



## Politiche d'area per lo sviluppo del Veneto

Appunti per il Comitato esecutivo Usr del 22 marzo 2011

**Lo scopo** di questa riflessione in Comitato esecutivo è di richiamare l'attenzione delle Unioni e delle Categorie sul tema dell'**infrastrutturazione** del nostro territorio.

Si tratta di un tema molto vasto che ricomprende le scelte sulle **strutture**, sulle **reti**, sui **servizi**, sulle **relazioni** e, non ultima, la questione della **governance** del territorio. Un tema vasto e ricorrente nell'iniziativa sindacale, che oggi vorremmo affrontare da un punto di vista particolare:

- **l'analisi delle "vocazioni" o delle specializzazioni** delle diverse aree della nostra regione;
- con un'attenzione alle **dinamiche reali** più che ai proclami od alle ambizioni programmatiche. Attenzione a quei comportamenti che stanno caratterizzando le diverse aree sul piano delle produzioni, degli insediamenti, delle relazioni, della governance: individuali e collettivi, pubblici e privati, pianificati e (spesso) spontanei;
- le dinamiche già in essere (**il presente**) ed alla loro evoluzione (**il futuro**) sia in termini di tendenze spontanee che di indirizzo programmatico. Il tutto nella consapevolezza che la storia (**il passato**) ci dice che queste dinamiche non hanno seguito "docilmente" le scelte pianificatorie dimostrandosi invece molto sensibili alle interazioni reali, in particolare agli stimoli derivanti dai contesti competitivi.

In queste dinamiche, proprio perché reali, i tempi e, soprattutto, i **differenziali temporali** sono importanti. Differenziali tra i tempi dell'economia e quelli della politica, tra i tempi di progettazione e i tempi di realizzazione delle opere (si pensi al SFMR od alla Pedemontana, se ne parla da 20 – 30 anni, "dai tempi dei distretti ..."). Alla fine le opere potrebbero impattare in modo diverso rispetto alle attese. Parliamo in positivo di vocazione o di specializzazione delle aree ma, il ritardo negli interventi potrebbe "**segnare il destino**" di alcune aree.

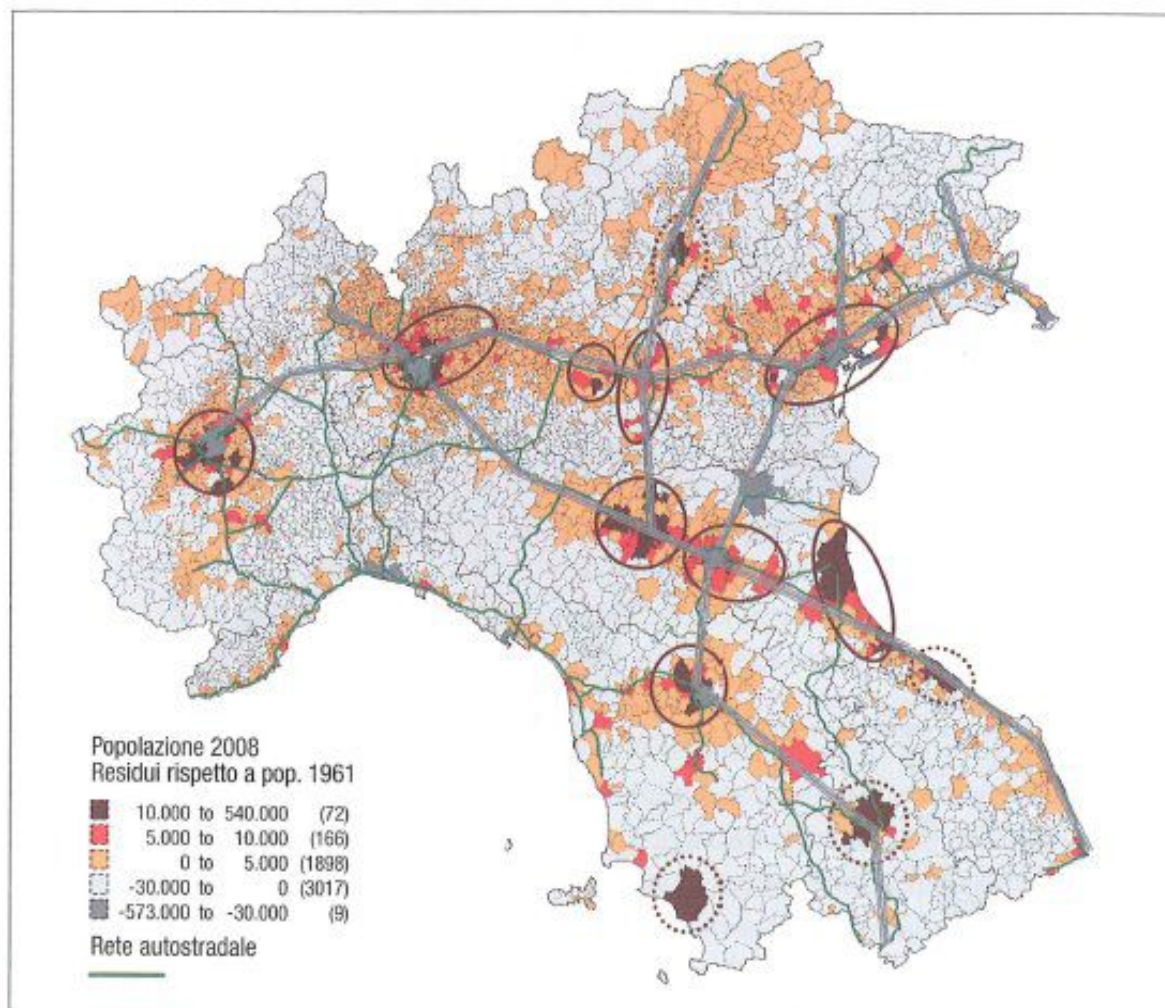
Una riflessione sulle vocazioni e sulle caratteristiche delle diverse aree, sulle conseguenti "**politiche d'area**", la riteniamo basilare perché ci consente:

- di capire meglio sia **l'esigenza delle opere che l'impatto** delle stesse sul territorio;
- di individuare **le priorità**;
- di fare una **sintesi regionale** che qualifichi la nostra interlocuzione con la regione, quando metterà mano alla programmazione (Prs, Ptrc, Piani di settore, ecc.);
- di confrontarci al nostro interno su tematiche che hanno una rilevanza **interprovinciale ed intersettoriale**.

In termini generali possiamo riferirci al quadro "geopolitico" che ci ha presentato **De Michelis** qualche mese fa che vede **il Veneto posto agli incroci di tre importanti corridoi plurimodali**, strategici per l'UE:

- il corridoio V Lisbona – Kiev;
  - il corridoio I Palermo – Berlino;
  - "l'autostrada del mare", portualità nord Adriatico e collegamenti a Nord ed Est .
- Incroci che dobbiamo saper sfruttare, sia per i nostri forti **interessi verso nord** (Germania) ma anche per il nostro essere una **piattaforma proiettata verso l'Est ed il Mediterraneo**.

Figura 3.4 – Popolazione comunale al 2008 – Residui rispetto al 1961



Fonte: Elaborazioni su dati Istat. Censimenti popolazione e abitazioni

Altrettanto utili ci sono le analisi e gli stimoli prodotti dalla formazione, con il master **“Veneto: Nuove rotte”** ed anche dal master sul sociosanitario (l’identità socioeconomica e territoriale veneta, i distretti nell’economia della conoscenza, la trasformazione del manifatturiero, la rivoluzione demografica, le criticità del mercato del lavoro, la governance locale, qualità ed efficienza della Pubblica amministrazione e dei servizi, ecc.).

Quando si affronta il dibattito sullo **sviluppo**, sia in generale, con riferimento al futuro del “modello veneto” o “nordestino”, che nello specifico del cosa fare per uscire bene dalla crisi, si finisce per focalizzarsi su alcune **parole chiave**:

- **la competitività** delle nostre **imprese** e la capacità di posizionarsi meglio nella catena del valore. Competitività delle imprese ma, soprattutto, dei nostri **sistemi produttivi** (costretti ad allungare le filiere). Più in generale la competitività e l’efficienza dei **sistemi territoriali**;

- la capacità del nostro territorio di **attrarre investimenti ed intelligenze** mettendo in campo opportunità, eccellenze, qualità, servizi (per l'economia e per il vivere);
- **le infrastrutture** in grado di **implementare qualità** nei nostri sistemi territoriali:
  - **infrastrutture** vere e proprie, "dure" (strade, ferrovie, porti, interporti, aree produttive, ecc.);
  - le **reti** ed i relativi accessi (trasporti e logistica, ITC, energia, universitarie, ecc.);
  - i **servizi** (finanza, fiere, utility, scuola e università, ricerca, sanità, cultura, ecc.);
- **politiche di settore**, come:
  - la **qualificazione del manifatturiero** che è la nostra storia ed è quello che sappiamo fare bene (pur all'interno di un più generale processo di terziarizzazione);
  - lo **sviluppo della green economy** (o bleù economy)
    - ✓ come ricollocazione di una parte del **manifatturiero** (polemica sul fotovoltaico!);
    - ✓ ma anche come salvaguardia dell'**assetto idrogeologico**. In termini di sicurezza oltre che di valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio. Qualità e riqualificazione del costruito (sicurezza ma anche qualità estetica). Temi riproposti con forza anche dalla recente **alluvione**.
  - la **potenzialità turistica del nostro patrimonio artistico – ambientale – culturale**. Una risorsa imponente nel Veneto! (Venezia e le altre città d'arte, le Dolomiti patrimonio dell'umanità, le riviere, i bacini termali, il Garda, il Delta e le lagune, le colline del vino, l'Arena e la Fenice, Venezia capitale della cultura);
- **politiche di governance**, che significa
  - da un lato la costruzione di una sorta di "**infrastrutturazione amministrativa**" in grado di corrispondere meglio alla dimensione dei problemi e dei processi;
  - dall'altro favorire il **coinvolgimento** delle Parti sociali e la partecipazione,
  - sviluppare le sinergie tra **pubblico e privato**, compensazioni, ecc;
  - capire quali sono i "**soggetti guida**", in grado di attivare reti e di guidare i processi.

Come detto in premessa oggi intendiamo stare sul tema delle "politiche d'area", in quanto: **Le grandi scelte sulle infrastrutture** necessarie allo sviluppo del Veneto sono "**quelle di sempre**" (definite nel 2006 e ricomprese nella "Legge obiettivo") e che, per essere realizzate, **devono fare i conti con i "problemi di sempre"**:

- In primo luogo i **limiti delle risorse** disponibili (accentuati dalla crisi economica e dalla crisi della finanza pubblica). Crisi di risorse che richiama con forza **l'intervento del privato**, con le complicazioni ed i sospetti del caso (vedi projet);

- **processi decisionali farraginosi** in contesti istituzionali frammentati e fuori scala rispetto ai problemi, con conflitti istituzionali (spesso risolti con commissariamenti e deroghe);
- **problemi veri di impatto** legati alla frammentazione insediativa;
- che poi attivano quella che possiamo definire la **“democrazia del no”** (nel nostro paese è un misto di “nimby”, di sospetto e di antagonismo ideologico);

**Le grandi scelte sulle infrastrutture** nella “Legge obiettivo” del 2006:

**corridoi ferroviari**

- alta velocità nelle tratte Milano – Trieste;
- potenziamento direttrice Bologna – Brennero;

**corridoi autostradali e stradali**

- Passante di Mestre e opere complementari;
- Pedemontana veneta;
- “Romea commerciale”;
- Nogara – Mare;
- Raccordo anulare di Padova e collegamento con Venezia;
- Terza corsia nell’A4 verso Trieste;
- Sistema delle tangenziali venete;
- Valdastico Nord;

**porti ed aeroporti**

- Plurimodalità Porto di Venezia;
- Collegamento ferroviario con Aeroporti di Venezia e Verona;

**sistema urbano e metropolitano**

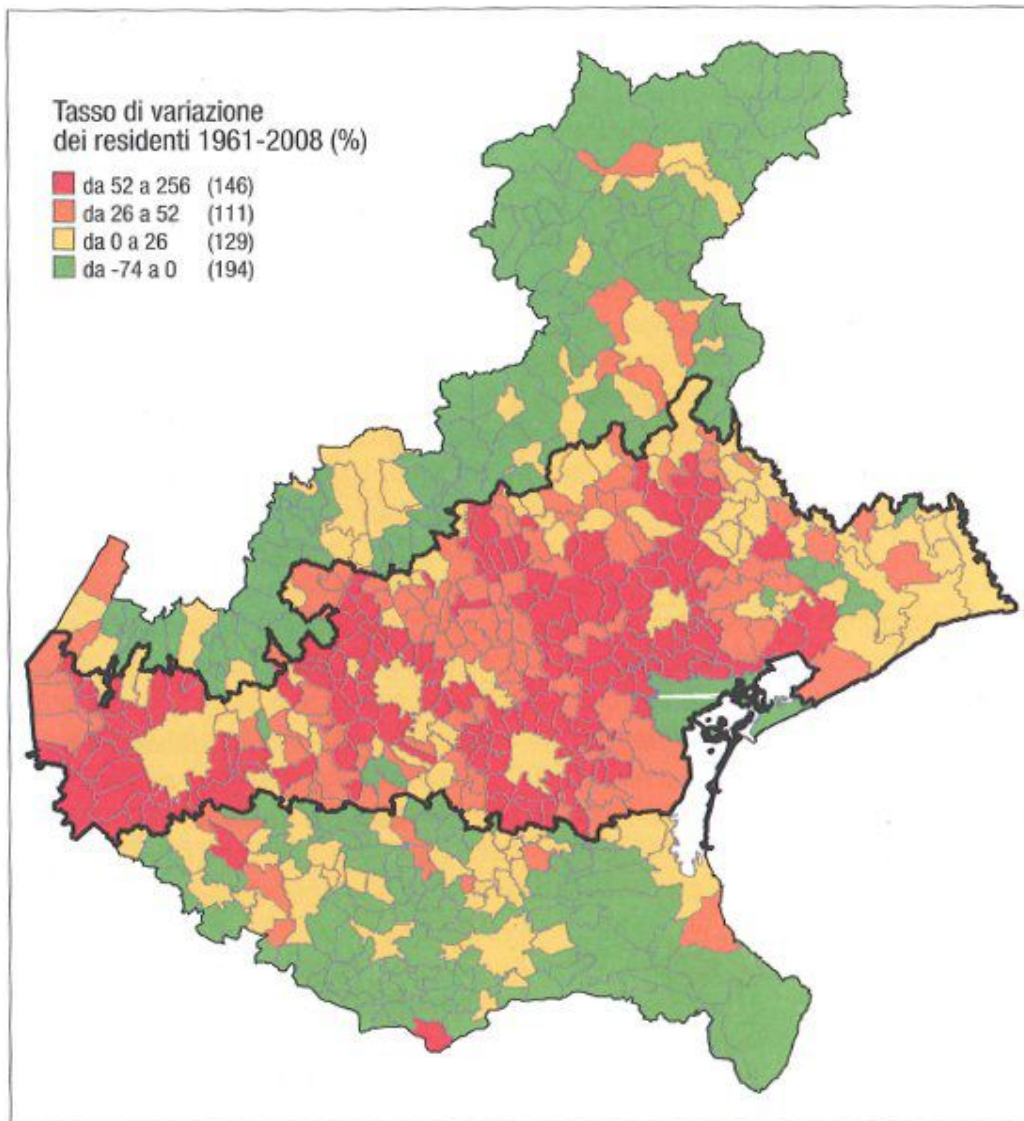
- SFMR;
- Stazioni di Venezia e Verona;
- Sub lagunare;

**progetto Mo.Se**

**Il nodo “dell’infrastrutturazione amministrativa”** lo affronteremo in un momento specifico, in relazione:

- al tema della **moltiplicazione dei livelli amministrativi** sollevato anche a livello confederale (inefficienza e costi);
- all’attuazione del **federalismo fiscale** e del **codice delle autonomie**;
- all’attuazione delle disposizioni nazionali in tema di **semplificazione amministrativa** (gestioni associate, società di servizi, autorità d’ambito, ecc.);
- alle **buone pratiche** in tema di Intese Programmatiche d’Area (IPA), associazioni tra comuni, ecc.

Figura 3.10 – Tasso di variazione (%) della popolazione residente (1961-2008)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat. Censimenti popolazione e abitazioni

Punto di partenza non può che essere la **dispersione territoriale degli insediamenti** produttivi ed abitativi che è la caratteristica tipica del Veneto (ancorchè intensificati entro l'Area centrale veneta).

- Un tempo si spiegava il tutto con il **policentrismo** veneto e si ragionava sul come gerarchizzare i vari centri,
- successivamente lo si è interpretato come un'unicum, la **megalopoli** Veneto,
- ora ci si accorge che i **capoluoghi** stanno riprendendo ruolo (crescono) ed alcuni (Venezia, Padova, Verona) tendono ad assumere funzioni metropolitane, mentre i poli di secondo e terzo livello languono. È facile collegare questa dinamica alle **trasformazioni del nostro sistema produttivo** dell'ultimo decennio:

delocalizzazioni, terziarizzazione, allungamento delle filiere. Ora dovremo valutare gli effetti della crisi.

- Il tutto però sullo sfondo di quella dispersione che rischia di fare del Veneto una **grande e confusa periferia** più che una “megalopoli”, con tutti i difetti della periferia: non attrattività, mancanza di qualità, servizi scadenti.
- Questo ragionamento vale anche per le **aree industriali**, che nel Veneto non mancano ma sono disperse, spesso prive di qualità e di servizi. Rischiano di salvarsi solo le tre aree principali (Marghera, Zip di Padova e Zai di Verona) e poco altro. C'è da fare un grosso lavoro di riqualificazione e di compensazione.

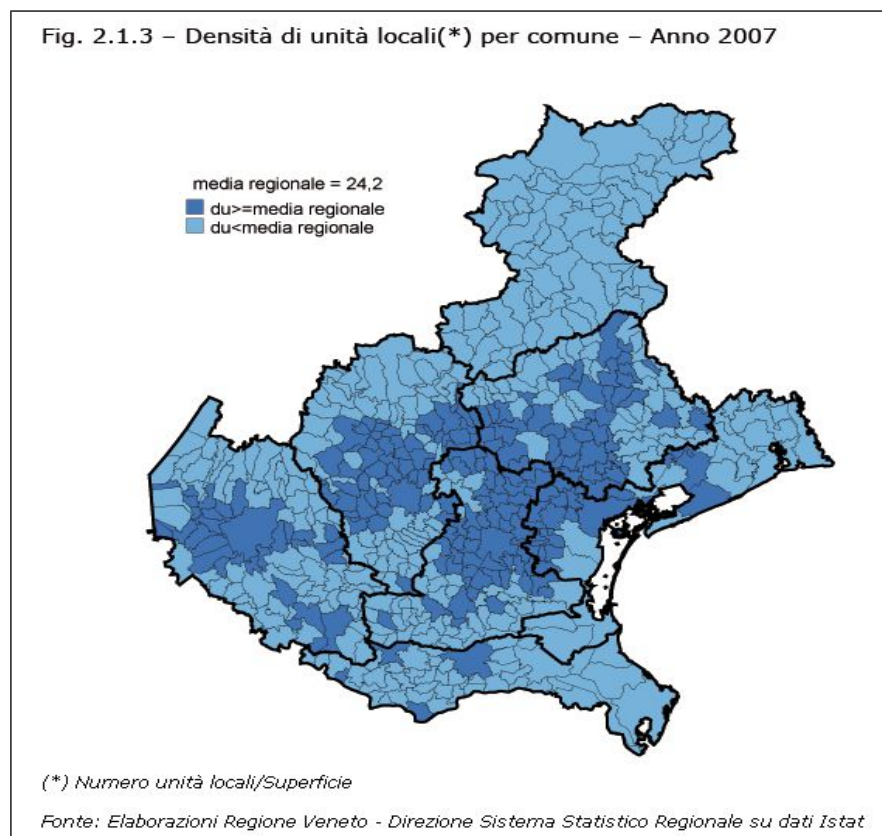
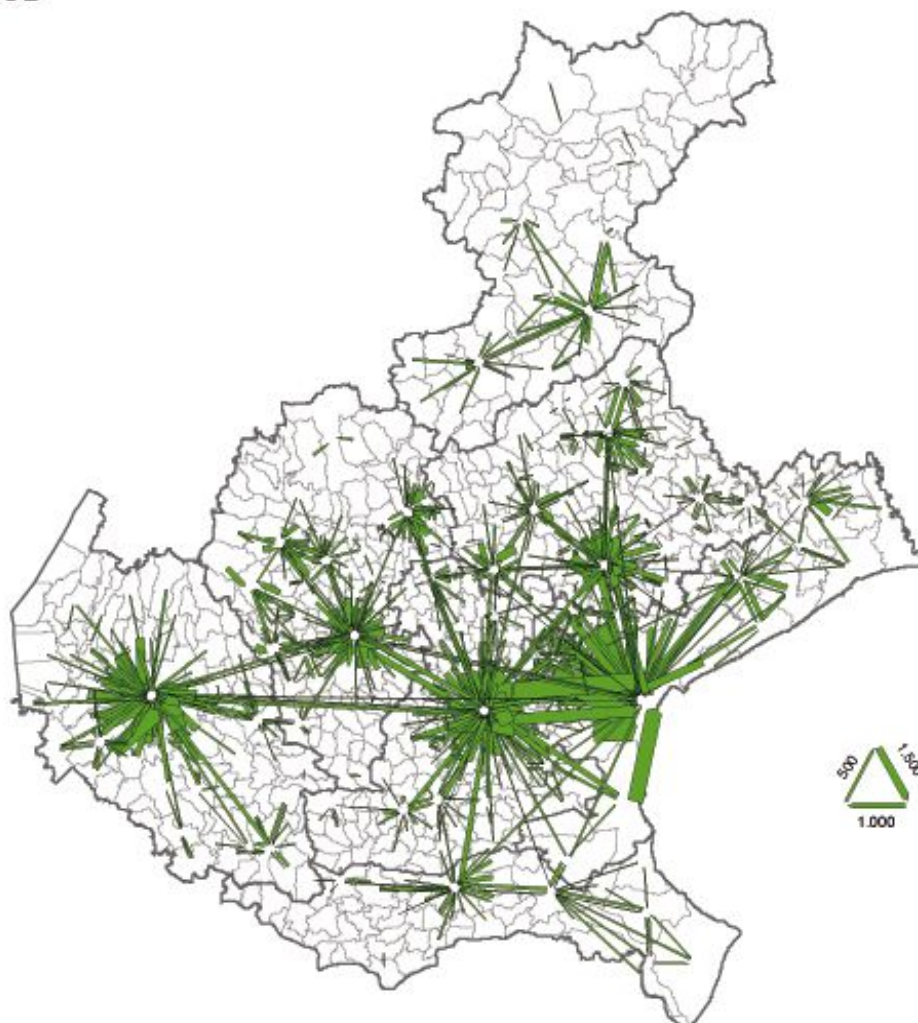


Fig. 2.1.4 – Relazioni intercomunali con più di 200 spostamenti giornalieri Anno 2001



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale e Trastec S.c.p.a. su dati Istat

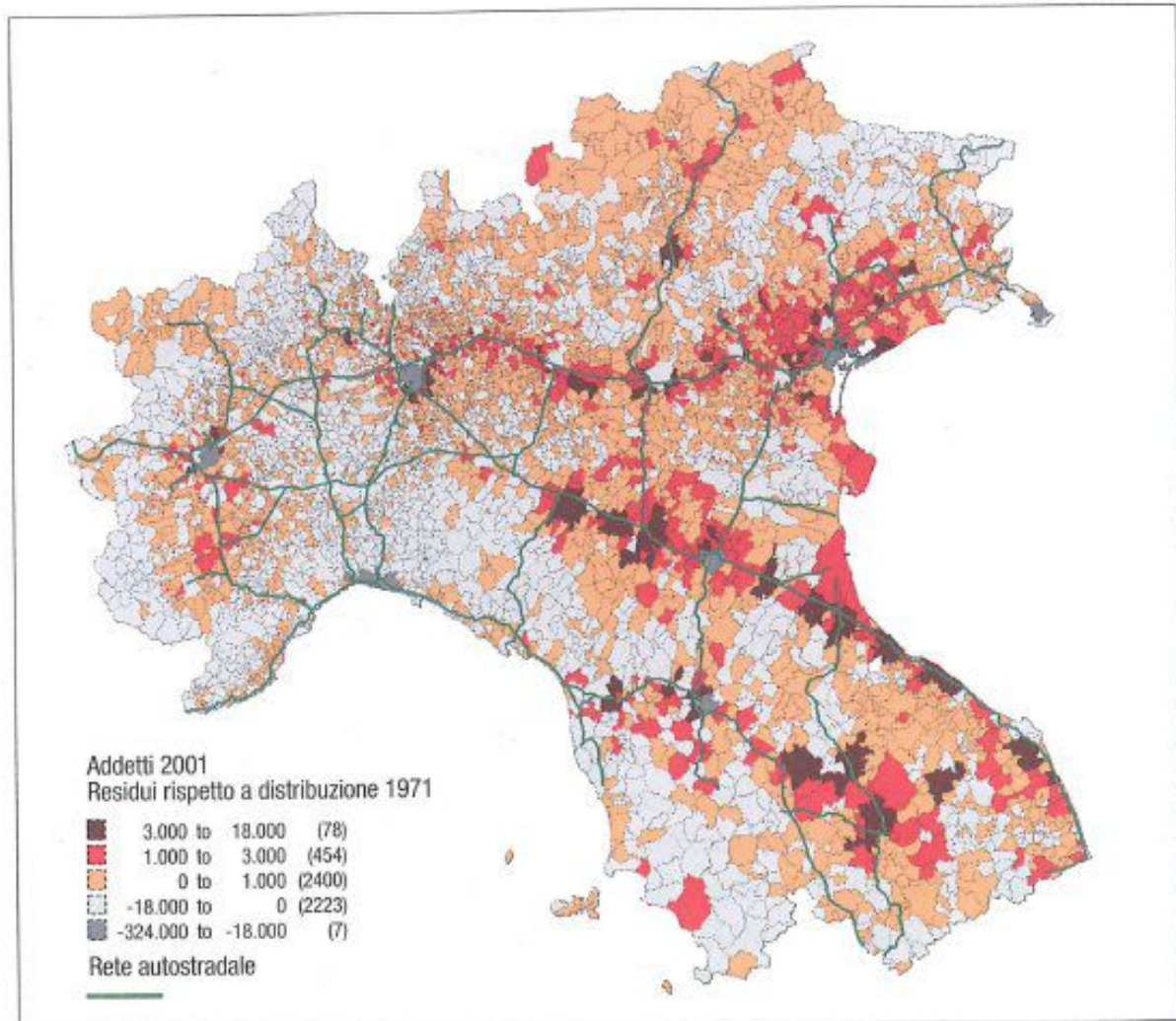
L'obiettivo di **ricomporre la dispersione della "megalopoli Veneto"** è largamente condiviso.

- La realizzazione di questo obiettivo sarebbe facilitata se, a monte, si costruisse una **"vision" condivisa sul futuro del Veneto**, sull'evoluzione del suo sistema insediativo e sul ruolo assegnato alle diverse aree strategiche.
- Ovviamente tenendo conto dell'impatto di importanti infrastrutture come:
  - il **Passante**, già realizzato;
  - la **Pedemontana** veneta in avanzata fase di progettazione;
  - la **Transpolesana** e la **Romea commerciale**;
  - il **SFMR**, in fase di realizzazione (in ritardo);
  - la **Tav**, bloccata dall'indecisione localistica oltre che da limiti di risorse;



- ma anche il **rigasificatore e il revamping** della centrale di Porto Tolle.

*Figura 3.5 – Scostamenti della **crescita degli addetti** rispetto ad un modello path dependency nei Comuni del Nord Italia (1971-2001)*



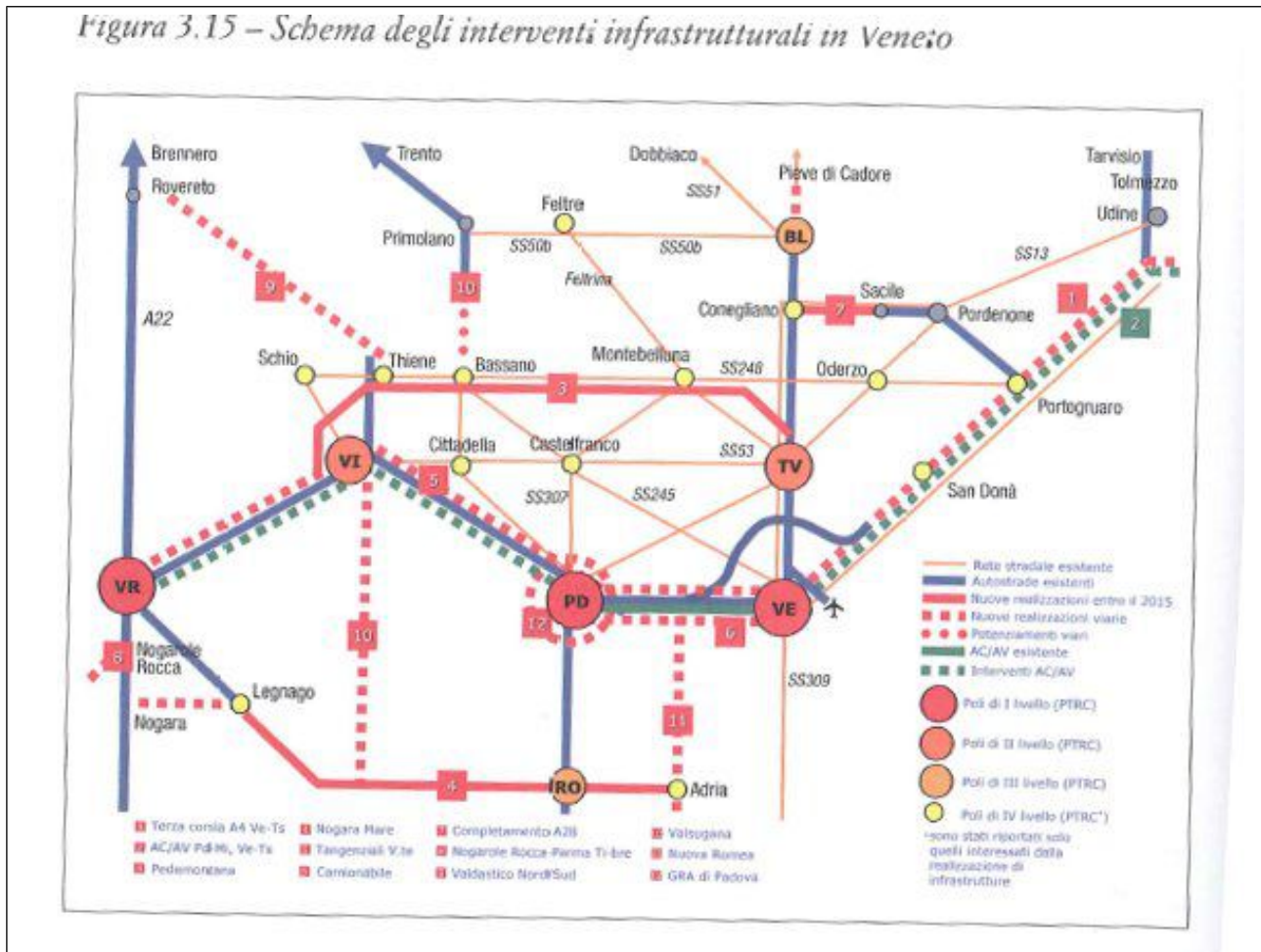
*Fonte: Elaborazioni su dati Istat. Censimenti industria e servizi*

In particolare, all'interno di quella che è stata storicamente definita "**l'area centrale veneta**", quattro infrastrutture viarie importanti quali (dall'alto al basso) la Pedemontana, il Passante, l'A4 e la Tav, la Transpolesana determinano delle **fasce orizzontali** che vanno considerate in termini di pianificazione territoriale o più in generale in termini di governance territoriale e di politiche urbanistiche. Sono veri e propri "confini" che:

- determinano delle **aree ben delimitate**:
  - a nord della Pedemontana,
  - tra la Pedemontana e l'A4,

- l'area interna del Passante (ad ovest ed ad est dell'A27),
- tra l'A4 e la Transpolesana,
- l'asse della Roma commerciale;
- producono anche dei **nodi** in prossimità degli accessi (caselli, stazioni, porto, aeroporti, ecc.).

Figura 3.15 – Schema degli interventi infrastrutturali in Veneto



L'impatto di queste strutture **spinge inevitabilmente a riorganizzare le funzioni** dentro le aree interessate ed in particolare in quelle prossime ai nodi:

- lo lasciamo gestire **al privato**,
- alla **speculazione finanziaria**? Magari **inquinata da infiltrazioni malavitose**?
- Lo stesso **PTRC** individua come *“strategiche di rilevante interesse pubblico da pianificare sulla base di appositi progetti strategici regionali”* le aree a ridosso dei caselli autostradali, di accesso alla rete ferroviaria ed al SFMR (*“per un raggio di 2 Km”*).

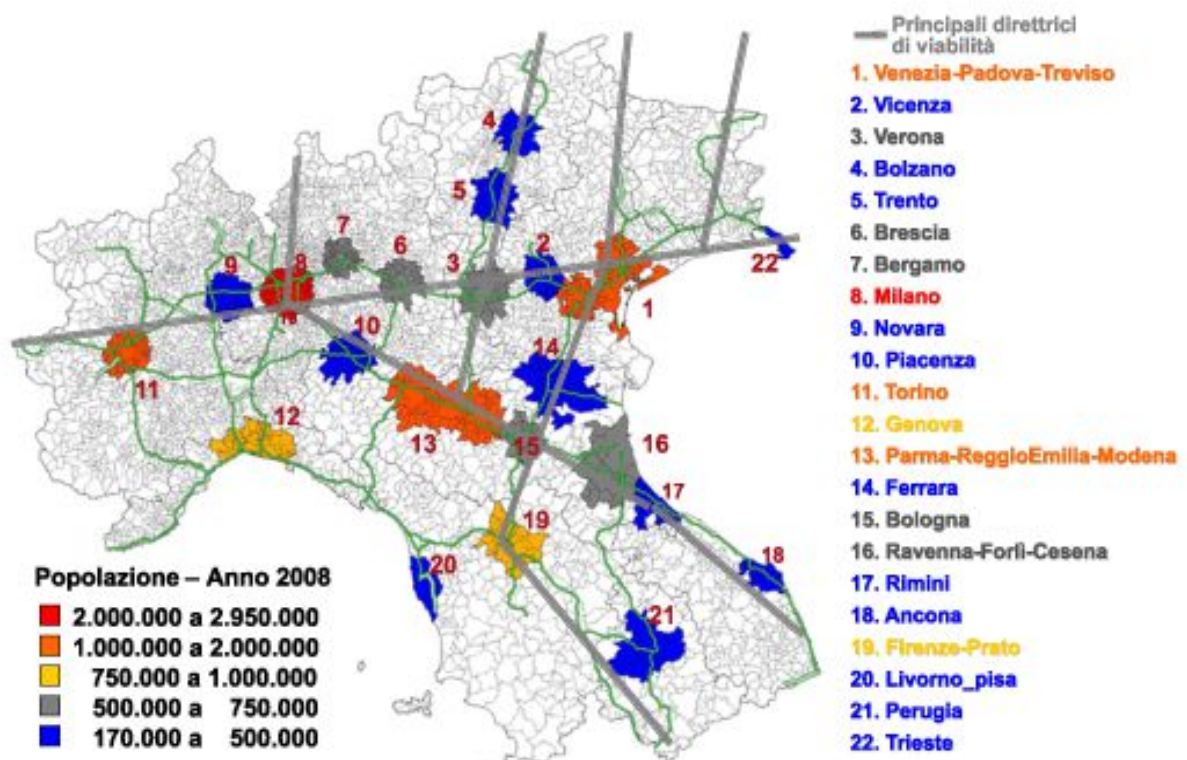
**Negli anni '80** quando rilanciammo, anche come sindacato, il dibattito sulla Superstrada Pedemontana, mettemmo al primo posto tra gli obiettivi proprio quello

che l'infrastruttura fosse l'occasione per riorganizzare l'intera area Pedemontana veneta (già allora, agli inizi del miracolo del NordEst, erano evidenti i segni della dispersione insediativa). Trent'anni dopo il contesto è cambiato, l'impatta sarà diverso ma l'esigenza è ancora la stessa.

Le analisi più recenti sulle dinamiche dello sviluppo confermano **il superamento dei tradizionali confini istituzionali** (provinciali e regionali), a favore di "quadranti", cioè di aree, capaci di:

- **produrre integrazione e convergenza al loro interno;**
- **relazionarsi con l'esterno (vicino e lontano);**
- **intercettare i flussi** che si muovono a livello globale (persone, servizi, merci, conoscenze, capitali, ecc.);
- questo succede **anche in carenza di una governance**, ma se ci fosse si faciliterebbe un salto di qualità.

Fig. 1.1.4 - Aree "metropolitane" nelle regioni del Nord - Anno 2008

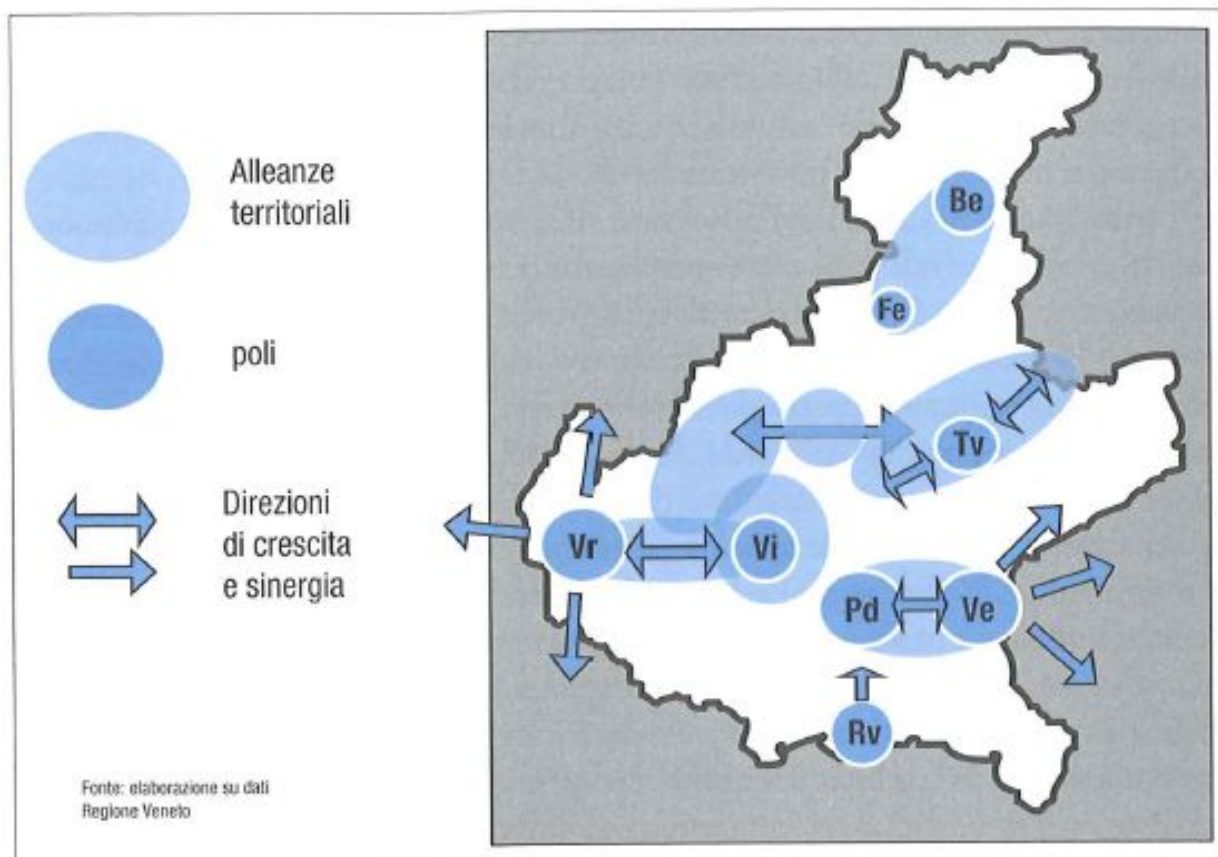


Fonte: Fondazione IRSO, Progetto Nord, Prof. Paolo Feltrin

Sempre queste analisi, individuano nel Veneto **alcuni quadranti strategici**, fortemente **integrati nel “NordItalia” ed aperti all’internazionalizzazione**:

- **il triangolo Venezia-Padova-Treviso** come sistema metropolitano policentrico. Con un’accentuazione dell’**asse Padova – Venezia**;
- **l’area Pedemontana** delle province di Vicenza-Treviso (Belluno?);
- **il quadrante di Verona** e la rete di città dell’Adige – Garda (Verona, Brescia, Trento, Vicenza, Mantova);
- si considera poi la valenza di **Venezia come marchio**
- ed il **richiamo turistico** come veicolo di attrazione e diffusione per altri flussi (riviere, terme, Garda, Dolomiti, Città d’arte, cultura, ecc.);
- si discute sulla **collocazione di Vicenza**: un’asse con Verona? Nella Pedemontana? Nell’area metropolitana centrale?

Figura 4.10 – Le traiettorie di sviluppo delle principali città venete



Fonte: elaborazione propria

Questi quadranti restano ancora degli **oggetti misteriosi** ed indefiniti, esistono nelle analisi e se ne parla negli strumenti di pianificazione ma senza arrivare a definizioni impegnative:

- la Regione Veneto, attraverso il PTRC (2004), nell'ambito *"dell'armatura urbana veneta"* distingue:
  - *"il **sistema metropolitano centrale** che comprende quattro città (Vicenza, Padova, Venezia, Treviso), le numerose città intermedie (Castelfranco, San Donà di Piave, Cittadella, Jesolo, Mira, ecc.)"* ;
  - *"il **sistema veronese"***;
  - *"il **sistema reticolare Pedemontano dall'Alto vicentino al Friuli"** (Schio, Thiene, Cittadella, Marostica, Bassano, Castelfranco, Montebelluna, Conegliano, Vittorio Veneto).*
- Contemporaneamente, sempre nel PTRC, si parla di tre modelli diversi di città metropolitana nel Veneto:
  - la *"città formata da **Venezia e Padova** e dal territorio compreso tra le due"*;
  - la *"città di **Verona** da leggere anche nelle strette relazioni con il territorio lombardo"*;
  - *"la **terza città**, che si innerva a partire dai nodi di **Vicenza, Treviso** e comprende i comuni a nord dei due capoluoghi ..... tra i quali ..... si è ormai creata una completa continuità urbana"*;
- *"e si riconosce e riafferma una serie di sistemi urbani,*
  - *da quello della **Valbelluna** (Belluno – Feltre)*
  - *a quello della **Bassa Veronese e del Rodigino**,*
  - *alla direttrice delle **città balneari** e costiere".*
- L'Ocse ha prodotto uno studio sulla *"città – **regione Venezia** intesa come la totalità delle province di Venezia, Padova e Treviso"*.

**I giochi non sono fatti** e Dio sa se si faranno ed eventualmente quando!

- Se riusciamo a **costruire un nostro punto di vista**, coerente con le dinamiche reali ed attento agli interessi che rappresentiamo, potremo dire la nostra, senza la pretesa di essere determinanti ma consci di avere una nostra elaborazione.
- **Non solo a livello regionale**, anche nelle province ed in periferia (confronto con i Comuni).
- Su questi temi **è importante il processo**, prima ancora del prodotto finale (assetto istituzionale, atto amministrativo o programmatico): costruzione di reti e di sedi di confronto, orientamento dei soggetti (pubblici e privati), ecc.
- Per il sindacato **è importante esserci**, per dire la nostra ma anche per cogliere le tendenze, le aspettative, i problemi, i cambiamenti.

Oggi non ci proponiamo di dirimere le questioni (il merito) ma di **riproporre nella Cisl del Veneto** (Usr, Ust, Categorie) l'opportunità di **approfondimenti tematici** su questi temi, capaci di andare oltre i tradizionali confini organizzativi interni ed aprirsi all'esterno, dando un maggior respiro politico e culturale alla nostra iniziativa sul territorio. **Ipotesi:**

- **le strutture ripropongono il tema al loro interno**, almeno a livello di Comitato esecutivo, nei modi e forme che riterranno utile, anche in ragione del lavoro già fatto (chiediamo sia invitata l'Usr, in modo da poter fare sintesi):
  - **le Ust sulle politiche d'area e le infrastrutture;**
  - **le categorie (alcune) sulle politiche di settore;**
- successivamente, **in Comitato esecutivo Usr**, si propone un lavoro di sintesi dal quale potrebbero scaturire anche specifici approfondimenti (problematiche interprovinciali);
- l'Usr costruirà un approfondimento sul tema della **“governance”** e della **“infrastruttura amministrativa”**;
- .....