

LA PROVINCIA COSA FA, COME LO FA, QUANTO LO FA

PERCHE' QUESTA RICERCA

Alla fine del 2001, il Settore Pianificazione Territoriale e Urbanistica della Provincia di Venezia ha incaricato il COSES di sondare *le potenzialità di un nuovo assetto operativo degli strumenti di piano e di azione che riguardino fattori territoriali*. Il gruppo di ricerca (Isabella Scaramuzzi, Elena Milanese e Patrizia Collot) ha costruito un percorso ricognitivo che documentasse ciò che la Provincia *fa* riguardo ai fattori territoriali, *come lo fa* ovvero attraverso quali strumenti e assetto organizzativo, *quanto lo fa*, cioè quali pesi assumono i diversi interventi (sia di piano che di gestione) in un quadro dato di risorse economiche, umane, relazionali e normative. Il Settore committente indica alcuni suggerimenti per la ricerca: porre grande attenzione agli attori coinvolti (relazioni), agli strumenti di co-azione (es. Patti, Prusst, AdP), alla integrazione *progettuale* dell'Ente, alle risorse disponibili. Infine al ruolo distinto e caratteristico che la Provincia riveste o potrebbe rivestire nei confronti della Regione (ciò che la Regione *non fa*, non vuole o non può fare) e dei Comuni (idem).

METODO DI INDAGINE

Per procedere in questo percorso ricognitivo, dopo aver definito il campo teorico-concettuale (documento 372/01) e il lessico utilizzato (cosa intendiamo per *fattori territoriali*, strumenti, modalità d'azione, pesi, attori coinvolti, risorse, integrazione e così via), abbiamo analizzato alcune **Fonti Contabili Programmatiche della Provincia** (Bilancio di Previsione 2001, Relazione Previsionale e Programmatica RPP 2001-2003 e Piano Esecutivo di Gestione PEG 2001-2003) come *strumenti informativi* d'eccellenza.

Dalla struttura informativa ottenuta (ridondante) si è ottenuta una elaborazione per punti:

1. **i temi cruciali per il territorio e l'assetto attuale di integrazione** (es. la manutenzione ordinaria e straordinaria della rete stradale, il finanziamento del servizio di trasporto pubblico e la tutela del paesaggio)
2. **i temi di grande peso nell'attività della Provincia** e i loro possibili (o impossibili) nessi con le azioni territoriali (es. la formazione professionale, i patti per lo sviluppo e le localizzazioni produttive)
3. **gli attori strategici**, sia interni (settori per capacità di spesa e per programmi) sia esterni (relazioni eccellenti)
4. **gli strumenti** evidenti, con particolare attenzione a quelli innovativi (es. Patti)
5. i punti di **integrazione latente** (es. tutela dall'inquinamento e sviluppo produttivo) o esplicita (es. turismo e beni culturali)
6. i **punti di squilibrio**: temi rilevanti con scarsa dotazione di risorse (es. azioni comunitarie)
7. i **punti di innovazione strumentale** (es. sportelli, osservatori, reti virtuali di attori)
8. la **natura delle azioni**: anche in assenza di strumenti espliciti, l'azione ordinaria dell'Ente presenta delle modalità forti, radicate, significative che influenzano, seppur indirettamente, il territorio fisico, economico, relazionale (es. ruolo istituzionale, comunicazione, informatizzazione, sedi, uso del patrimonio).

Infine sono state condotte interviste, semistrutturate, face-to-face all'interno dell'Amministrazione: anche questa fonte è stata elaborata per temi principali (doc.395/02).

COSA CI DICONO LE FONTI CONTABILI

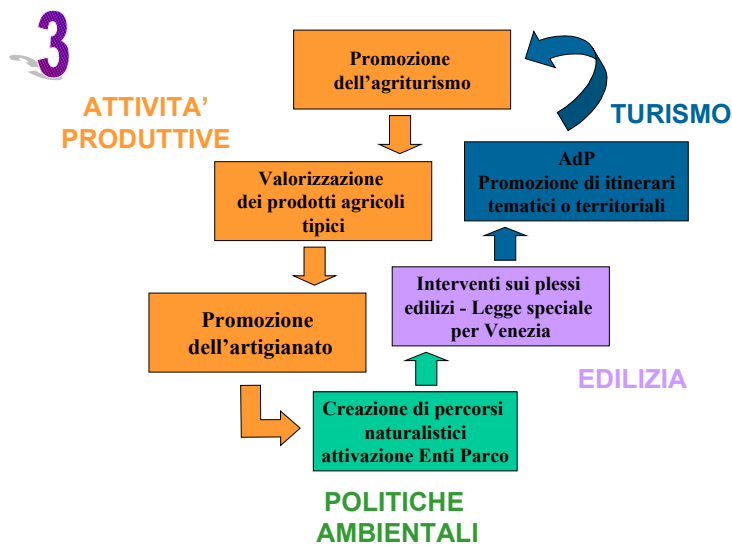
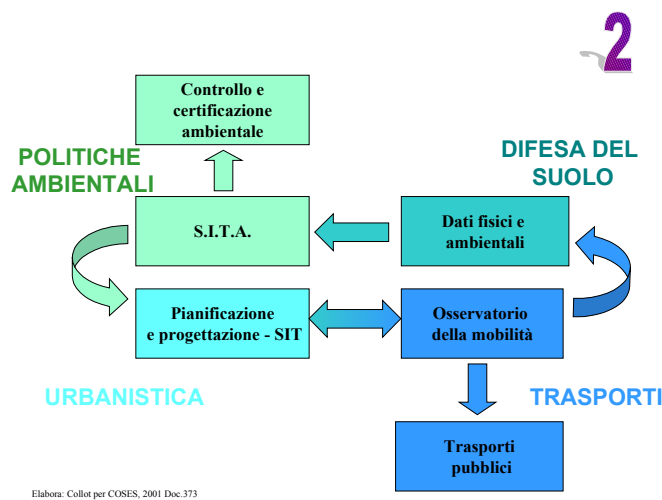
Un risultato, interessante e originale, della ricerca è una visione della Provincia *da fuori: a cosa serve* l'Ente, in quali azioni si riconosce e si distingue, in quale arena di interlocutori agisce. In concreto, la ricerca documenta:

1. **evidenza degli strumenti, esistenti o futuribili**, per conseguire integrazione nelle azioni Provinciali
2. **punti di forza nelle azioni Provinciali** rispetto agli attori esterni, ovvero rappresentazione *nel territorio* del ruolo (concreto) dell'Ente
3. **punti di frizione** interni all'attuale organizzazione dell'Ente la cui risoluzione conferirebbe maggior efficacia alle politiche territoriali
4. assetto delle risorse attuali e diversamente organizzabili per facilitare integrazione ed efficacia
5. **caratteri distintivi e specializzati** per cui l'Ente è o può essere riconosciuto, valorizzato e rinforzato (anche in forme diverse dallo status quo).

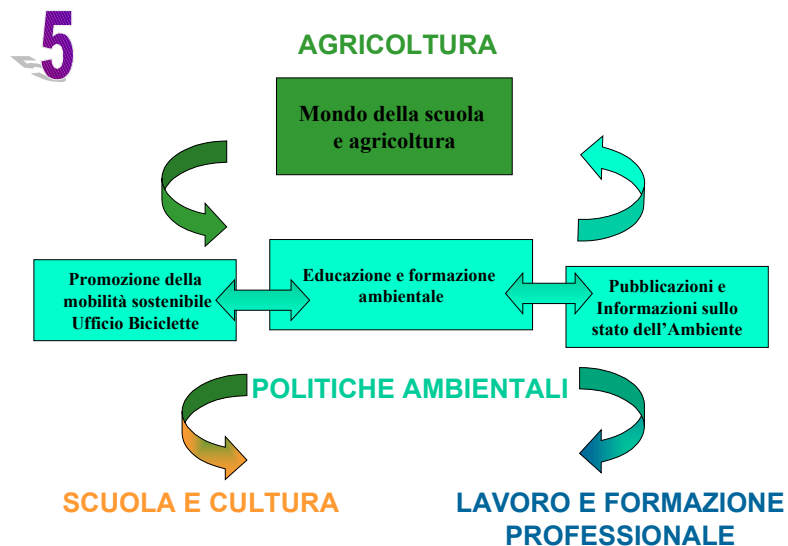
Dal Documento COSES 373/2001 (e dai suoi allegati), emergono alcuni nodi e criticità principali:

1. l'ambito territoriale d'azione della Provincia. Emerge chiaramente che la programmazione e la progettazione della **rete viabilistica d'area vasta** rappresentano il contenuto più specifico e incisivo dell'azione provinciale. un protagonismo, tuttavia, poco vistoso, che andrebbe meglio caratterizzato .
Con le competenze in materia di viabilità la Provincia detiene un potere di determinazione degli assetti del territorio di forte impatto strutturale, in una fase dello sviluppo locale in cui sulla rete viaria viene posto un accento estremo quale *fattore territoriale* che può sostenere o ingabbiare il mercato così come la qualità della vita (i TIR e le auto dei vacanzieri). L'intervento sull'armatura portante del territorio si integra e si completa in un quadro più articolato e complesso di altre competenze caratteristiche dell'Ente: dalla tutela dell'ambiente e difesa del suolo, a politiche per l'agricoltura (pur fortemente condizionate dalla Regione); dalla programmazione e organizzazione territoriale del fabbisogno scolastico, alla gestione di un patrimonio edilizio pubblico suscettibile, in taluni casi, di trasformazione e riuso strategico.
2. Esistono due tipologie principali di interazioni e le complementarità:
 - strumentali, che ineriscono cioè l'organizzazione del lavoro amministrativo (es. complementarità delle conoscenze gestite dai diversi sistemi informativi settoriali come SIT e SITA, osservatorio sulla mobilità e sull'istruzione, eccetera)

- di contenuto, che riguardano cioè i *fattori territoriali* stessi su cui intervengono diversi settori dell'Amministrazione (es. il potenziamento di un polo scolastico genera domanda di mobilità e questa, a sua volta, può richiedere un adeguamento dell'offerta di trasporto pubblico o un intervento di carattere viabilistico; la creazione di polarità metropolitane, basate sulla qualificazione dell'offerta scolastica o sul riuso del patrimonio, può integrarsi e potenziarsi con una politica coordinata della formazione professionale o dell'educazione permanente e con i servizi all'impiego).



Se il primo ordine di complessità può essere affrontato intervenendo sulle strutture organizzative (che hanno margini e possibilità di razionalizzazione esclusivamente in una gestione integrata delle risorse interne), il secondo ordine di complessità pare richiedere invece l'esplicitazione di *un* progetto e di *una* strategia territoriale unitaria e, di conseguenza il rilancio tecnico, politico e istituzionale di un momento di progettazione generale, non necessariamente o esclusivamente di natura tradizionale (come il PTP). Alcune idee di progetti integrati sono state illustrate nelle conclusioni di ricerca (vedi di seguito).



Elabora: Collot per COSES, 2001 Doc.373

DIAMO I NUMERI

IL PRIMATO DELLE STRADE E DELLE SCUOLE

Dall'elaborazione dei dati di Bilancio (2001) per *titoli e categorie* si può notare che le più importanti entrate finanziarie della Provincia riguardano le entrate tributarie e i trasferimenti correnti dallo Stato, dalla Regione, dall'Unione Europea e da altri Enti pubblici, che corrispondono al 42% e al 32% delle entrate complessive (74%). Contributi e i trasferimenti regionali rappresentano una delle principali Fonti di finanziamento per la provincia:

⇒ *La Regione come fonte principale di finanziamento.*

⇒ **91% dei trasferimenti regionali sono destinati al trasporto pubblico.**

Il quadro sintetico delle previsioni di entrate per il 2001, destinate alla realizzazione dei singoli programmi (secondo la *Relazione previsionale programmatica RPP 2001-2003*), permette di riconoscere le politiche economicamente privilegiate dalla Provincia, che riguardano:

- **trasporti e mobilità**
- **sistema delle infrastrutture;**
- quadro delle risorse finanziarie
- **edilizia scolastica e patrimoniale.**

⇒ **45% delle entrate da destinare ai programmi Provinciali riguarda trasporti, mobilità, infrastrutture.**

La voce edilizia scolastica e patrimoniale assorbe un ulteriore 15%.

La ripartizione delle spese per *settori e funzioni* (tornando alla Fonte Bilancio) evidenzia la netta prevalenza delle voci:

- **Funzioni nel campo dei trasporti** (36% della spesa totale)
- *Amministrazione, gestione, controllo* (27% della spesa totale).

All'interno della rimanenti voci, le **Funzioni per la gestione del territorio** sono, a loro volta, quasi esclusivamente relative alla viabilità, 93% delle spese, e quindi ancora una volta inerenti al settore che ingloba *mobilità, trasporti e viabilità*.

Sommando le spese per la gestione del territorio e quelle per i trasporti :

⇒ **45% circa delle spese riguardano trasporti e viabilità.**

L'analisi delle **spese in conto capitale** non riserva grosse novità rispetto alle considerazioni già sottolineate. In questo caso prevalgono le spese per la gestione del territorio (ovvero per la viabilità) e quelle per *l'istruzione pubblica*, in riferimento essenzialmente all'acquisto di immobili (edilizia scolastica).

I centri di responsabilità rilevanti secondo un criterio di risorse finanziarie sono:

1. Trasporti e mobilità (27% della spesa totale);
2. Viabilità (17% della spesa totale);
3. *Economico finanziario* (15% della spesa totale);
4. *Organizzazione e sviluppo risorse umane* (14% della spesa totale);
5. Edilizia (14% della spesa totale).

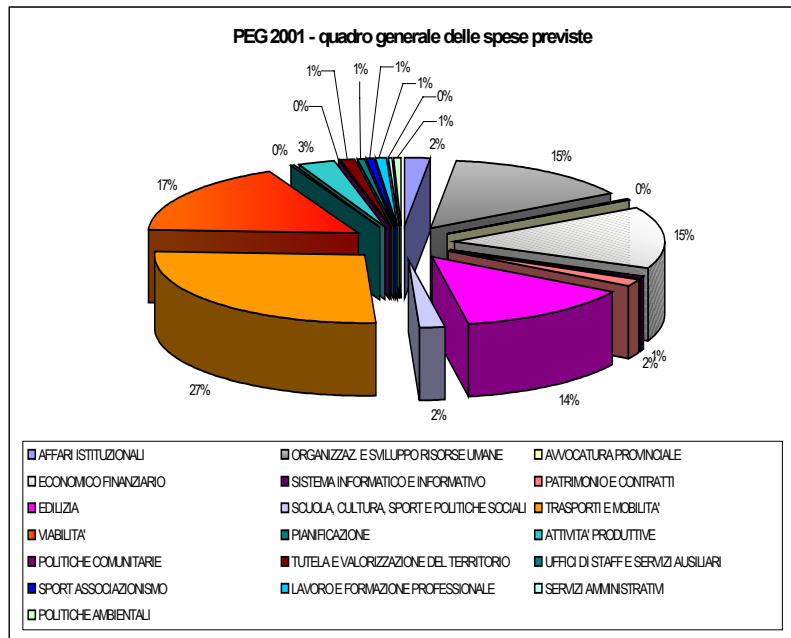
Le tre Fonti analizzate portano a conclusioni sostanzialmente coerenti tra di loro:

- Dominante peso finanziario dei settori trasporti-mobilità-viabilità e della *gestione degli uffici e del personale interno* rispetto alle altre voci;
- Rilevanza quantitativa dei trasferimenti tra le voci delle entrate e delle uscite;
- La Regione come importante fonte di finanziamento (con un conseguente, forte, condizionamento delle scelte).

L'analisi del PEG descrive una rappresentazione generale delle spese, ordinate per *centro di responsabilità* e, quindi, ripartite per *centri di costo*, con ulteriori specificazioni rispetto a *oggetti dei programmi*. Vengono comunque confermate le considerazioni già sottolineate.

I 19 CAPITOLI DEL PEG PROVINCIALE 2001 corrispondenti ai *centri di responsabilità*:

- 1- Affari istituzionali;
- 2- Organizzazione e sviluppo risorse umane;
- 3- Avvocatura provinciale;
- 4- Economico finanziario;
- 5- Sistema informatico e informativo;
- 6- Patrimonio e contratti;
- 7- Edilizia;
- 8- Scuola, cultura, sport e politiche sociali;
- 9- Trasporti e mobilità;
- 10- Viabilità;
- 11- Pianificazione Territoriale e Urbanistica;
- 12- Attività produttive;
- 13- Politiche comunitarie;
- 14- Tutela e valorizzazione del territorio;
- 15- Uffici di staff e servizi ausiliari;
- 16- Sport associazionismo;
- 17- Lavoro e formazione professionale,
- 18- Servizi amministrativi;
- 19- Politiche ambientali.



Fonte: PEG Provincia di Venezia 2001-2003

Per quanto riguarda gli obiettivi specifici della nostra ricognizione, assumiamo che siano primariamente rilevanti per le politiche territoriali, le voci derivate dalle tre diverse Fonti (settori, funzioni, centri di responsabilità e costo):

1. Edilizia (scolastica e amministrativa)

2. viabilità, mobilità e trasporti

3. pianificazione urbanistica e ambientale

4. tutela, valorizzazione del territorio, politiche ambientali.

Di queste competenze, lo ripetiamo, sono le prime due ad assorbire la maggior quota finanziaria sul totale provinciale sia nelle gestioni dirette che in quelle delegate e, anche, nella *programmazione contrattata* (Accordi di programma, patti e PRUSST). Le definizioni di *gestione del territorio* (Bilancio) e di *sistema delle infrastrutture* (Relazione PP) che potrebbero dare 'peso' finanziario alla voce 3 in realtà, come si è visto, riguardano ancora una volta la voce 2 - viabilità.

LA QUANTITA' E LA QUALITA' DELL'AZIONE PROVINCIALE

Le seconde due voci che, paradossalmente, rispondono ad un concetto di territorio più integrato e meno specializzato su singoli elementi (interventi), sono quelle che pesano di meno in termini finanziari, con valori marginali sul totale provinciale.

In prima battuta dobbiamo quindi dire che il peso contabile dice molto sul ruolo territoriale della Provincia e ne sottolinea una sensibile specializzazione; non dice tutto, nel senso che se ci limitassimo all'importanza delle voci attuali trascureremmo competenze importanti, in primo luogo quelle ambientali, e, soprattutto, perderemmo gli spunti esistenti per un approccio al territorio di tipo integrato.

Altre voci devono essere ulteriormente indagate pur non avendo peso contabile rilevante (almeno negli anni analizzati):

1. attività produttive
2. lavoro e formazione professionale
3. politiche comunitarie
4. patrimonio
5. scuola, cultura, educazione.

La rilevanza strategica delle prime due voci è insita nel concetto del territorio come milieu dello sviluppo locale (doc.372.2001). In aggiunta è noto che le deleghe regionali recenti, relative alla voce 2 - lavoro e formazione professionale comportano trasferimenti ad hoc (quindi un peso futuro molto maggiore di quello rilevato nelle nostre Fonti), e anche a prescindere da queste nuove risorse finanziarie, rappresentano potenzialità d'intervento nel settore cruciale delle risorse umane.

La voce 3 - politiche comunitarie rappresenta uno strumento riconosciuto delle azioni territoriali di natura collaborativa tra attori locali: alcuni progetti comunitari,

come *Interreg III* forniscono occasione di integrazione delle politiche provinciali sia all'interno dell'Ente che nell'arena degli attori territoriali.

Le voci 4 e 5 ci paiono rilevanti, nonostante lo scarso peso contabile, per due ordini di ragioni qualitative:

- le interazioni strumentali (nel caso del patrimonio) e di contenuto¹ (nel caso della scuola e dell'educazione) con altre voci forti (es. edilizia scolastica) o squisitamente territoriali (es. progetti di recupero o sviluppo di poli urbani) o cruciali per lo sviluppo (es. formazione e transizione scuola-lavoro)
- la funzione 'comunicativa' che, da un lato il patrimonio fisico e dall'altro quello culturale (ovviamente connesso ai milieu locali), permettono di svolgere per evidenziare e rafforzare l'identità peculiare dell'Ente, in termini di visibilità, riconoscimento ed autorevolezza, distinta da quella di altri attori territoriali².

L'analisi condotta sulle Fonti contabili ha, soprattutto, evidenziato un potenziale di sinergia ed integrazione tra settori, programmi, centri, competenze.

LA PROVINCIA NELL'ARENA DEGLI ATTORI

La rilevanza delle voci viabilità/infrastrutture ed edilizia scolastica viene confermata appieno anche quando si analizza lo stato (al 2001) della cosiddetta *Programmazione contrattata*: ovvero gli Accordi di Programma, i Patti Territoriali, i Contratti d'Area e i Prusst a cui la Provincia di Venezia partecipa.

Stando alla RPP 2001-2003, la Provincia ha sottoscritto 39 atti di programmazione contrattata, di cui ben 31 sono Accordi di Programma.

Di tali strumenti 29 riguardano viabilità e infrastrutture, 2 l'edilizia scolastica e 1 la *Chimica* a Porto Marghera. In termini finanziari le percentuali confermano queste specializzazioni: il 90% degli impegni è destinato a strade, ponti, piste ciclabili e migliorie della rete infrastrutturale; il 10% riguarda specifiche sedi scolastiche.

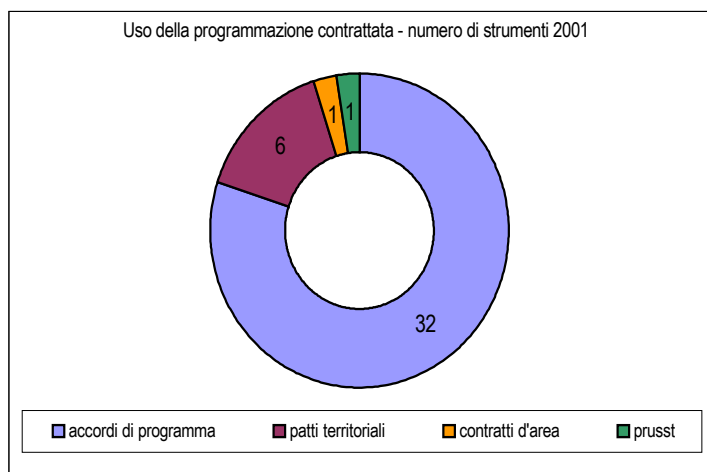
Ricordiamo che per alcuni rilevanti strumenti di programmazione contrattata la Relazione Previsionale e Programmatica non indica gli impegni finanziari (es. *Chimica*); in altri casi l'indicazione dell'ammontare complessivo non è specificata (*n.s.*) per quanto riguarda la Provincia e gli altri attori.

Allo stato attuale delle informazioni, tuttavia, si nota che la Provincia è mediamente coinvolta nella contrattazione territoriale: vi partecipa finanziariamente per il 18% e con 42 miliardi di impegno contribuisce a movimentare 229 miliardi complessivi.

¹ Si utilizzano qui gli stessi concetti della pagina 10.

² Se la fisicità di un distretto scolastico può comunicare il ruolo della Provincia sul territorio, anche l'immaterialità di un festival sulle tradizioni locali del milieu può funzionare nello stesso senso: è questa la politica intrapresa in Francia con la legge Voynet per lo sviluppo delle *identità* territoriali, a supporto del mercato e della qualità della vita (per usare i termini di questa sintesi, pag.9).

La *specializzazione del ruolo provinciale*, se così possiamo definirlo, è quella dell'accordo di programma (non partecipa per ora in misura 'pesante' a Prusst o Contratti d'Area) e segnatamente sui temi dell'edilizia scolastica e della viabilità. Poiché si tratta di informazioni incomplete e di modalità recenti di collaborazione, questa specializzazione risente delle tradizionali competenze dell'Ente – il faticoso binomio strade&scuole – anche se si deve cogliere, come segnale innovativo, la presenza all'interno di progetti integrati, quali i Prusst o i Patti. In generale si può affermare che il ruolo della Provincia, nell'arena affollata di attori pubblici e privati che agiscono sul territorio è fortemente specializzata e non 'dominante': anche in ambito di viabilità partecipa solo al 20% dei programmi contrattati. Si tratta di una 'presenza debole'.



Fonte: RPP 2001-2003

L'unica vera specializzazione rimane quella dell'edilizia scolastica dove la Provincia pesa per il 60% degli impegni finanziari³ complessivi oggetto Accordi di Programma.

Gli attori coinvolti sono circa un centinaio⁴ (alcuni compaiono ripetutamente, come lo Stato o la Regione Veneto, altri sono collegiali come le Organizzazioni Sindacali o di Categoria): maggiormente presenti sono i Comuni che, insieme alla Regione, si confermano come interlocutori inevitabili e frequenti della Provincia.

Da segnalare ovviamente gli attori del sistema trasporti: ferrovie, autostrade, autorità portuali, società di gestione linee, et al.

³ Si tratta però di pochi casi (2) uno dei quali non riporta le specifiche dei diversi contributi.

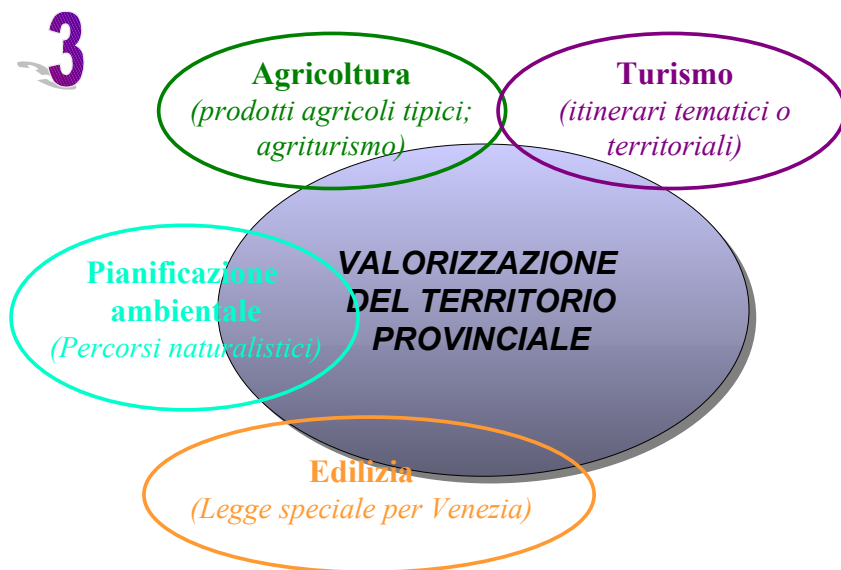
⁴ A questa sintesi sono allegati anche gli elenchi degli attori coinvolti dalla Provincia, come appaiono dalle Fonti Contabili analizzate (le tabelle sono estratte dall'Allegato al doc.373.2001).

LA POSSIBILE INTEGRAZIONE

I 19 Programmi della RPP si articolano in 42 Progetti.

Risultano evidenti ad una prima lettura, casi di integrazione possibile, cioè tracciati forti di collaborazione auspicabile.

La ricerca ha prodotto degli esempi, in questa sintesi ne riportiamo alcuni, in versione grafica.



Elabora: Collot per COSES, 2001 Doc.373



Elabora: Collot per COSES, 2001 Doc.373

L'ATTORE PROVINCIA:LIMITI E OPPORTUNITA'

Nell'**estrema varietà delle opinioni** raccolte circa il ruolo della Provincia si rileva come **la partita circa il destino dell'ente intermedio è ancora del tutto aperta**.

Il punto su cui si registra una decisa omogeneità di vedute è l'**antagonismo politico istituzionale della Regione** e la constatazione dello spiazzamento in cui la Provincia si viene a trovare a fronte dell'interpretazione veneta del decentramento amministrativo.

Le differenze di vedute emergono allorché si passi a considerare le vie d'uscita o i probabili esiti di lungo periodo da tale situazione. La tendenza di maggioranza relativa (non prevalente), è una l'**accettazione di ciò che viene percepito come marginalizzazione politico-istituzionale** della Provincia rispetto alla diade dominante Comuni/Regione: da un lato gli **aspetti di ridondanza** istituzionale (doppioni, sovrapposizioni) e dall'altro gli **elementi di conflittualità più specificamente politica**. Di conseguenza si asseconda con favore l'opzione di una progressiva **"agenzializzazione"** delle strutture periferiche di governo del territorio, da parte della Regione, fino ad ipotizzare l'opportunità/necessità di una completa dissoluzione dell'ente territoriale intermedio.

Non mancano, al contrario, coloro che vorrebbero maggiore **protagonismo politico**, da tradursi in una precisa **determinazione strategico-programmatica degli obiettivi e delle priorità** che la Provincia può e deve perseguire per il proprio territorio.

Entrambe le prospettive si differenziano poi in ordine ai temi e alle questioni di *area vasta*:

- da una parte si denuncia come **dispersivo il carattere generalista** della Provincia e si auspica una più precisa **focalizzazione delle missioni istituzionali** da intraprendere, con l'identificazione di pochi ma peculiari ambiti d'azione;
- dall'altra si punta proprio sull'ampiezza del ventaglio di materie amministrative attribuite e sul **potenziale implicito d'integrazione** per rilanciare i temi del governo d'area vasta.

Lo schema che segue prova a restituire le prospettive per il ruolo futuro della Provincia, quali emergono dall'incrocio di variabili emerse nelle interviste. Va da sé che siffatto schema non sia in grado di restituire tutte le sfumature delle posizioni soggettive e che si tratti di **uno strumento analitico-interpretativo da utilizzare come provocazione** per eventuali ulteriori riflessioni e discussioni.

*figure istituzionali e modalità del ruolo per il governo d'area vasta
specializzato*

<i>provincia strategica selettività degli obiettivi</i>	<i>agenzie autonome (anche pubblico/private)</i>
<i>politico elettivo</i>	<i>tecnico operativo</i>
<i>situazione attuale + integrazione a largo spettro</i>	<i>sostituzione della Provincia con strutture periferiche regionali</i>

generalista

AREA VASTA E AMBITI

Quali sono i temi e i problemi che per loro natura necessitano e trovano un **trattamento ottimale alla scala provinciale?** E quali sono le scale o gli **ambiti d'azione sub-provinciali** che l'amministrazione a sua volta ha identificato per organizzare la sua attività nell'area vasta? Dai colloqui svolti emerge una geografia dell'azione provinciale assai variabile e complessa, esito dell'incrocio e della stratificazione di più fattori amministrativi, storico-sociali e *naturali*.

Esistono senz'altro attività che trovano al livello provinciale la loro corretta collocazione in virtù della **natura fisico-dimensionale dei beni pubblici trattati**: in particolare le attività di programmazione inerenti la viabilità e i trasporti, la difesa del suolo e l'istruzione secondaria. In questi casi la Provincia appare la sede *naturale* in cui collocare funzioni amministrative di profilo *alto* e specifico.

Questi stessi settori, nondimeno, svolgono anche prestazioni correnti che realizzano, nella pratica, **economie di scala**: sia attività burocratiche generiche, sia attività ad elevato contenuto di *expertise* tecnico-scientifica, offerte in genere ai Comuni.

Emerge infine una geografia di politiche provinciali ritagliate specificamente a ridosso delle **realità locali sub-provinciali**. Le politiche di sostegno alle attività produttive (compresa l'agricoltura) paiono essere le più sensibili a questo genere di geografia.

Questo quadro composito e disaggregato fa sorgere due ordini di problemi:

- un primo problema di tipo tecnico è l'armonizzazione tra le tante geometrie variabili dell'azione amministrativa
- un secondo problema investe la sfera simbolica e politica e concerne la **scarsa visibilità del livello provinciale**. Cittadini ed utenti non percepiscono la Provincia come ambito di appartenenza e identificazione; gli operatori non ne colgono sempre la dimensione di arena istituzionale con *tradizioni* di governo, capacità d'intervento e pratiche amministrative consolidate.

SERVIZI O PROGETTI?

Per ciò che concerne la dotazione di risorse dei vari settori, l'attenzione principale è rivolta al personale: sistematicamente si percepisce un sotto dimensionamento delle strutture. Soprattutto per i settori a più spiccata vocazione tecnico-operativa, un incremento del personale consentirebbe di sgravare le strutture dalle incombenze di tipo banale, liberare quote di **risorsa tempo** da investire in **attività a più elevato contenuto progettuale**. Il ricorso a consulenze e prestazioni esterne non è considerato quasi mai una valida soluzione alternativa: si punterebbe, invece, al consolidamento delle *expertise* tecniche e dell'apprendimento pratico all'interno della struttura provinciale.

Nella **costruzione del senso e del valore** del proprio agire, gli staff provinciali sembrano attribuire molto peso alla distinzione tra **attività ordinarie/routine** e **progetti a termine** con obiettivi specifici.

Accanto ad una discreta “sensibilità burocratica” nei confronti dell’obbligo dell’adempimento formale, in genere essi mostrano di apprezzare ogni margine di discrezionalità che consenta di dispiegare la progettualità innovativa, latente nell’amministrazione. La condizione tuttavia è proprio quella di poter disporre, delle risorse di tempo necessarie e, *last but not least*, di un quadro di indirizzi politici certi che conferisca rilevanza e pertinenza all’iniziativa individuale.

Per quanto attiene le **risorse economico-finanziarie** e la **dotazione di tecnologie informative**, si ritiene che esistano notevoli **margini di razionalizzazione e ottimizzazione** anche all’interno del quadro dato.

Per quanto riguarda le **risorse di carattere immateriale**, relazionali, politiche e legali va innanzitutto osservato che la sensibilità per il modo in cui questo genere di risorse si combina nell’azione amministrativa è notevole, ma nel contempo tacita e poco tematizzata:

- emerge una quasi corale “protesta” per lo **scarso potere formale** dell’ente nei processi decisionali (impossibilità di imporre scelte autoritativamente).
- viene messa in luce la **fattività** che, invece, discende dal dispiegamento di **risorse alternative di tipo politico-relazionale**: relazioni di reciprocità e fiducia, tradizioni di cooperazione con Enti Pubblici e con la *società di mezzo*, capacità di persuadere gli attori in virtù dell’autorevolezza tecnica e della professionalità, reti di relazioni informali che attraversano e rendono più permeabili i confini tra entità organizzative distinte (sia interne che esterne all’ente provinciale).

IN QUALE ARENA, CON QUALI ATTORI

Le interazioni tra attori di cui si è rilevata traccia nei colloqui sono analiticamente riferibili a tre differenti tipologie di **arene**:

1. l’arena tecnico-operativa,
2. l’arena politico-istituzionale,

3. l'arena economico-sociale⁵.

Le relazioni più frequenti, sia quelle tra settori all'interno della Provincia, sia tra i settori e la loro sfera d'azione all'esterno, hanno luogo nell'**arena tecnico-operativa**⁶: la Provincia e i suoi uffici paiono cioè impegnati principalmente in reti di **implementazione di politiche**, mentre più raramente partecipano alle fasi di progettazione, negoziazione e decisione.

Gli attori⁷ con cui l'Ente entra direttamente in relazione all'interno dell'arena tecnico-operativa sono

- attori individuali con ruolo di **utenza finale** (dalla cittadinanza diffusa che usufruisce di servizi, ai soggetti interessati a provvedimenti amministrativi)
- attori individuali e collettivi che intervengono nell'implementazione delle politiche come **partner** dell'Ente (dai professionisti e consulenti verso cui si esternalizzano fasi dell'attività, alle grandi burocrazie tecniche ed enti strumentali pubblici con cui si svolgono interventi e iniziative).

Il ruolo che i settori mostrano più spesso di assumere nei confronti del loro partner esterni è quello di **esecutori**. Più raramente emergono profili di maggior spessore strategico: in pochi casi viene sottolineata l'intraprendenza dell'ente nella **promozione** di politiche o la posizione di **gatekeeper** all'interno di reti di implementazione multiattoriali (ad esempio nel mediare rapporti tra Comuni e amministrazioni centrali dello Stato)

L'**arena politico-istituzionale** in cui opera la Provincia viene sostanzialmente ricondotta all'articolazione dei livelli del governo locale. Oltre alla già citata *conflittualità* con la Regione, va messa in evidenza la preminenza delle relazioni coi **Comuni** e con le loro aggregazioni. Si tratta di relazioni improntate ad un

⁵ Va da sé che si tratta di una distinzione analitica e che in concreto le tre arene sono strettamente compenstrate. Nondimeno, è una distinzione che riflette le rappresentazioni della natura dei rapporti tra attori come descritte dagli intervistati.

⁶ Va osservato che questo esito è sicuramente condizionato a monte dal fatto che, in ragione delle finalità della ricerca, il panel degli intervistati è composto integralmente da dirigenti e tecnici dell'ente.

⁷ Per un quadro completo degli attori si rimanda al documento 373.01 (Allegato 12).

principio di reciprocità e non pare prevalere l'idea della Provincia come livello di governo sovraordinato, nonostante i compiti di regolazione e controllo che essa è tenuta ad esercitare. Per frequenza e quotidianità, inoltre, i rapporti dei settori coi Comuni non mancano di assumere spesso connotazioni informali. Anche per questa via oltre che per esplicito disegno istituzionale si viene delineando l'immagine della Provincia come **amministrazione di servizio**. L'Amministrazione Statale e l'Unione Europea, restano invece più sullo sfondo dell'azione quotidiana dei settori.

Assai infrequenti paiono le interazioni dei settori con gli attori tipici dell'**arena economico-sociale**. Solo nell'ambito delle Attività produttive è considerato rilevante e funzionale allo svolgimento dell'azione amministrativa il rapporto con le **rappresentanze degli interessi di categoria**. Significativamente, nella promozione e nel sostegno allo sviluppo economico sono questi soggetti collettivi a farsi portatori delle istanze dei sistemi locali presso l'istituzione provinciale e ad inter-mediare il rapporto con le amministrazioni comunali.

Nelle percezioni degli intervistati, le modalità d'azione che connotano l'attore Provincia fanno riferimento a due stili principali:

1. **tecnico-operativi**
2. **amministrativo-burocratici**⁸.

A bene vedere funzioni tecnico-operative e funzioni amministrativo-burocratiche vengono svolte contestualmente all'interno di ogni ma la distinzione è fortemente sentita tanto da sancire una netta linea di demarcazione tra tipologie di settori.

Molto meno tematizzato, pare invece essere il cosiddetto **stile relazionale** che connota i settori a più diretto contatto con le utenze finali.

Le coppie tradizionali:

- ***stile amministrativo-burocratico/servizi generali***

⁸ Il termine "burocratico" ha in questa sede un significato puramente denotativo, e, secondo la tradizione weberiana, si riferisce alla modalità d'azione che tipicamente contraddistingue le organizzazioni rette dal principio della razionalità tecnico-legale. Vale la pena di osservare, tuttavia, che tra gli stessi intervistati, non è stato infrequente l'uso di senso comune del termine, che, come noto, incorpora oramai una accezione valutativa e tendenzialmente negativa del fenomeno burocratico.

- *stile tecnico-operativo/servizi territoriali*
- *stile relazionale/servizi alla persona*

riflettono quindi solo approssimativamente la complessità dei nessi tra competenze (capacità individuali e collettive), modalità dell'agire e target/missioni all'interno dell'amministrazione provinciale.

Fonti: DOCUMENTI COSES 372, 373 del 2001 e 385 e 395 del 2002 Competenze della Provincia relative ai fattori territoriali Gruppo di ricerca composto da Patrizia Collot, Elena Milanesi e Isabella Scaramuzzi. Commessa del Settore Pianificazione Territoriale e Urbanistica della Provincia di Venezia (dicembre 2001). La sintesi è stata curata da Scaramuzzi per il Sito Internet, marzo 2004.