

LA DIMENSIONE METROPOLITANA DI VENEZIA

1. Il nuovo orizzonte per la città metropolitana di Venezia

Fino dagli anni '60 il tema del governo metropolitano è stato al centro di molti studi e dibattiti, basti ricordare la Rivista Veneta, l'Irsev, e poi Muscarà, Costa, Turra e altri. Dibattito che si è intrecciato da un lato con la volontà e le scelte regionali di riconoscere e affermare il carattere policentrico del sistema insediativo Veneto, da contrapporre alle ipotesi di concentrazione metropolitana, dall'altra con il progressivo affermarsi negli anni Settanta e Ottanta di un processo di diffusione insediativa residenziale e imprenditoriale che è stato definito e interpretato in termini economici come "modello Veneto" e in termini territoriali come "città diffusa".

Più recentemente il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento nel 1992 e nel 2009 riconosce il sistema metropolitano centrale. *"La scelta di riconoscere in questo modo il territorio metropolitano definito dall'asse centrale dove sono insediate le maggiori città e le funzioni di eccellenza del Veneto, deriva dalla consapevolezza che siamo in presenza di dinamiche e tendenze competitive e cooperative che richiedono una visione progettuale di prospettiva. Si tratta, comunque, di un processo di governance piuttosto che solo di governo dei territori e che per rispondere ai problemi ed alle sfide competitive servono "geografie variabili" in ragione dei problemi da governare: ambientali, territoriali, economici, infrastrutturali e della mobilità"*.

L'esperienza maturata a Venezia con lo studio dell'OECD /OCSE Territorial Reviews Rapporto su Venezia Metropoli¹ dove si riconosce la città-regione di Venezia, costituita in prima approssimazione come la somma delle provincie di Padova, Venezia e Treviso, area in grado di competere con le maggiori città metropolitane dell'Europa e dell'OECD, ha consentito di far maturare la consapevolezza che per continuare a competere sia necessario "dare all'agenda economica ed ambientale un carattere metropolitano".

OECD, LA CITY REGION DI VENEZIA

La città-regione Venezia, che comprende la totalità delle provincie di Venezia, Padova e Treviso, la laguna e il suo arcipelago di 117 isole, è una delle maggiori economie italiane e tra le aree più dinamiche e produttive d'Europa. La sua popolazione è più ricca della media della popolazione italiana, con un PIL pro capite (pari a 32.941 USD) paragonabile a quello di Toronto o Barcellona, che si colloca però sotto la media OCSE. Tuttavia la città-regione Venezia sta recuperando velocemente. Rispetto ad altre regioni metropolitane OCSE, il tasso di crescita economica della città-regione Venezia può essere comparato a quello di Londra, Stoccolma e Houston, collocandola tra i primi dieci posti in Europa. Il suo tasso annuale di crescita economica (attorno al 3%) è superiore del 50% rispetto alla media delle regioni metropolitane OCSE; tra il 1995 e il 2005 il tasso di crescita è stato tre volte superiore a quello di Randstad in Olanda e di città high-tech come Seattle. Tale crescita economica è stata alimentata da un aumento della produttività. Nonostante i livelli di produttività del lavoro della città-regione siano ancora inferiori del 4% rispetto alla media delle regioni metropolitane OCSE, sono comunque paragonabili a quelli di Francoforte, Londra, Monaco e Tokyo. La produttività media annuale (nel periodo 1995-2005) cresce a una velocità doppia rispetto a quella di Stoccolma, e a una velocità tripla rispetto a quella di New York. La città-regione Venezia è stata dunque in grado di ridurre la distanza tra i propri livelli di produttività e i livelli medi di una regione metropolitana a solo un terzo rispetto al 1995.

¹ OECD, edizione Italiana a cura di Lucia Bartoli Valeri e Francesco Sbeti, Territorial Reviews Rapporto su Venezia, Marsilio Venezia2010

Questo è il primo ritratto che il rapporto OCSE offre sulla *City Region* di Venezia, un territorio che genera circa un quarto dell'export nazionale e che proprio in virtù di questo suo potenziale ha dovuto reagire ai profondi cambiamenti dell'economia globale, intervenendo sui processi produttivi e stabilendo nuove strategie di mercato.

Con una popolazione di 2.6 milioni la *City Region* Venezia comprende tre importanti province che si completano a vicenda da un punto di vista economico, e che hanno prosperato attraverso un certo modello di imprenditorialità. Circa il 2% della popolazione totale della città-regione vive nel centro storico di Venezia, che si presenta come una delle principali mete turistiche del mondo. Padova si è specializzata in attività knowledge-intensive, mentre Treviso nelle attività manifatturiere. Nella sua totalità, quest'area è diventata un esempio nel campo dello sviluppo economico: in riferimento ai suoi distretti industriali e al coinvolgimento delle piccole e medie imprese si è spesso usata l'espressione "miracolo Veneto" o modello della "Terza Italia".

Il successo di questo modello è stato alimentato da una strategia orientata all'export. La *City Region* Venezia da sola rappresenta circa un quarto dell'export nazionale e più del 40% dei prodotti di lusso venduti all'estero.

La particolarità di Venezia conferisce alla *City Region* un'identità precisa e un'immediata riconoscibilità internazionale; tuttavia non può essere considerata propriamente un "centro" che raccoglie professionisti e concentra servizi avanzati per la *City Region*. Senza un vero e proprio centro, la *City Region* potrebbe non riuscire a creare uno spazio per il passaggio delle idee tra settori diversi. I centri infatti tendono a facilitare la produzione e l'uso della conoscenza tecnica e organizzativa. Più sono ridotti i costi dei trasporti intra-urbani, maggiore è il potenziale numero di gruppi che interagiscono tra loro e maggiore è la diffusione della conoscenza, così come l'interazione diretta tra i lavoratori. Come risposta a questa criticità risulta indispensabile dare forma a un sistema metropolitano più sinergico

Potenziare la connettività può infatti portare ad un modello insediativo più efficace e aiuta a creare un centro capace di sfruttare gli effetti di rete delle aziende nella *City Region* Venezia. Mentre i distretti industriali traggono beneficio dal fatto di essere collocati in città piccole, il settore dei servizi potrebbe avere bisogno di un centro per raccogliere professionisti. Mestre, un centro abitato collocato sulla terraferma e che fa parte del comune di Venezia, potrebbe fungere da fulcro e da via di accesso al Nordest. Grazie alla sua posizione e a un numero consistente di abitanti, Mestre potrebbe divenire il fulcro di una metropoli più grande. I tentativi possono approfittare dello spazio a disposizione per un nuovo sviluppo di Mestre, in particolare le aree dismesse e gli spazi edificabili, ora disponibili per un riutilizzo. Nuove aree di sviluppo urbano potrebbero beneficiare della posizione di Mestre come fulcro del Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale. Sono già state avviate alcune iniziative con l'obiettivo di capitalizzare Mestre come nuovo centro di gravità. Infatti, mentre la Venezia insulare ha perso i 2/3 degli abitanti rispetto agli anni Cinquanta, Mestre ha più che raddoppiato le proprie dimensioni.

L'analisi dei punti di forza e dei punti di debolezza letti attraverso le profonde trasformazioni che la *City Region* Venezia si trova a dover affrontare porta l'OECD/OCSE a proporre quattro grandi sfide in termini di competitività.

Sviluppare la capacità di innovazione e potenziare l'inclusione nel mercato del lavoro.

E' possibile che la *City Region* Venezia necessiti di un *upgrade* economico orientato al futuro data la sua tradizionale dipendenza dai beni *tradable* e dalla recente competizione dei Paesi stranieri.

La *City Region* potrebbe capitalizzare sui trend di mercato per incrementare la partecipazione al mercato del lavoro delle categorie escluse (lavoratori anziani, donne e immigrati), aumentare i livelli di specializzazione e innovazione, e rinforzare l'imprenditorialità delle piccole e medie imprese.

Migliorare la mobilità e i collegamenti tra Padova, Venezia e Treviso

Dati i vantaggi derivanti dall'agglomerazione e dalla densificazione per un'economia basata sui servizi, l'integrazione metropolitana deve diventare una priorità.

Per trasformarsi in una economia metropolitana più sinergica è necessario compiere alcuni passi, in

particolare la costruzione di una rete di trasporti metropolitana, una riduzione della dispersione dei centri urbani e l'agevolazione dei collegamenti inter-aziendali all'interno della città-regione.

Calibrare politiche economiche e territoriali per salvaguardare l'ambiente

Data la vulnerabilità ambientale l'applicazione di una "lente climatica" potrebbe rivelarsi una migliore protezione per la popolazione e l'economia della città-regione.

La vulnerabilità al cambiamento climatico, l'erosione, l'innalzamento del livello delle acque, l'aumento delle temperature e l'inquinamento delle acque sono tutti segnali della non sostenibilità sul lungo periodo di un modello che non tenga in considerazione l'ambiente

Dare all'agenda economica e ambientale un "carattere" metropolitano

In generale, la concettualizzazione spaziale della *City Region* Venezia non ha dato forma a decisioni politiche strategiche.

Una visione spaziale metropolitana può aiutare il processo di elaborazione politica – stabilire programmi, formulare e approvare proposte, implementare e monitorare – e non solo incidere sui risultati.

DINAMICHE SOCIOECONOMICHE E CONFINI AMMINISTRATIVI

Studi recenti: primo rapporto dell'Osservatorio Metropolitano (OSME)², presentano analisi incentrate nel far emergere, attraverso dati tradizionali e innovativi, come il territorio dell'area metropolitana veneziana esprima dinamiche, tendenze e anche modelli di governance che vanno oltre i confini dei diversi territori provinciali, incrociando nuove geografie da studiare attentamente anche sotto il profilo giuridico amministrativo.

I modelli funzionali pongono con sempre maggior forza il tema del governo metropolitano. E lo pongono maggiormente quando anziché alle sole dotazioni (pesi e risorse) si guarda alle relazioni dinamiche, siano esse riferite alla popolazione che alle imprese.

Il Rapporto rileva un quadro dell'area metropolitana asimmetrico con punti di forza e punti di debolezza settoriali e territoriali, che proprio per queste ragioni richiedono un livello di governo complesso e articolato. Un governo dell'area metropolitana che per singoli servizi e singoli ambiti esiste già, un governo a geometria variabile che è indice di una realtà territoriale in grado di governare i processi a scala vasta.

L'ipotesi di costruzione della città metropolitana di Venezia incrocia due percorsi: il processo istituzionale e la sua concreta necessità di misurarsi con i perimetri del governo amministrativo; i processi dell'economia e del sociale che agiscono e procedono attraverso sistemi di relazioni funzionali.

Il quadro di riferimento

Il quadro di riferimento analizza i principali indicatori relativi alle Province di Venezia, Padova e Treviso per l'ultimo anno disponibile, il 2009. Le dimensioni considerate sono quelle economiche, sociali e di benessere.

L'area metropolitana, al momento definita come l'insieme delle tre province, dimostra caratteristiche economiche e di performance rilevanti rispetto al dato nazionale e in linea con quelle del Nord Est, pur in un periodo di crisi anche particolarmente severo per questi territori.

In termini di reddito prodotto, di struttura del sistema di offerta, di mercato del lavoro, di modello di specializzazione delle esportazioni, di qualità della vita e di competitività del territorio porta questa Area ad assumere una dimensione rilevante e sicuramente degna ad essere candidata ad un governo unificato e coordinato dei processi di cambiamento.

D'altra parte l'analisi dei sistemi provinciali dimostra asimmetrie non poco rilevanti. La provincia di Treviso rivela una concentrazione nei settori manifatturieri, una spiccata apertura in termini di esportazioni ed importazioni, un tessuto demografico e sociale in trasformazione, con una quota rilevante di giovani e di stranieri. La provincia di Padova conferma una vocazione, oltre che alla

² AAVV Venezia metropoli Osservatorio metropolitano (OSME) Primo rapporto, Fondazione Venezia 2000, Venezia 2012

manifattura, verso i servizi commerciabili, una significativa presenza della dimensione “media” di impresa, dimostra performance sul mercato del lavoro migliori di quelli regionali. La provincia di Venezia appare distanziata dalle altre due provincie, in termini di struttura demografica, di sistema produttivo e di mercato del lavoro; ma a queste debolezze risponde con un reddito pro-capite più alto, frutto di una concentrazione su alcuni servizi, in particolare dell’attività turistica, e sul ruolo di alcune grandi infrastrutture logistiche.

Ne deriva un quadro che richiede un livello di governo complesso, l’unico che possa coniugare le diversità come elemento di forza di un processo di trasformazione articolato.

La mobilità

La qualità della vita dipende da molti fattori e soprattutto dalla loro combinazione, ma non c’è dubbio che le modalità con cui persone e merci si spostano giornalmente influiscono notevolmente sul giudizio che si può dare sulla vivibilità di un territorio. E’ ormai noto come il modello insediativo diffuso del Veneto abbia inciso sui modelli di mobilità adottati dalle persone negli spostamenti per lavoro, studio o svago. In questo senso i dati più recenti sulla mobilità veneta confermano ancora una volta il ruolo predominante dell’auto privata (oltre il 70% degli spostamenti casa lavoro).

Negli anni aumenta anche la distanza percorsa e il tempo dedicato alla mobilità quotidiana. Tuttavia qualcosa sta cambiando in direzione di uso più consapevole del mezzo privato e soprattutto di un uso più frequente di altri mezzi privati alternativi all’auto propria (cicli, motocicli, car sharing, carpooling, ecc.) e di mezzi pubblici. Considerando l’area metropolitana, dove a Venezia abbiamo la quota più alta di passeggeri nei mezzi pubblici per abitante, la domanda di trasporto pubblico, in aumento in tutta l’area centrale: dal 2000 al 2007 nella città di Treviso cresce dell’89,8%, a Venezia del 14,2% e a Padova del 4,4%. I risultati di questa nuova tendenza sono conseguenza anche di una maggiore diversificazione dell’offerta di trasporto (tram di Padova e Venezia, SFMR, ecc.). Importante è anche l’attività di programmazione e pianificazione: nel caso dell’area metropolitana si possono citare i piani urbani della mobilità redatti o in corso di redazione a Venezia, Padova e Treviso. L’indagine OSME mette comunque in evidenza che nel trasporto pubblico prevale la modalità su gomma rispetto al ferro: delle circa 6.000 corse extraurbane offerte giornalmente dalle aziende di trasporto pubblico nell’area metropolitana, l’85% si riferiscono al trasporto su gomma.

Le forme di governo e governance

L’analisi delle forme di governo e *governance* attivata nell’area metropolitana attraverso l’applicazione delle norme che prevedono la gestione di ambiti, infrastrutture e servizi con l’attivazione di accordi, che possiamo definire spontanei, evidenziano un significativo e interessante sistema di interrelazioni di natura amministrativa, economica e sociale. Un governo, a geografia variabile, dell’area metropolitana esiste già. Di questo abbiamo ulteriore conferma dall’esistenza di società di servizi (gestione sistema idrico, sistema dei trasporti, raccolta e gestione dei rifiuti) che governano in modo trasversale in molti territori delle provincie di Venezia, Padova e Treviso. Il quadro che emerge dalla lettura di:

- delle associazioni di comuni per gestire funzioni e servizi;
- del governo di servizi promosso da Enti territoriali sovraordinati;
- delle strutture societarie e partecipazione per la gestione dei servizi;

restituisce una realtà territoriale capace di governare i processi che trovano sviluppo in questa specifica area che non coincide con i limiti amministrativi esistenti, pur coinvolti negli stessi processi.

2. Una lettura di sintesi nella forma di un progetto

Il governo del territorio in questi anni si è limitato a piccoli scontri su qualche progetto speculativo, che poi fatica a venire realizzato o si è limitato alla ostinata difesa dell’esistente, non affrontando

invece il terreno sul quale progettare il futuro non solo urbanistico, ma anche culturale, economico e sociale. La città metropolitana assume il significato di rilanciare ad una scala più grande la questione della trasformazione del sistema affrontando il tema della mobilità, dell'organizzazione produttiva, la qualità dei servizi all'impresa e alla persona nel rispetto dell'ambiente.

Territorialmente questo processo si condensa in una nuova città che trova il suo centro motore nel nucleo territoriale delle province di Padova-Venezia-Treviso, ambito che si va innervando di infrastrutture di dimensione metropolitana e la cui mera perimetrazione amministrativa è fuorviante.

Più realistica è l'espressione geografica individuata nella figura geometrica di un esagono i cui vertici corrispondono ai nuclei urbani di Chioggia, Padova, Castelfranco, Treviso, San Donà e Mestre. Rispetto a questa area la città storica di Venezia è sia matrice che complemento: appare come un elemento di una città complessa, tanto quanto lo è la struttura storica di Amsterdam rispetto al Randstad olandese. Anche la "città-anello" veneta non ha un centro, ma diversi luoghi di evoluzione dell'antica civiltà veneziana che producono forti categorizzazioni lungo l'anello: un'area portuale industriale, un aeroporto intercontinentale, un luogo delle funzioni di governo ed amministrative, una diffusa presenza di PMI nel contorno, un ambito culturale mondiale, un luogo del design e della moda ed un sistema universitario di rilievo e un cuore agricolo ancora di un certo rilievo, a cui si aggiungerà tra poco un globale sistema di difesa a mare. E intanto la trama dei collegamenti interni è improvvisamente sbocciata in tre autostrade urbane con i relativi caselli, in un sistema ferroviario metropolitano a cinque linee ed in una viabilità minore che – esaurito il sistema delle tangenziali urbane - sta completando l'intreccio extraurbano³).

Le condizioni legate alle dinamiche in atto ci pongono nella prospettiva di superare difficoltà incontrate nella costruzione delle città metropolitane attraverso una operazione puramente amministrativa, affrontando invece la necessità di sviluppo contemporaneamente globale e locale connessa con la competitività dei sistemi urbani nell'ambito dell'Unione Europea. Ci troviamo comunque nella necessità di utilizzare la legge⁴ valorizzando il concetto di adesione cooperativa e volontaria, ma per fare questo risulta necessario sviluppare una visione strategica da implementare, producendo quadri di riferimento condivisi che registrino i termini dell'accordo di volta in volta raggiungibile, superando quindi un approccio piramidale delle decisioni.

Non si tratta di una fuga dalla responsabilità della "perimetrazione", quanto piuttosto della costruzione di una via "alternativa" che a fianco della dimensione economica rappresentata dal livello "globale" assuma le dimensioni sociali ed ambientali insite nella problematica dello sviluppo sostenibile come risorse potenzialmente attive nei processi di sviluppo e valorizzazione delle risorse locali.

La città metropolitana di Venezia non ha precisi confini geografici: essa ha oggi soltanto una forma geopolitica definita dai confini amministrativi, geometrici e piramidali (Stato, Regioni, Province, Comuni). La scelta di considerare il territorio di tutte e tre le province deriva dalla consapevolezza che è attualmente in corso uno sforzo di delimitazione del territorio e che comunque si tratta di un processo di governance piuttosto che solo di governo dei perimetri. Le tre province rappresentano troppo e nello stesso tempo troppo poco. Infatti alcuni comuni sono esterni al nucleo metropolitano e gravitano più verso altre aree che non verso la città metropolitana. Si tratta della pedemontana (Bassano-Castelfranco-Conegliano) e della bassa pianura padovana (Este-Montagnana).

Alternativamente in alcune aree confinanti con le tre Province si è definita una forte relazione con il nucleo metropolitano, a sud nell'area intorno al comune di Adria (appartenente alla Provincia di

³ G. Segre Una nuova lettura di Venezia, in Territorial Reviews Rapporto su Venezia, Marsilio Venezia2010

⁴ Legge 5 marzo 2009 n. 42, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione (art. 23).

Rovigo) e ad est intorno al comune di Pordenone (appartenente addirittura ad una altra Regione, quella del Friuli-Venezia Giulia).

Una ipotesi di lavoro può andare dunque nella direzione della individuazione di un ambito che comprende oltre all'intera provincia di Venezia, una parte delle province di Padova e Treviso, oltre ad alcuni comuni delle province di Rovigo e Pordenone.

