

Il paese più democratico del mondo è anche quello in cui gli uomini hanno perfezionato e applicato più frequentemente l'arte di perseguire in comune gli oggetti dei desideri comuni

Alexis de Tocqueville, La democrazia in America

1

L'amministrazione pubblica come servizio ad una comunità e ad un territorio

MARIO LONARDI

Amministrazione pubblica

2

- Duplice valenza del termine **amministrazione pubblica** (o pubblica amministrazione):
 - In senso soggettivo indica gli enti preposti all'esercizio di determinate funzioni;
 - In senso oggettivo indica l'attività svolta da un soggetto pubblico al fine di perseguire un interesse della collettività.

L'amministrazione pubblica in senso soggettivo

3

- Si occupa degli interessi delle persone che costituiscono una comunità.
- È strumentale, funzionale agli interessi dei cittadini.
- Ciò non significa che tutti gli interessi di tutta la comunità debbano essere necessariamente soddisfatti mediante la pa.
- Nel nostro sistema sociale vige il principio di libertà.
- Ciascuno è libero di stabilire quali sono i propri interessi e di soddisfarli, per quanto possibile, nel modo che preferisce.

Necessità dell'amministrazione pubblica

4

- Per la difficoltà di cura individuale di taluni interessi;
- Per l'inconciliabilità di tutti gli interessi individuali
 - sia sotto il **profilo oggettivo-finanziario**
 - sia sotto il **profilo soggettivo**

Politica e amministrazione

5

- **Distinzione tra politica e amministrazione**
- **Distinzione tra apparati politici e apparati amministrativi**

Gli apparati politici

6

- **individuano quali tipi di interessi non possono essere soddisfatti individualmente**
- **stabiliscono quali tipi di interessi inconciliabili siano da preferire**

Gli apparati amministrativi

7

- attuano gli indirizzi politici
- nel senso che curano gli interessi qualificati come pubblici, facendo, se necessario, scelte ulteriori per individuare in concreto gli interessi da soddisfare

Amministrazione pubblica in senso oggettivo

8

- Amministrare è **curare in concreto interessi altrui;**
- Amministrazione pubblica è cura in concreto di **interessi pubblici;**
 - Quali siano gli interessi pubblici è stabilito dalle norme (la costituzione e le leggi, che sono espressione delle scelte politiche della comunità) le quali affidano ad apparati amministrativi il compito di perseguire quell'interesse.
 - Sono esempi di interesse pubblico la tutela della salute, della salubrità dell'aria e dell'ambiente, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, l'ordinato assetto urbanistico di una città, l'esistenza di agevoli vie di comunicazione, ecc.

Amministrazione pubblica in senso oggettivo

9

- **Le attività dell'amministrazione tra:**
 - Attività autoritativa (amministrazione in veste di autorità)
 - Attività di prestazione: attraverso l'esercizio di queste attività gli Stati garantiscono la fruizione di beni e servizi cui è stata naturalmente associata l'idea della loro "pubblicità" (servizi pubblici).

Attività autoritativa

10

- Per assicurare il soddisfacimento degli interessi pubblici alla pubblica amministrazione (in senso soggettivo) sono attribuiti particolari **poteri**,
 - *Es. espropriazione, occupazione e requisizione, ordine.*
- La fonte di questi speciali poteri attribuiti alla pubblica amministrazione è la legge (principio di legalità)

Attività autoritativa

Principio di legalità

11

- Risulta implicito nell'ordine costituzionale e, più precisamente, nelle numerose riserve di legge enunciate nella Costituzione (es. artt. 23, 41, 43, 97).
- 2 funzioni del principio di legalità:
 - *Legalità garanzia*: garantire e tutelare i privati, ricollegandosi all'idea della legge quale espressione della volontà generale;
 - *Legalità indirizzo*: individuare gli interessi pubblici che l'amministrazione è tenuta a perseguire;
- È sufficiente che la legge stabilisca i fini che un'amministrazione deve perseguire e non i modi in cui in concreto questi debbono essere raggiunti

Alcuni principi ...condivisi

12

- La **legalità** non è un obiettivo autosufficiente ma è la premessa di ogni politica nello Stato di diritto.
- I politici in quanto rappresentanti di questo Stato hanno prima di tutto il dovere di **affermare** e **praticare** il senso della legalità.
- L'osservanza delle leggi è principio fondamentale della **convivenza**.
- Concorrere a **fare leggi migliori** e a promuoverne la corretta applicazione è compito primario di chi ha responsabilità pubbliche. Significa battersi perché:
 1. Le leggi siano più giuste
 2. Il denaro pubblico venga speso senza sprechi e ruberie
 3. Il prelievo fiscale:
 - a. alimenti vere necessità pubbliche
 - b. sia informato ai principi di eguaglianza e di equità (art. 53 Cost.)

Per la **Dottrina sociale della Chiesa...**

13

- **Lo Stato - lasciati ai cittadini la responsabilità ed il compito di determinare, a seconda delle mutevoli esigenze, l'organizzazione politica, tecnica ed istituzionale - deve rispondere, sempre e comunque, ad alcuni requisiti:**
 1. Favorire la convivenza civile
 2. Garantire la giustizia
 3. Perseguire il bene comune, dell'intera comunità e non di un gruppo a detrimento delle legittime esigenze degli altri
 4. Garantire ed assicurare le giuste libertà individuali e sociali
 5. Rispettare la libertà religiosa ed i diritti della Chiesa.

Il compendio della Dottrina Sociale della Chiesa...

14

565 *Per i fedeli laici l'impegno politico è un'espressione qualificata ed esigente dell'impegno cristiano al servizio degli altri.*

- *Il perseguimento del **bene comune** in uno spirito di servizio;*
- *lo sviluppo della **giustizia** con un'attenzione particolare verso le situazioni di **povertà** e **sofferenza**;*
- *il rispetto dell'autonomia delle realtà terrene;*
- *il principio di **sussidiarietà**;*
- *la promozione del dialogo e della **pace** nell'orizzonte della **solidarietà**;*

sono questi gli orientamenti a cui i cristiani laici devono ispirare la loro azione politica.

*Tutti i credenti, in quanto **titolari dei diritti e doveri della cittadinanza**, sono tenuti al rispetto di tali orientamenti; coloro che hanno compiti diretti istituzionali nella gestione delle complesse problematiche della cosa pubblica, sia nelle amministrazioni locali, sia nelle istituzioni nazionali e internazionali, **ne dovranno specialmente tener conto.***

Un concetto centrale

15

- Il **bene comune** - concetto centrale nella concezione e nella valutazione cristiana delle finalità e della concreta realtà di ogni **convivenza sociale**, economica, politica - è idea cardine della dottrina sociale.
- A tale idea sono **strettamente connessi** tutti quegli altri concetti (da giustizia a sviluppo economico, da solidarietà a popolo, da pace a democrazia), con cui la Chiesa applica i principi del proprio patrimonio dottrinale alla comprensione del mondo contemporaneo e alla sollecitazione ad agire autenticamente da cristiani dentro le molteplici forme di comunità in cui viviamo.

Il compendio della Dottrina Sociale della Chiesa...

16

355 *La raccolta fiscale e la spesa pubblica assumono **un'importanza economica cruciale per ogni comunità civile e politica**: l'obiettivo verso cui tendere è una finanza pubblica capace di proporsi come **strumento di sviluppo e solidarietà**.*

*La finanza pubblica si orienta al **bene comune** quando si attiene ad alcuni fondamentali principi: il pagamento delle imposte come specificazione del **dovere di solidarietà**; razionalità ed equità nell'imposizione dei tributi; **rigore e integrità nell'amministrazione** e nella destinazione delle risorse pubbliche.*

L'Europa... (carta di Aalborg a proposito del ruolo dei politici)

17

GOVERNANCE

Ci impegniamo a rafforzare i nostri processi decisionali tramite una migliore democrazia partecipatoria.

Lavoreremo quindi per:

1. sviluppare ulteriormente la nostra visione comune e a lungo termine per una città sostenibile.
2. incrementare la partecipazione e la capacità di sviluppo sostenibile nelle comunità locali e nelle amministrazioni comunali.
3. invitare tutti i settori della società locale a partecipare attivamente ai processi decisionali.
4. **rendere le nostre decisioni chiare, motivate e trasparenti.**
5. cooperare in modo efficace e in partnership con le adiacenti amministrazioni comunali e le altre città e sfere di governo.

L'Europa ... (carta di Aalborg a proposito di azione sociale)

18

AZIONE LOCALE PER LA SALUTE

Ci impegniamo a proteggere e a promuovere la salute e il benessere dei nostri cittadini.

Lavoreremo quindi per:

1. accrescere la consapevolezza del pubblico e prendere i necessari provvedimenti relativamente ai fattori determinanti della salute, la maggior parte dei quali non rientrano nel settore sanitario.
2. promuovere la pianificazione dello sviluppo sanitario urbano, che offre alle nostre città i mezzi per costituire e mantenere partnership strategiche per la salute.
3. **ridurre le disuguaglianze nella sanità e impegnarsi nei confronti del problema della povertà**, con regolari relazioni sui progressi compiuti nel ridurre tali disparità.
4. promuovere la valutazione dell'impatto di salute per focalizzare l'attenzione di tutti i settori verso la salute e la qualità della vita.
5. sensibilizzare gli urbanisti ad integrare le tematiche della salute nelle strategie e iniziative di pianificazione urbana.

L'Europa... (carta di Aalborg a proposito di povertà e giustizia)

19

EQUITÀ E GIUSTIZIA SOCIALE

Ci impegniamo a costruire comunità solidali e aperte a tutti.

Lavoreremo quindi per:

1. **sviluppare ed implementare programmi per prevenire ed alleviare la povertà.**
2. **assicurare un equo accesso ai servizi pubblici, all'educazione, all'occupazione, alla formazione e all'informazione.**
3. **incoraggiare l'inclusione sociale e le pari opportunità.**
4. migliorare la sicurezza della comunità.
5. assicurare la disponibilità di buoni alloggi e condizioni di vita.

Un buon servizio...

20

- Per essere buono il servizio della Amministrazione pubblica deve essere:
 1. **Efficace**
 2. **Coerente** e corretto dal punto di vista **etico**
 - ✦ Rispettoso delle **leggi**
 - ✦ Inclusivo e attento alla **giustizia** con *un'attenzione particolare verso le situazioni di **poverà** e **sofferenza**;*



Pubblica amministrazione al servizio della comunità

21

- L'istituzione pubblica svolge un ruolo da protagonista nella promozione di condizioni favorevoli allo sviluppo locale.

La governance dell'**azienda** pubblica deve rispondere alle esigenze di sviluppo del territorio, attraverso mirate ed efficaci azioni che intervengano nei processi innescati dalle dinamiche economiche e sociali, garantendo all'**utenza** servizi in continuo perfezionamento, attraverso la ricerca, la semplificazione, i servizi informativi.



La qualità dell'azienda pubblica

22

- L'attuale riorganizzazione nella conduzione dell'azienda pubblica si pone come obiettivo il raggiungimento di più alti livelli di **efficienza**, accanto ad un continuo lavoro di **semplificazione** amministrativa ed alla buona pratica dell'impiego di **innovazione** e nuove tecnologie, ma non per ultimo l'osservanza di una programmazione costantemente orientata all'**utente**.

Come già è stato accennato, la direzione verso cui la pubblica amministrazione italiana si sta muovendo è inoltre quella della **facilitazione** e dello snellimento del rapporto tra amministrazioni, cittadini ed imprese.

Il concetto di efficacia/eccellenza amministrativa “tradizionale”:

23

- **Servizi estesi e di qualità nei campi:**
 - Educazione all’infanzia, anziani e svantaggiati (strutture)
- **Buoni piani regolatori per**
 - Il governo della forte spinta alla crescita urbana
 - La dotazione di servizi e di luoghi di aggregazione
 - Attrarre imprese nel proprio territorio
- **Attenzione alla coesione sociale attraverso:**
 - Forme di coinvolgimento dei cittadini
 - Di partecipazione
 - Di informazione

questo concetto stà cambiando radicalmente...

24

- **Un comune deve contare almeno sul 70% di risorse proprie:**
 - Non solo qualità della spesa ma qualità del prelievo tributario e fiscale.
 - ✦ Problema dell'equità e della razionalità del prelievo rispetto la qualità dei servizi
 - ✦ Rendicontazione e trasparenza
 - ✦ Problema dell'evasione
 - ✦ Compartecipazione dei risultati con i cittadini (oggi presentarsi con un avanzo significa non essere stati capaci di spendere per gli obiettivi per i quali le risorse erano state chieste ai cittadini stessi)

questo concetto stà cambiando radicalmente...

25

Cambia la qualità della domanda di servizi sociali:

- Bambini immigrati da inserire negli asili e nelle scuole
- Assistenza domiciliare per anziani e disabili

Oggi non conta se il servizio è tutto pubblico, se coinvolge il terzo settore o vede l'intervento del privato "accreditato".

È il risultato, il rapporto fra **tariffa** e **certezza/qualità del servizio** che qualifica l'efficienza.

questo concetto stà cambiando radicalmente...

26

La pianificazione territoriale su scala comunale non è più sufficiente per governare le trasformazioni del territorio

- **Infrastrutture** (trasformazione del sistema delle tangenziali in autostrada – TAV/alta capacità)
- **Ambiente** (Ca' del Bue – polveri sottili – discariche e falde)
- Aree **produttive** e **commerciali** (gestione regionale delle GSV – legame con infrastrutture)

questo concetto stà cambiando radicalmente...

27

- **La gestione dei servizi a rete in termini di sviluppo e di tariffe**

- Acqua (bacino provinciale – AATO)
- rifiuti (Piano Provinciale – tre ambiti)
- Trasporti
- Salute

 Alle persone e alle imprese interessa la loro **soluzione** e non il confine di competenza del Sindaco

Il terreno di gioco è completamente nuovo

28

Se un amministratore vuole che le sue **decisioni** siano efficaci deve condividere

- L'analisi
- Gli obiettivi
- Le azioni per perseguirli

Con gli **attori** fondamentali che animano il territorio:

- Istituzioni
- Soggetti privati
- Mondo associativo

Allora l'eccellenza...

29

- Non si misura più sulle decisioni proprie del comune ma da come si riesce a far decidere un'intera comunità a seguire una strada piuttosto che un'altra;
- Da quanto si riesce a valorizzare tutte le risorse effettivamente disponibili;
- Dal saper produrre integrazione tra azione amministrativa e imprenditoriale;

Questo non riguarda direttamente la politica ma la **professionalità** sia degli amministratori che dei tecnici e la qualità dei **progetti** amministrativi che sanno pensare.

Alcune domande:

30

- Quali sono gli strumenti che un amministratore ha a disposizione?
- Quale è il punto di incontro tra equità delle tasse e qualità del servizio sociale?
- Come si può gestire lo sviluppo in modo che sia anche al servizio della qualità della vita nelle comunità?

Gli strumenti ...

31



L'autonomia degli Enti locali si esercita attraverso statuti e regolamenti. Essi sono chiamati a disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Fonti degli Enti Locali

Statuti

Regolamenti

Statuti

La legge 142/1990 che ora è stata assorbita nel **T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali**, prevede che Comuni e Province si dotino di uno Statuto, approvato dal Consiglio con maggioranze particolari che deve **dettare le norme fondamentali di organizzazione dell'ente**.

Fonti degli Enti Locali

Statuti

Regolamenti

Regolamenti

Il Regolamento è **lo strumento normativo tipico degli enti locali**. Serve non soltanto all'organizzazione dell'ente ma anche a disciplinare le materie di sua competenza.

E' una fonte secondaria ma fortemente percepita dai cittadini perché regola aspetti importanti della loro attività (l'urbanistica, l'edilizia...)

Appropriatezza dell'assistenza fra compatibilità economica e qualità

34

- **I Livelli essenziali di assistenza sanitaria (Lea)** sono le prestazioni e i servizi che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a garantire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di un ticket. I Lea sono stati definiti con il Decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001 “Definizione dei Livelli essenziali di assistenza” entrato in vigore il 23 febbraio 2002.
- In particolare per l'**integrazione socio-sanitaria** devono essere garantite su tutto il territorio nazionale anche quelle attività **sanitarie che hanno una forte importanza sociale** e che sono strettamente connesse con gli interventi di assistenza sociale rivolti a **cittadini in condizione di bisogno**: i minori, le donne, le famiglie, gli anziani, i disabili, le persone che soffrono di disturbi psichiatrici o dipendenti da alcool, droghe e farmaci, i malati terminali o con HIV.

Queste attività, sono in parte a carico del Servizio Sanitario ed in parte a carico dei comuni o dei cittadini. **(Piani di Zona)**

- I Lea sono organizzati in tre settori:
 - prevenzione collettiva e sanità pubblica
 - assistenza distrettuale
 - assistenza ospedaliera.
- Oltre alle prestazioni incluse nei Lea, è previsto che le singole Regioni possano stabilire ulteriori prestazioni da erogare con stanziamenti propri.
- In base all'Intesa Stato-Regioni del 5 ottobre 2006 “Patto sulla salute”, e alla Legge 296 del 27 dicembre 2006, i Lea sono stati ridefiniti con il [Decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 23 aprile 2008](#), che sostituisce integralmente il Decreto del 2001. Il nuovo Decreto ha revisionato le prestazioni, arrivando a un totale di oltre 5700 tipologie di prestazioni e servizi per la prevenzione, la cura e la riabilitazione.

La legge regionale 11/2004 – i PAT

35

La nuova ***Legge Regionale 23 aprile 2004, n. 11***, si occupa della materia del **governo del territorio** con riferimento all'urbanistica.

La pianificazione comunale è articolata in disposizioni strutturali attraverso il **Piano di Assetto del Territorio** e in disposizioni operative con il **Piano degli Interventi**.

Il ***Piano di Assetto del Territorio (PAT)***, soggetto all'approvazione provinciale, è lo strumento di ***pianificazione urbanistica***, che delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo per il “governo del territorio”, al fine di perseguire la **tutela dell'integrità fisica ed ambientale**, nonché dell'identità culturale e paesaggistica dello stesso.

- finalità :

Il Piano di Assetto Territoriale informa le proprie scelte verso una trasformazione urbanistica funzionalmente **equilibrata, armonica e policentrica** ed uno sviluppo adeguato a soddisfare le esigenze socio-economiche del presente, **senza compromettere la conservazione e l'utilizzo futuro delle risorse del territorio, in particolare di quelle non riproducibili**.

La legge regionale 11/2004 – il PI

36

Il **Piano degli Interventi (PI)**,

di esclusiva competenza comunale, disciplina gli **interventi di organizzazione e trasformazione** del territorio da realizzare **nell'arco temporale di cinque anni** in conformità alle indicazioni del PAT e coordinandosi con il bilancio pluriennale comunale e con il **programma triennale delle opere pubbliche**.

In linea con le emergenti tematiche di **tutela ambientale** e di promozione dello **sviluppo sostenibile** il progetto di legge fa inoltre proprie le procedure di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) introdotte a livello comunitario dalla Direttiva 2001/42/CE.

Principio importante e vincolante è la Concertazione con i portatori di interesse locali

Territorio: la carta di Asiago (PTRC)



Eugenio Turri



Il processo di sviluppo è avvenuto in maniera frettolosa. Le strade sono corridoi intasati.

Bisogna creare una nuova geografia: accanto alle strutture storiche che abbiamo ereditato, creare una proiezione nuova di città, la città aperta ai flussi esterni.

Il Veneto ha la **propria identità** in certi paesaggi che vanno comunque salvaguardati; penso al paesaggio del veneto collinare ... dove c'è tutta questa fioritura di piccoli centri storici uno più bello dell'altro: questa è una delle fasce che va **salvaguardata e valorizzata**.

... Bisogna **programmare** una specie di scacchiera territoriale in cui ci sia posto per il bel paesaggio e per le attività ...

Territorio ...



PIANO REGIONALE DI TUTELA E RISANAMENTO DELL'ATMOSFERA

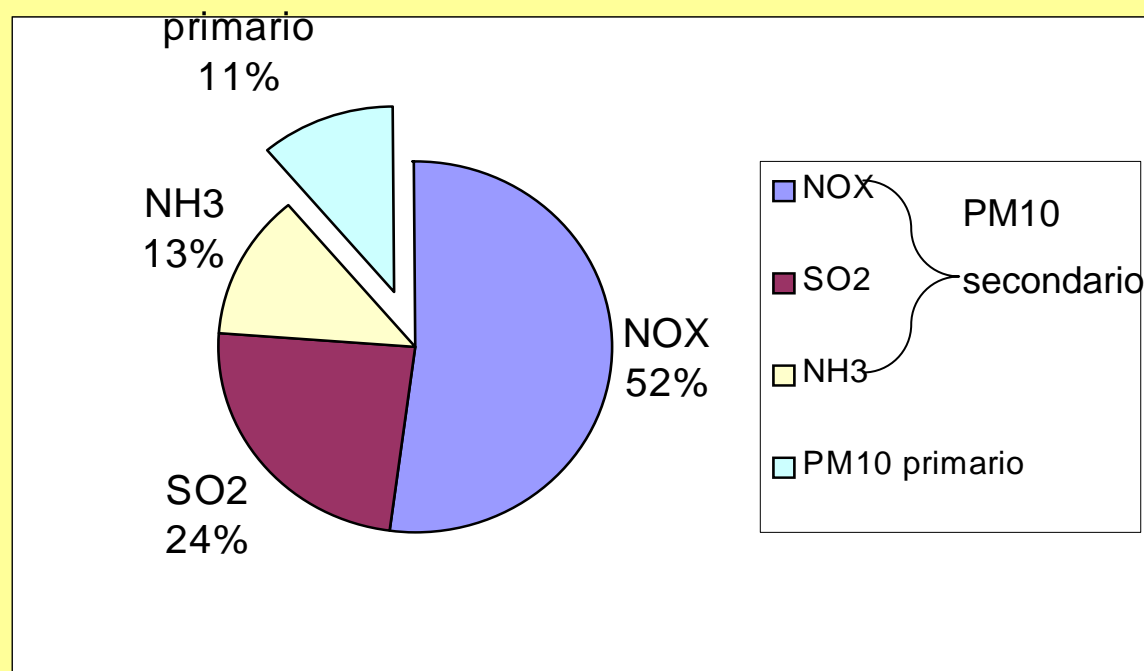
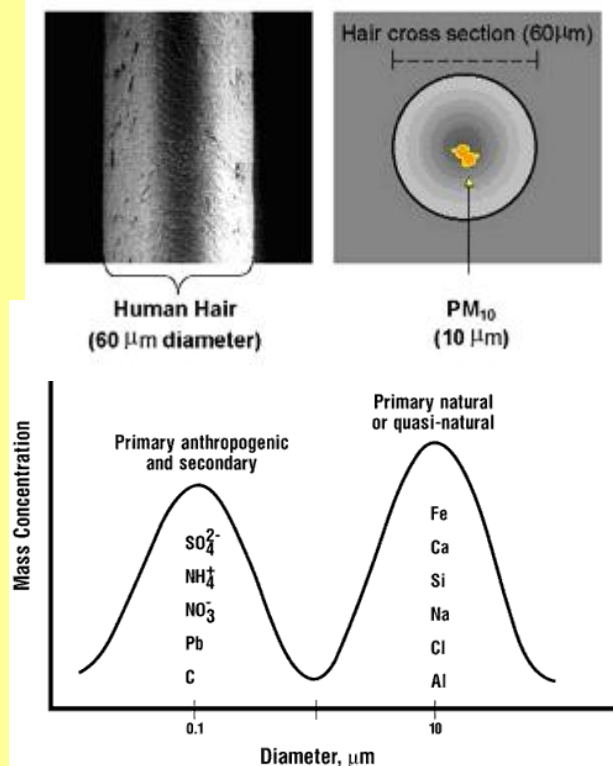
Delib. Cons. Reg. 11 novembre 2004, n° 57

- Valutazione della qualità dell'aria su tutta al Regione Veneto
- Classificazione delle zone nelle quali uno o più inquinanti superano i valori limite o soglie di allarme
- Misure da adottare per ridurre i livelli degli inquinanti in base alla zona di appartenenza:
- Zone A: aree più critiche dove si applicano **i piani di azione** (misure a breve per ridurre i superamenti del limite di attenzione e soglie di allarme)
- Zone B: aree ove si applicano **i piani di risanamento** (misure per ridurre i superamenti dei limiti d'attenzione)
- Zone C: aree dove si applicano **i piani di mantenimento** non essendoci superamenti

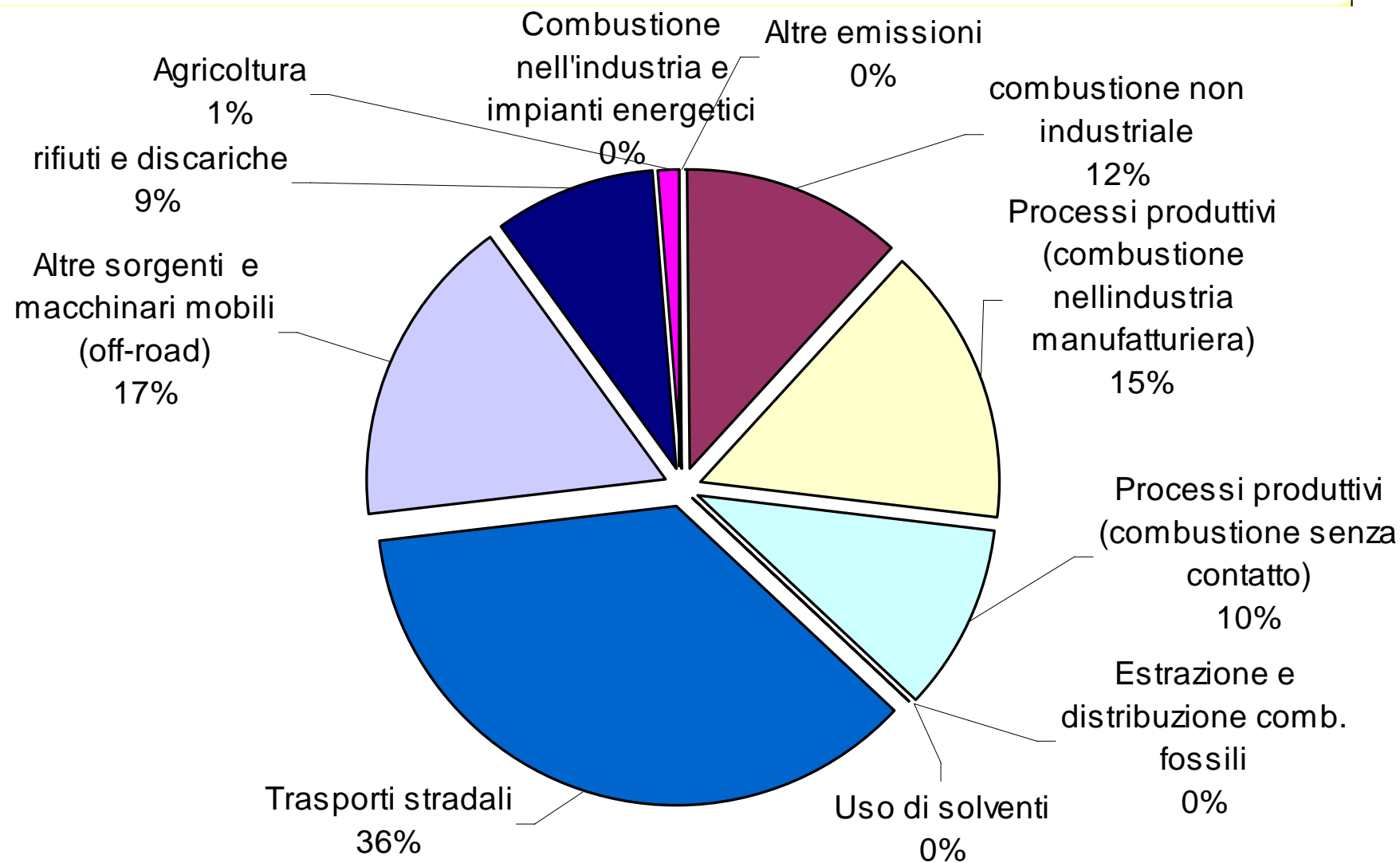
PM10 PRIMARIO E SECONDARIO

- **Parte primaria:** particelle immesse da trasporti stradali, riscaldamento, industria, abrasione gomme ecc.
- **Parte secondaria:** precursori (NH_3 , SO_2 , NO_x) si trasformano in particelle (gas to particles) per reazioni fotochimiche

HOW SMALL IS PM10?

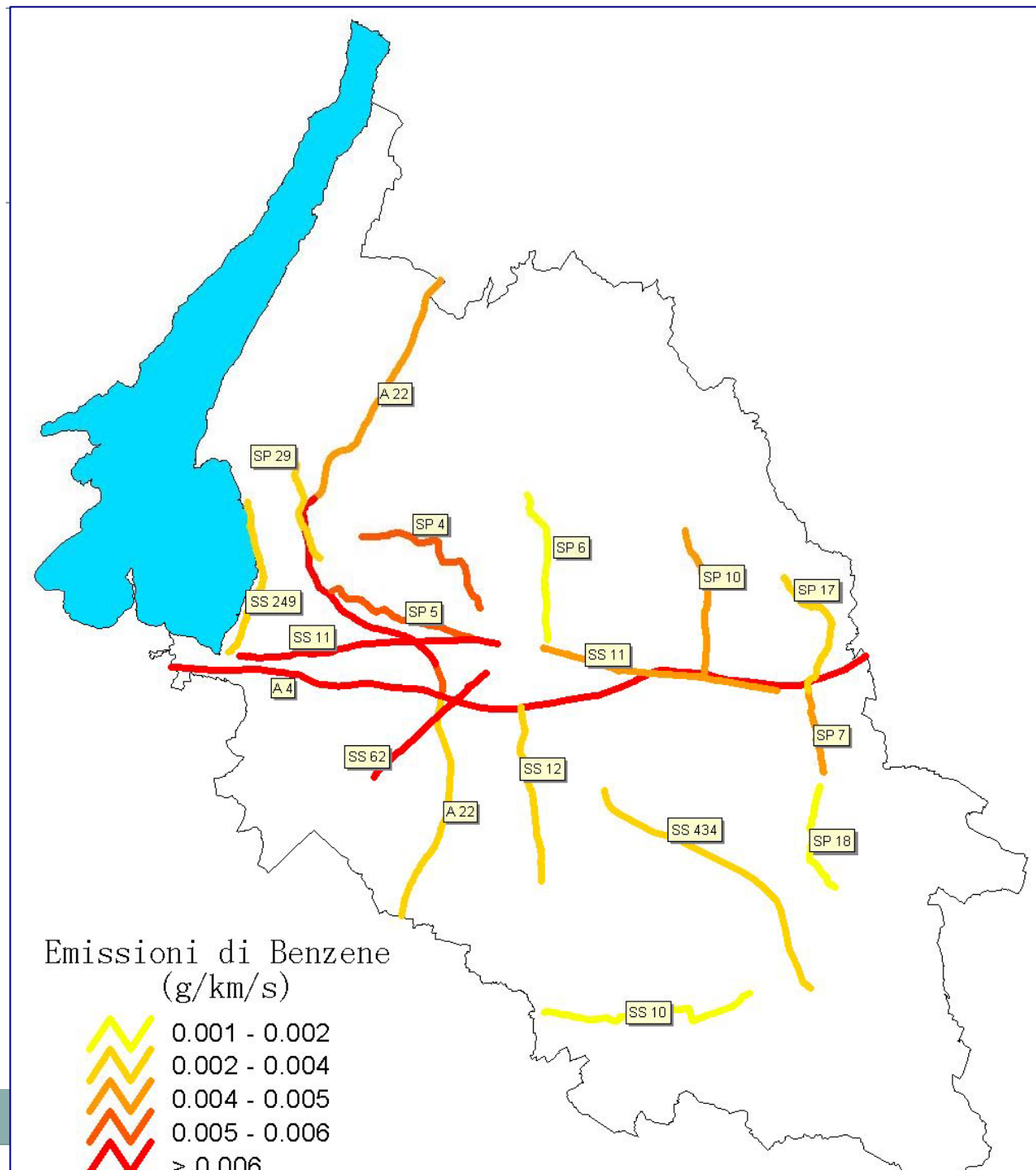


LE FONTI DI PRESSIONE del PM10 primario in provincia di VR (dati ARPAV)

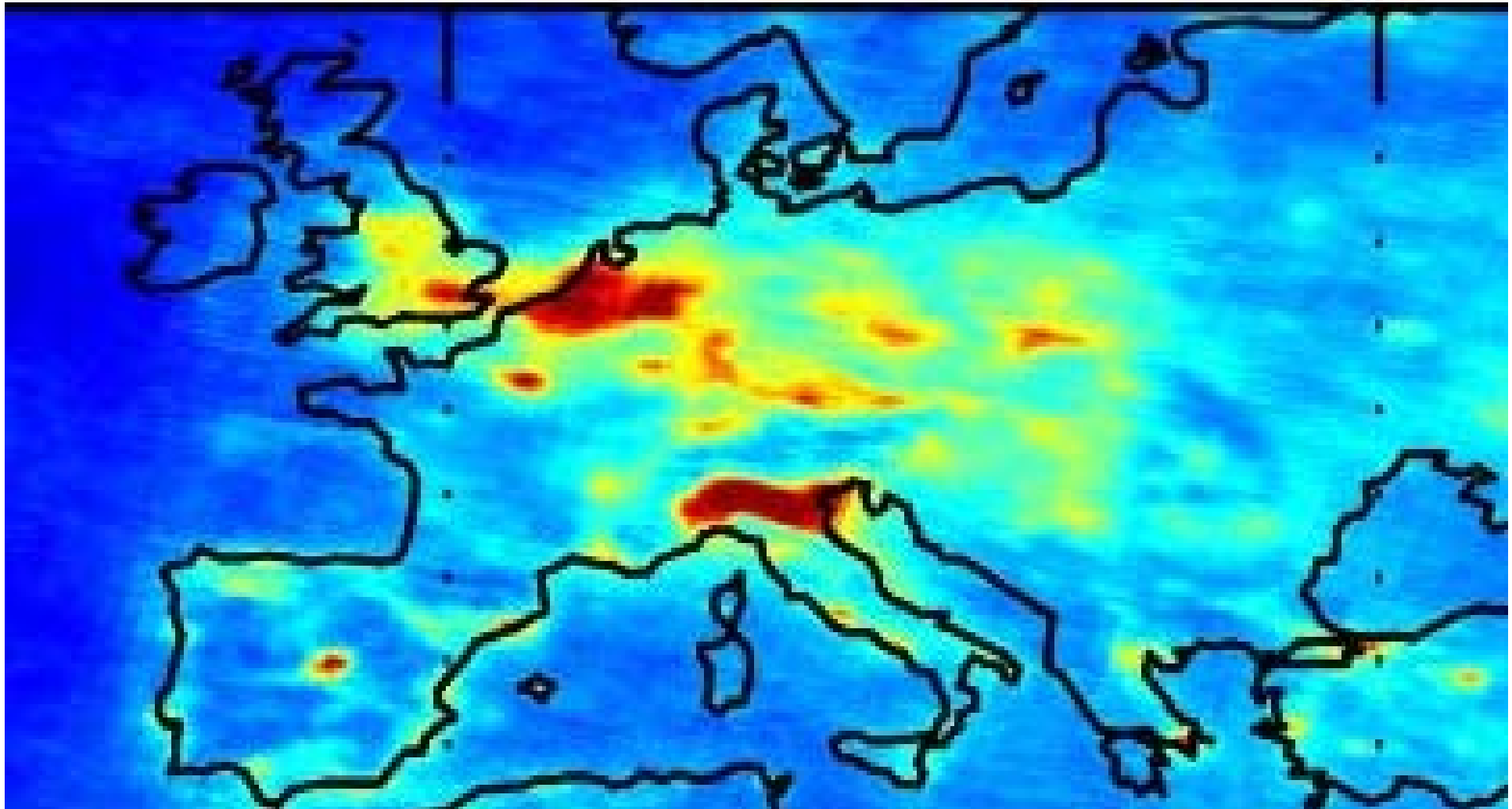


EMISSIONI
DA
TRAFFICO
IN
PROVINCIA

benzene (g/Km/s)

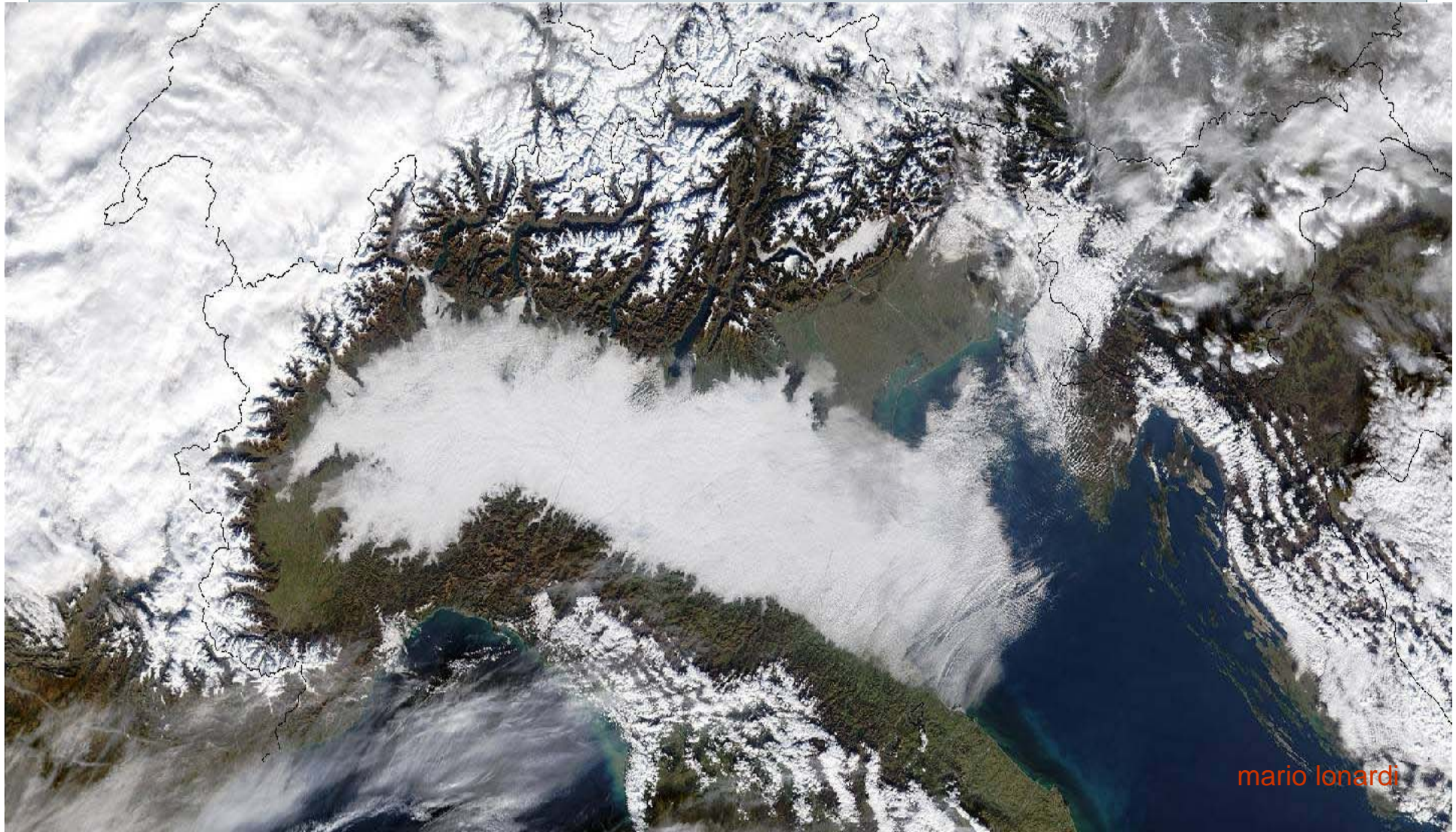


IL SATELLITE PRODUCE UNA MAPPA
DELL'INQUINAMENTO AEREO GLOBALE
(NO₂)



Aria: Bacino Padano- Adriatico orografia quasi chiusa

44



mario lonardi

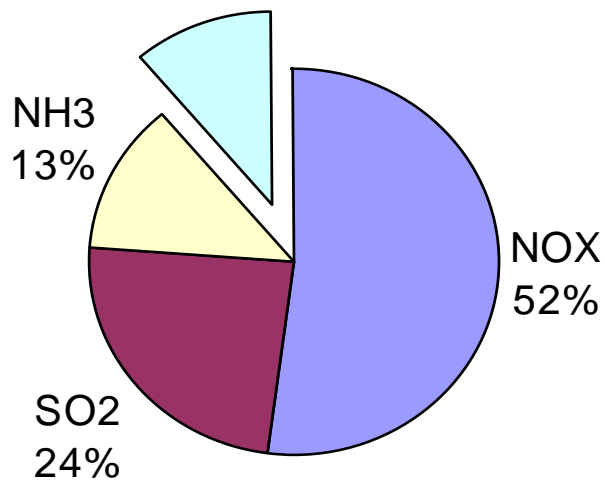
Efficacia del provvedimento:

45

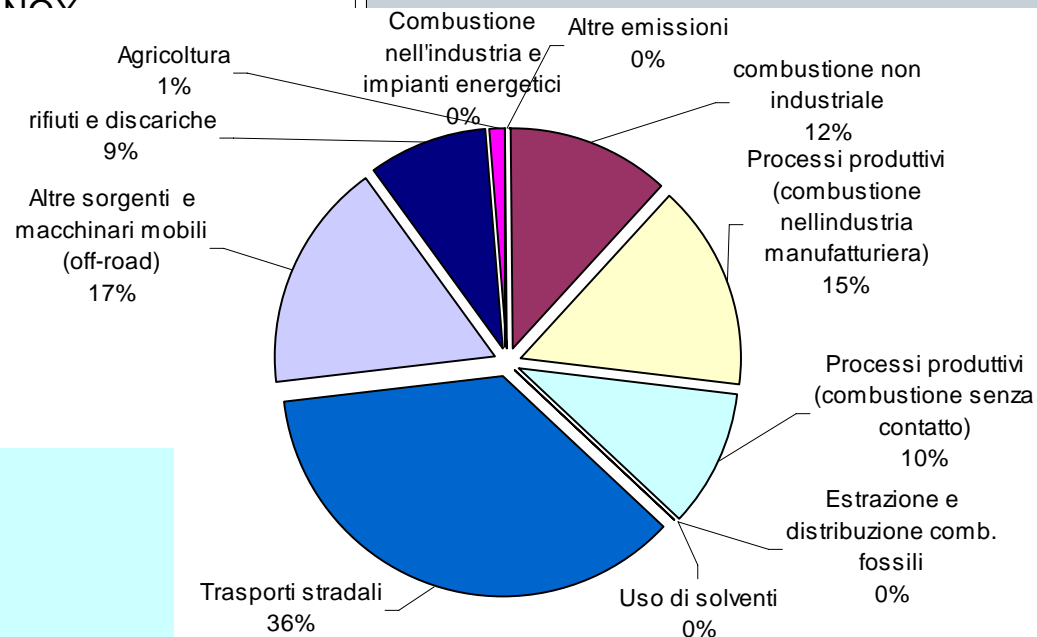
- Responsabili dell'applicazione sul territorio: **i Sindaci**
- Possibile intervento sindacale: **traffico locale** (bollino blu – no kat – lavaggio strade)
- Efficacia di tale intervento:
 - PM10 primario: 11%
 - da trasporti: 36% dell'11%
 - da no kat: 35% del 36% dell'11%

Efficacia sulle PM10:

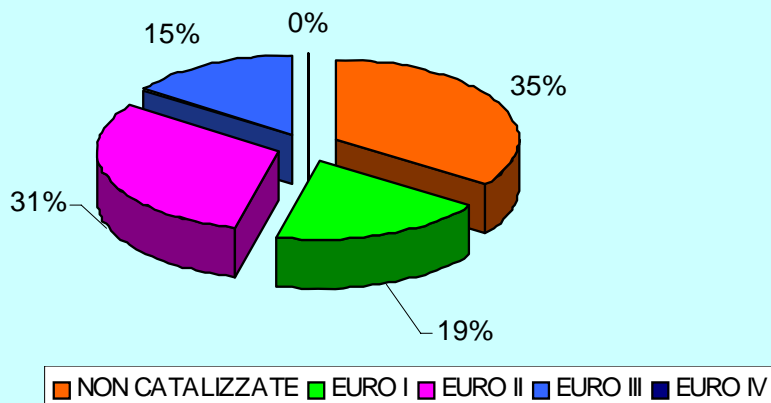
primario
11%



NOX



AUTOVETTURE



Efficacia dell'alternativa:

47

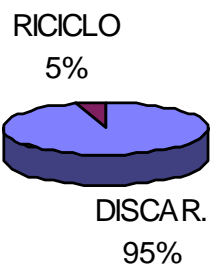
- Totale percentuale di influenza **teorica** dei provvedimenti di limitazione: **0.87%**
- Quindi tali provvedimenti hanno senso se inseriti in politiche che tendano a generare una modifica degli **comportamenti!**

Rifiuti: un problema che abbiamo sottomano

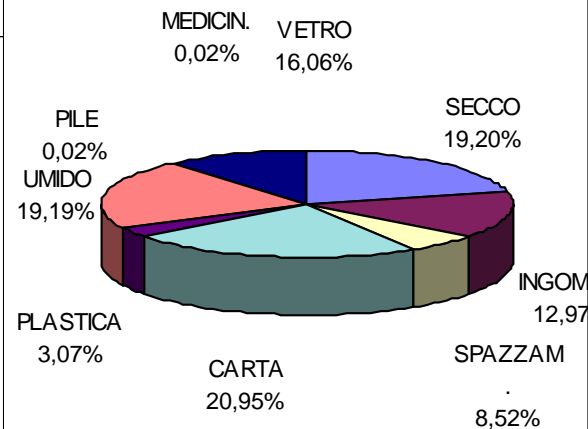
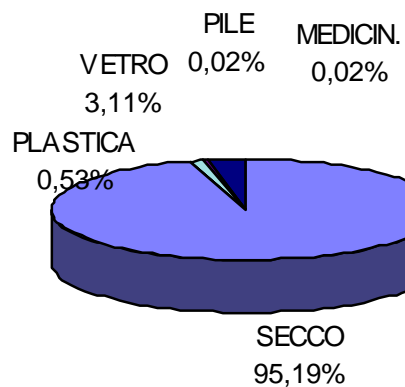
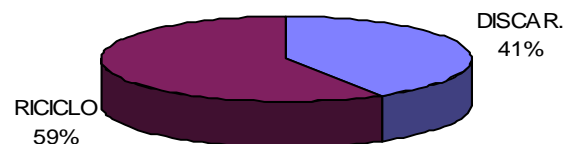
48



**PERCENTUALE DI
DIFFERENZIAZIONE
CASSONETTO**

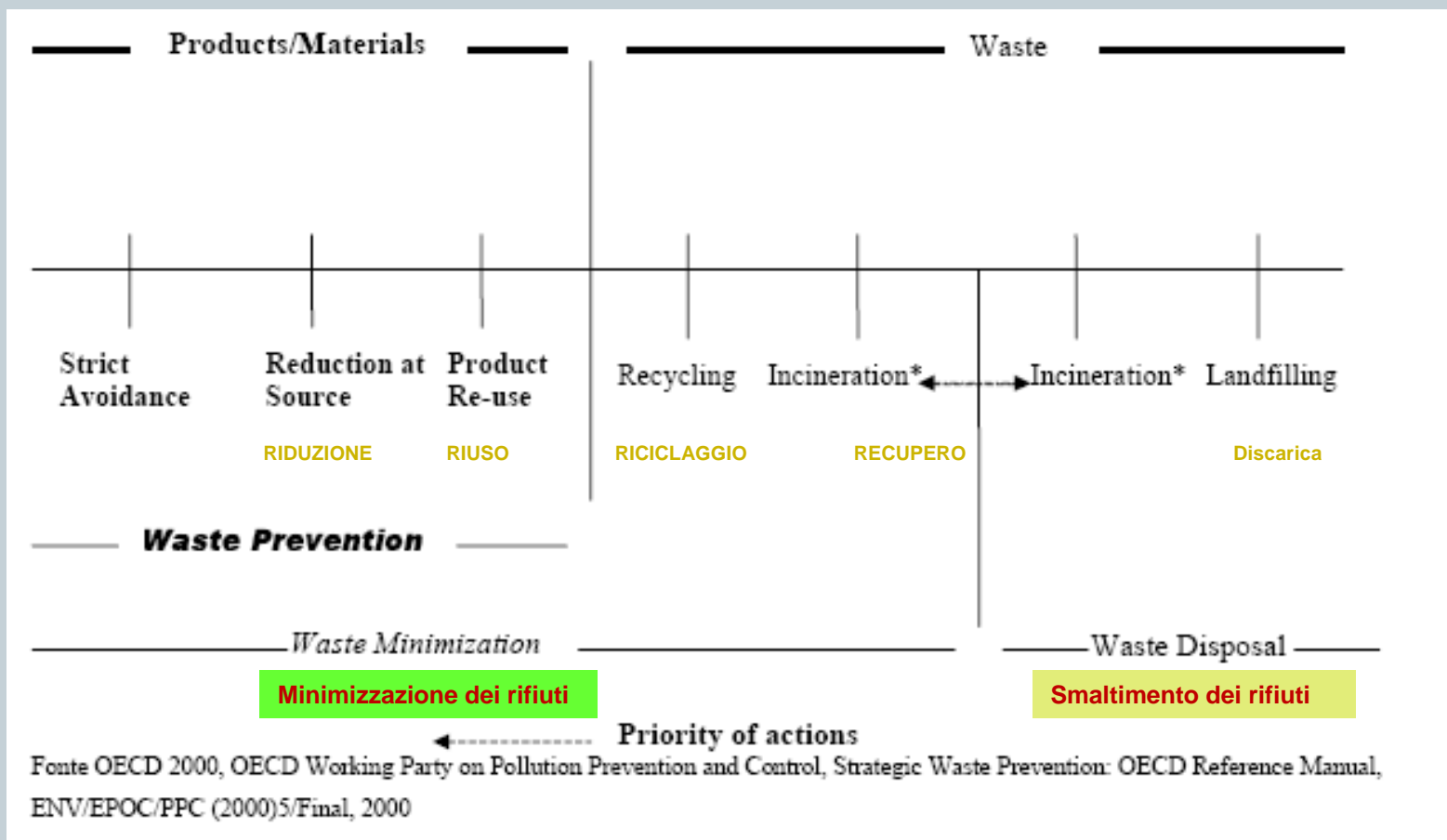


**PERCENTUALE DI
DIFFERENZIAZIONE
PORTA A PORTA**



Organizzazione per la Cooperazione e lo sviluppo economico

49



Alcuni dati su Verona dal Piano Provinciale

50

Scenario B: FUNZIONA LA SECONDA DIFFERENZIAMENTO A CA' DEL BUE

Una proiezione degli andamenti della qualità dei rifiuti raccolti in provincia può essere fatta considerando una differenziazione pari al 44,12%, come media provinciale. Questo valore, maggiore di quello utilizzato nello scenario A, è dovuto alla possibilità di lavorare il rifiuto conferito a Ca' del Bue.

L'impianto infatti permette di differenziare ulteriormente il rifiuto conferito ed aumentare così la quantità totale di RD, portando in tal modo la media provinciale di differenziazione al valore considerato. Non abbiamo svolto particolari valutazioni sulla possibilità di applicare questo coefficiente anche in condizioni di raccolta differenziata al cassonetto maggiore di quella ottenuta in VR5 (in cui è compreso il comune di Verona) pari oggi al 28%. Nel seguito lo considereremo applicabile anche con una raccolta differenziata al cassonetto fino al 50% circa. Riassumendo:

44% = media differenziazione provinciale

800.000 abitanti provincia

300.000 abitanti città

$44 : 800 = X : 300$  RD Verona = 16.5%

La percentuale viene aumentata con la “lavorazione” del rifiuto a Cà del Bue

Dati APAT

51

Tabella 5.2 - Raccolta Differenziata per frazioni merceologiche, per provincia, anno 2006

Provincia	Unità di misura	RD Totale	Frazione umida	Verde	Carta	Vetro	Plastica	Legno	Metalli	Tessili	RAEE	Altri ingombranti a recupero	Raccolta selettiva	Altro
Verona	t	197.760	52.324	36.724	44.368	32.382	10.379	10.274	5.657	837	1.902	-	866	2.047
	%	44,6	26,5	18,6	22,4	16,4	5,2	5,2	2,9	0,4	1,0	-	0,4	1,0
Vicenza	t	188.665	46.652	32.256	41.148	32.316	11.244	8.807	8.113	1.793	2.761	-	520	3.054
	%	52,9	24,7	17,1	21,8	17,1	6,0	4,7	4,3	1,0	1,5	-	0,3	1,6
Belluno	t	42.626	6.780	599	12.161	8.200	2.396	3.014	4.028	462	709	-	210	4.066
	%	41,8	15,9	1,4	28,5	19,2	5,6	7,1	9,5	1,1	1,7	-	0,5	9,5
Treviso	t	228.194	59.136	42.722	44.729	33.516	13.254	5.909	11.791	1.493	2.924	-	778	11.942
	%	66,6	25,9	18,7	19,6	14,7	5,8	2,6	5,2	0,7	1,3	-	0,3	5,2
Venezia	t	190.143	39.243	49.013	40.993	23.050	7.866	7.759	15.516	2.049	1.954	-	594	2.106
	%	34,6	20,6	25,8	21,6	12,1	4,1	4,1	8,2	1,1	1,0	-	0,3	1,1
Padova	t	245.985	65.123	51.622	47.202	41.284	21.796	5.273	8.207	1.178	2.118	-	504	1.678
	%	54,7	26,5	21,0	19,2	16,8	8,9	2,1	3,3	0,5	0,9	-	0,2	0,7
Rovigo	t	66.420	15.102	23.557	13.705	6.931	1.821	1.638	1.628	625	955	-	118	340
	%	48,9	22,7	35,5	20,6	10,4	2,7	2,5	2,5	0,9	1,4	-	0,2	0,5
TOTALE	t	1.159.793	284.361	236.492	244.306	177.680	68.756	42.675	54.939	8.437	13.323	-	3.590	25.233
	%	48,7	24,5	20,4	21,1	15,3	5,9	3,7	4,7	0,7	1,1	-	0,3	2,2

Fonte: APAT

La realtà

52



La realtà

53



Quali possono essere le alternative?

54

La possibile
alternativa è la
modifica degli stili di
vita e delle politiche
pubbliche del
trasporto, dei rifiuti e
dell'energia.

Economia e sostenibilità

55

- Per un lungo periodo di tempo ha prevalso la concezione secondo la quale gli esseri umani non avrebbero subito il condizionamento della natura nella misura in cui fossero stati in grado di **dominare** l'ambiente naturale e di modificare le leggi naturali.
- Ci siamo resi conto, però, che ciò che all'uomo spesso appare come caotico risponde invece ad un **ordine naturale**.
- La progressiva comprensione di questo complesso gioco di interdipendenze, interne ed esterne a ciascuna componente di un **sistema naturale**, ha fatto uscire l'essere umano dalla velleità scientifica di poter dare un proprio ordine a ciò che ritiene sia solo caos, di razionalizzare ciò che appare irrazionale alla sua attuale conoscenza.
- L'acquisizione della suddetta consapevolezza, unitamente a quella sui limiti dell'azione umana, oltrepassati i quali possono prodursi **effetti dannosi irreversibili** sia per la natura sia per l'umanità, ha costituito l'ampio retroterra che ha consentito la nascita della nozione di **sostenibilità**.

Il concetto di sostenibilità'

56

- La **sostenibilità ambientale** è alla base del conseguimento della **sostenibilità economica**: la seconda non può essere raggiunta a costo della prima (Khan, 1995). Quindi, fondamentale per lo **sviluppo sostenibile** è il riconoscimento dell'interdipendenza tra economia ed ambiente.
- Si tratta di un'interazione a due vie: il modo in cui è gestita l'economia impatta sull'ambiente e la qualità ambientale impatta sui risultati economici.
- **Questa prospettiva evidenzia che danneggiare l'ambiente equivale a danneggiare l'economia. La protezione ambientale è, perciò, una necessità piuttosto che un lusso** (J. Karas ed altri, 1995).

La declinazione procedurale della “sostenibilità”

57

AGENDA 21

Il documento **Agenda 21**, approvato a Rio de Janeiro nel 1992, a conclusione del Earth Summit, e sottoscritto da oltre 170 nazioni, individua e definisce le politiche da attuare nel **21° secolo** in tutti i paesi aderenti nell'ottica di uno **sviluppo sostenibile**.

*“Ogni autorità locale, dovrebbe dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private ed adottare una propria **Agenda 21 locale**. Attraverso la consultazione e la costruzione del consenso, le autorità locali dovrebbero apprendere ed acquisire dalla comunità locale e dal settore industriale, le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie.”*

(Agenda 21, Cap. 28, 1992)

La sfida della partecipazione

58

567 ...L'esercizio dell'autorità deve assumere il carattere del servizio, da svolgere sempre nell'ambito della legge morale per il conseguimento del bene comune: chi esercita l'autorità politica **deve far convergere le energie di tutti i cittadini verso tale obiettivo, non in forma autoritaria, ma avvalendosi della forza morale alimentata dalla libertà.**

La pianificazione strategica

59

- Considerata spesso una sorta di “tecnica” di gestione della Pubblica Amministrazione, essa rappresenta invece un modo nuovo di concepire la stessa Pubblica Amministrazione.
- E forse rappresenta qualcosa di più: lo suggeriscono le esperienze recenti dei Piani strategici di molte città europee (diverse, per molti aspetti, dai dettami della pianificazione strategica di “scuola” americana).

La pianificazione strategica

60

La Pianificazione strategica (in senso lato) costituisce il fulcro di quella riforma di cui si parla da sempre nei paesi occidentali: la base del cosiddetto **new public management** (definizione Ocse).

Negli Usa, ove (diversamente che in Europa) sono stati formalizzati strumenti legislativi molto vincolanti, una legge del Congresso del 1993 (Government Performance and Result Act) ha introdotto sistematicamente in tutti gli organi gestionali del Governo federale l'obbligo di elaborare **piani strategici** (quinquennali), **piani di prestazioni** (annuali) e conseguentemente il **bilancio di programma** (program budgeting)

Il metodo (che chiamiamo della Pianificazione strategica) è basato sull'obiettivo di **migliorare la qualità delle decisioni** che vengono prese a qualsiasi livello di gestione di affari pubblici ovvero di migliorare i risultati delle politiche pubbliche.

Ogni decisioni (ogni politica pubblica) sarebbe ovviamente di migliore qualità,

- se gli **obiettivi** dell'azione fossero ben fissati e se le **risorse** necessarie fossero raccolte insieme;
- se si valutasse (prima dell'azione) l'**efficacia dei programmi** in corso e se si potesse analizzare modi alternativi di raggiungere gli obiettivi;
- se si potesse programmare a **medio e lungo tempo** le azioni da realizzare e se i piani potessero essere rivisti alla luce di nuove informazioni

Dal **government** alla **governance**

(un'altra ottica della Pianificazione strategica)

62

I Piani strategici che alcune città europee (da Barcellona a Lione, da Londra a Torino) stanno sviluppando sono definiti da alcuni autori* **PATTI SENZA SPADA** ossia: politiche pubbliche che si basano sul negoziato e sul consenso, sulla ricerca dell'intesa e sugli accordi di partenariato.

Questi “Patti senza spada” non danno regole alla città, come i piani regolatori, né si ispirano a modelli utopistici di Città ideale. Piuttosto sembrano costruzioni condivise di scenari in cui inserire le scelte e le azioni con cui i diversi attori (pubblici e privati, individuali e collettivi, locali e transnazionali) plasmano continuamente la città.

(*) Paolo Perulli, “Piani strategici – governare le città europee”, Franco Angeli (2004)

Tre nuovi focus di riflessione

63

Il richiamo a queste esperienze di progettazione strategica ci permette di introdurre almeno tre focus di riflessione:

- 1) Le **politiche di partenariato** e il nuovo profilo delle Istituzioni (soprattutto locali);
- 2) Il **ruolo delle Istituzioni locali** nelle politiche di sviluppo economico ;
- 3) La **funzione strategica della Città** per lo sviluppo.

Primo focus: Istituzioni che negoziano

64

Molte politiche pubbliche di nuova generazione sono consensuali: esse sfidano la tradizione introdotta da Hobbes che vede nella “spada pubblica” (l’autorità anche militare del monarca o statale) l’unico garante, necessariamente coercitivo, degli accordi tra uomini.

Sono politiche pubbliche di natura negoziale e pattizia che si stanno sviluppando nelle democrazie occidentali e soprattutto in Europa, e che disegnano un **nuovo profilo delle istituzioni**.

Istituzioni che negoziano anziché imporre, che dialogano anziché decidere con atti esclusivi: **meno delibere, più protocolli**, Politiche dunque che tendenzialmente devolvono poteri ad attori locali, ad agenzie delegate o a tavoli di concertazione.

Primo focus: Istituzioni che negoziano

65

Le città europee Sono spinte nella direzione della pianificazione strategica (integrata) anche dal **ridursi della capacità distributiva dello Stato**.

Sono, inoltre, sempre più consapevoli che la **qualità sociale** e la **qualità urbana** non possono essere rafforzate, riqualificate, senza legarle, ancor più strettamente che in passato, ad un disegno complessivo di sviluppo fondato sulla valorizzazione delle specializzazioni produttive, della ricerca, dell'innovazione.

(questo introduce il secondo focus: il nuovo ruolo degli enti locali)

Secondo focus: il nuovo ruolo delle istituzioni locali

66

Da tempo le Municipalità sono oggettivamente chiamate a **ridefinire le loro funzioni di governo locale**: assumono sempre di più il ruolo di agenti di sviluppo del proprio contesto territoriale.

Perciò la Municipalità deve necessariamente travalicare i limiti (di territorio, di risorse, di competenze) della tradizionale amministrazione pubblica locale.

Il Piano strategico è uno degli strumenti per accompagnare questa modificazione del ruolo della città e delle funzioni della municipalità.

Terzo focus: Città, isola nella corrente

67

- La Commissione europea ha individuato nelle città i nodi ed i poli di eccellenza dell'armatura infrastrutturale del vecchio continente.
- La città è chiamata ad assumere un ruolo propulsore per sé e per i territori di riferimento.
- Le città (nella programmazione 2007-2013) sono tra i più importanti centri di spesa dei fondi strutturali ed in particolare del FESR.
- La Commissione incoraggia le Regioni a delegare alle città la gestione dei finanziamenti necessari.

Le forme della pianificazione strategica

68

Essa assume in Europa una varietà di forme istituzionali. In genere però si ritrovano presenti tre elementi che si ritrovano anche nell'esperienza italiana:

1. Mobilitazione dei **soggetti locali** su obiettivi di sviluppo del territorio, di miglioramento della qualità della vita, di inclusione sociale.
2. Tentativo di promuovere il **coordinamento tra soggetti pubblici e privati** attraverso accordi formalizzati (protocolli d'intesa o veri e propri piani strategici) che definiscono gli obiettivi condivisi delle politiche.
3. Il perseguimento di **obiettivi integrati** (economici, sociali, infrastrutturali) di medio e lungo periodo.

Alcuni strumenti della progettazione partecipata

69

- **Agende 21 Locali;**
- **Piani per la salute**
- **Piani sociali di zona**
- **Piani regolatori partecipati**
- **Contratti di quartiere**
- **Bilanci comunali e provinciali partecipativi**

...ma anche un semplice progetto didattico.

Elementi fondamentali della progettazione partecipata

70

Istituzioni democratiche desiderose di coinvolgere i cittadini e gli attori organizzati, e capaci di collaborare con altre istituzioni

Progettisti aperti al dialogo e capaci di interpretare le aspettative delle comunità.

Facilitatori professionali in grado di seguire tutte le fasi (ideazione, progettazione, realizzazione, monitoraggio e valutazione) aiutando gli attori a dialogare e collaborare.

Portatori di interessi (stakeholders) disposti al dialogo, alla collaborazione e alla mediazione.

Proposte



- **Formare** una nuova classe politica
- Cambiare gli **stili di vita** e le scelte di politica economica ed energetica
- Formare il volontariato ed i portatori di interesse ad una partecipazione attiva alle scelte e ad una **rappresentanza** efficace
- Cambiare i processi decisionali improntandoli all'efficacia e alla **partecipazione**

L'amministrazione pubblica come servizio ad una comunità e ad un territorio

MARIO LONARDI