione delle risorse locali deve essere individuato il ruolo del Comune, ossia la propria politica locale da porre in atto per partecipare alle complessive azioni di promozione dello sviluppo del territorio,

secondo tre livelli di indicazioni:

- ruolo territoriale (tematiche di sistema con altri Comuni della Comunità Euganea);
- potenzialità del sistema urbano (tematiche del sistema dei servizi);
- pianificazione della qualità (tematiche dei sistemi attrattivi).

attraverso:

- la dichiarazione degli obiettivi;
- l'individuazione degli attori;
- lo sviluppo della concertazione.

In particolare l'attività di concertazione degli obiettivi del PAT favorisce la cultura della salvaguardia, organizza la filiera produttiva collegata anche al termalismo ed alla realtà alberghiera e predispone il contesto politico e socio-economico per la realizzazione del modello di sviluppo locale.

Strumenti attuativi del processo di confronto con la collettività sono i tavoli di concertazione, vere e proprie "conferenze di servizi" finalizzate alla gestione integrata del territorio.

L'apertura di un processo partecipativo sui temi fondanti del PAT permetterà di sottolineare il ruolo e le funzioni delle parti sociali e di mettere a sistema risorse spesso silenti.

Alcuni percorsi partecipativi già avviati all'interno del territorio del Parco dei Colli Euganei, in particolare il percorso "Goccia", processo partecipato per una gestione integrata della rete idrogeologica del Parco Regionale dei Colli Euganei, promosso dall'Ente Parco nell'ambito di PANet "Protected Area Network" Community Initiative INTERREG III B (2000 – 2006), hanno già evidenziato come il Termalismo sia diffusamente percepito dalla popolazione come una risorsa e una peculiarità del territorio, soprattutto in rapporto alla valenza storica e culturale delle sue radici. Tuttavia è necessario trovare un equilibrio tra la percezione della realtà alberghiera e delle sue opportunità di sviluppo, la tutela dell'ambiente, le relazioni tra termalismo e valori paesaggistici e ambientali nelle componenti ecologiche e socio-economiche.

Alla luce di quanto sopra è opportuno, perciò, che il processo partecipativo sul Documento Preliminare venga attivato fin dalle prime fasi del lavoro e preveda un canale specificatamente dedicato al tema del patrimonio culturale e naturale ed a tutti gli aspetti ad esso correlati (ambiente, sistema insediativo, valenze storiche, sociali, paesaggistiche, mobilità, turismo, ecc.), con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati (i c.d. "stakeholders": rappresentanze dei cittadini, delle realtà alberghiere, di utenti, visitatori e fruitori, delle associazioni, ecc.).

Si propone di operare su due canali: da un lato avviando un piano di comunicazione che permetta di fornire alla popolazione un'ampia informazione sull'iter urbanistico in corso di predisposizione e di sensibilizzare la cittadinanza ai temi oggetto di analisi;

dall'altro lato organizzando occasioni di riflessione e confronto tra i cittadini e portatori di interesse, con l'obiettivo di favorire lo scambio e la valorizzazione delle competenze e delle conoscenze e di giungere a proposte e linee guida condivise e mirate per la redazione del P.A.T..

All'amministrazione locale compete l'onere di creare le condizioni organizzative e socio economiche per realizzare, con riferimento al proprio territorio, il modello di sviluppo sostenibile, presupposto culturale politico-strategico per la competitività d'area vasta.

Al Sindaco, attraverso lo strumento del PAT per la parte in cui assume la veste di Piano delle Strategie, soprattutto per tramite della copianificazione, dovrà essere assicurata una collaborazione diretta di tutte le istituzioni pubbliche, in particolare Provincia (PTCP) e Regione (PTRC), per portare le tematiche in questione all'interno di scenari più complessi.

L'Amministrazione comunale propone che già dal Documento Preliminare la componente strategica del Piano consenta di organizzare le principali linee della politica locale di sviluppo, suddividendole in tre livelli:

#### 1. livello A. *Ruolo territoriale*

è il ruolo di rango comunale occorrente per realizzare il complessivo modello di sviluppo d'area vasta; il ruolo derivante da una *mission* sovracomunale è sempre maggiore rispetto a quello immaginato e costruito guardando la propria realtà attraverso il perimetro amministrativo; ciò conferisce energia (potenzialità) insospettata per costruire la percezione di valore del proprio territorio ed elevare il livello di competitività d'area; il ruolo di ogni comune del contesto territoriale di appartenenza del Bacino Termale, oltre ad essere definito dalle logiche generali, potrebbe essere condizionato dai seguenti indicatori:

- infrastrutture esistenti e di progetto,
- densità delle aree urbane e produttive,
- edifici e manufatti storici di rilievo,
- reti di relazione ciclabili, equestri, pedonali,
- polarità ambientali esistenti e da attivare,
- polarità culturali da promuovere e attivare,
- rete dei servizi da implementare e qualificare;

le tematiche e le azioni afferenti il ruolo comunale inserite chiaramente nella progettualità strutturale del PAT, come indicato nei capitoli seguenti.

#### 2. livello B. *Potenzialità del sistema urbano*

il modello di sviluppo d'area vasta riconosce ai centri storici la capacità di assumere caratteristiche di polarità attrattive, veri centri produttivi del sistema

territoriale; per esprimere questa potenzialità occorre pianificare azioni ed interventi pubblico-privati affinché i sistemi urbani siano riqualificati e riorganizzati nell'offerta complessiva dei servizi; attraverso l'individuazione delle filiere funzionali caratterizzanti i diversi centri, si attua quel sistema di funzioni tra centri urbani e territorio, motore delle logiche di investimento e relazione, che devono far esprimere le vocazioni non pienamente espresse dalle risorse locali.

Le tematiche e le azioni per lo sviluppo delle potenzialità dei sistemi urbani dovranno essere inserite nel P.I.

### 3. livello C. *Pianificazione della qualità*

la politica locale che investe sulla qualità, quale potenzialità economica e motore dello sviluppo sostenibile, ha la necessità di costruire modelli e sistemi qualitativi nelle diverse scale: dalle macrotematiche ai grandi sistemi, dalla dimensione territoriale e urbana alla scala del dettaglio (arredo urbano e qualità dell'architettura); il Comune di Arquà Petrarca, per creare un sistema integrato di qualità, assumerà comportamenti uniformi nei confronti del controllo degli obiettivi e delle modalità di realizzazione di ogni intervento; la pianificazione della qualità si pone i seguenti obiettivi:

- riorganizzare la viabilità secondo una gerarchia di ruoli, per migliorare le relazioni fra centri attrattori all'interno della struttura urbana;
- definire specifici "progetti urbani", tesi a ridare spessore e riconoscibilità agli elementi nodali ed ai luoghi più rappresentativi (con particolare riferimento agli spazi pubblici e di relazione);
- qualificare la funzione residenziale, incentivando il recupero e l'adeguamento del patrimonio abitativo con progetti unitari, favorendo l'integrazione con i servizi e le attività compatibili con la residenza;
- attivare programmi di trasformazione delle aree urbane dismesse o dismettibili (rigenerazione urbana) soprattutto di derivazione turistico-ricettiva;
- promuovere le attività commerciali, attraverso iniziative e progetti di zona in grado di favorire la raggiungibilità dei luoghi e la permanenza dei pedoni nei percorsi a vocazione commerciale;
- inserire i beni storico-architettonici e culturali in una più complessiva offerta "a sistema", programmando relazioni funzionali per implementare la fruizione e favorire il ruolo di spazi di relazione e simboli dell'identità locale;
- recuperare gli spazi interstiziali ed in degrado fisico e funzionale per aumentare la dotazione di servizi ed attrezzature pubbliche nella città;
- organizzare il sistema dei servizi e polarità qualificando le relazioni con altri territorio limitrofi.

A titolo esemplificativo di seguito viene riportata la tabelle delle corrispondenze tra le

principali azioni e gli strumenti deputati alle relative pianificazioni.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• gerarchia degli assi strategici</li> <li>• sistema integrato delle azioni</li> </ul>	P.A.T.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• programma degli interventi</li> <li>• pianificazione degli interventi</li> </ul>	P.I.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• norme per i sistemi integrati di qualità</li> <li>• vincoli per la tutela del patrimonio e regole per la nuova edificazione</li> </ul>	apparato normativo PAT e P.I.

Note: bibliografia: AA. VV. – fonti normative – altro

\*\*\*\*\*

Arquà Petrarca-PD, lì Febbraio 2012

UFFICIO DI PIANO COMUNALE