



## Patrizia Messina

*Università degli Studi di Padova  
Dipartimento di Studi Storici e Politici*

### **Dalla città diffusa alla città compatta? Per una *governance* integrata di area vasta**

Il tema della “Metropoli del Nordest” è da qualche tempo oggetto di un vivace dibattito. Il Veneto di oggi, in particolare, si presenta come una “città diffusa” e “preterintenzionale” (Jori 2007) che cerca di configurarsi come un nodo del sistema globale che sperimenta nuovi modelli di impresa, di rete e di integrazione tra manifattura e servizi che producono innovazione.

E’ un sistema che vive anche le contraddizioni tipiche di una società multi-etnica, non diversamente da quelle presenti in altre aree metropolitane occidentali più antiche e consolidate, sia pure con minori livelli di violenza e disuguaglianza sociale. Tuttavia, come “area metropolitana”, il Veneto presenta un difetto evidente: manca di visibilità ma, soprattutto, di capacità di auto-rappresentazione<sup>1</sup> e di rappresentanza istituzionale. Questo perché le istituzioni e le associazioni di rappresentanza degli interessi locali sono ancora troppo allineate in difesa di un’ideologia manifatturiera, superata dai fatti, e di tradizioni localistiche che non sono più riferimento né dei ceti produttivi innovativi, né delle giovani generazioni.

Per di più, come ha sottolineato più volte Enzo Rullani<sup>2</sup>, il Veneto e il Friuli hanno città troppo piccole e nessuna metropoli che possa fare da catalizzatore ai grandi professionisti del terziario avanzato che caratterizzano l’economia della conoscenza. Per questa ragione le città, ma anche le Regioni e le Province del Nord Est dovrebbero iniziare a pensare di mettere in comune servizi, professionalità, centri di ricerca, infrastrutture per costituire un polo urbano del terziario avanzato.

A questa esigenza ha provato a dare voce il progetto della *PaTreVe* ritenendo che, come ha sottolineato Paolo Costa<sup>3</sup>, il possibile futuro del territorio veneto stia nella costruzione di una forte area metropolitana in cui Venezia, Padova e Treviso si pongano come unico potente polo del territorio affacciato sul Nord-est e sul mare. Questo progetto, tuttavia, non ha avuto un seguito<sup>4</sup>, ma è servito ad aprire un dibattito che sta continuando a produrre i suoi effetti.

Il nuovo PTRC del Veneto punta invece sul “Bilanciere” Padova-Venezia, immaginando così la città capoluogo di un Veneto policentrico, il “terzo Veneto”, dimenticando tuttavia di considerare “la terra di mezzo” costituita, guarda caso, dall’area della Riviera del Brenta, sede di uno dei più importanti distretti produttivi del *Made in Italy*, a cavallo tra due province e in cerca di un suo modo di regolazione politica dello sviluppo che non fa riferimento né a Padova né a Venezia, né tantomeno al Bilanciere Veneto.

Dalle ricerche condotte sul sistema di relazioni tra le aree urbane del Veneto<sup>5</sup>, emergono diversi problemi aperti, di non facile soluzione, ma di cui occorre tener conto nel governo dell’area vasta.

1. Le città capoluogo di provincia (in particolare Venezia, Padova, Verona) tendono a definirsi come città metropolitane e centri di gravitazione del territorio circostante, secondo la classica dinamica centro-periferia, grande-piccolo. I Comuni della cintura urbana, dal canto loro, non accettano il ruolo di satelliti e rimarcano la loro identità, oppure in altri casi preferiscono aggregarsi ai Comuni più esterni: è questo il caso di Campodarsego, comune della cintura urbana di Padova, che preferisce aderire all’Unione dei comuni del Camposampierese, piuttosto che alla Conferenza metropolitana di Padova.

Le ipotesi di integrazione funzionale fra le diverse città capoluogo sono oggetto di dichiarazioni d'intenti, cui finora tuttavia non hanno fatto seguito fatti concreti. Queste ipotesi vedono inoltre come protagonisti i Comuni capoluogo di Provincia, ignorando il tessuto connettivo fra le città e le istituzioni provinciali. La diversità dei pesi e l'asimmetria delle relazioni fra i Comuni capoluogo e i Comuni limitrofi costituisce un rilevante problema di *governance*, perché nessuno degli enti accetta limitazioni della propria sovranità, con il risultato che il processo decisionale subisce rallentamenti e impasse. In altri termini, si rileva l'incapacità di fare squadra fra enti affini ma di diverse dimensioni che, invece di pensare in termini di complementarietà delle loro funzioni, sono portati ad affermare la loro unicità, cioè la loro identità. E non è detto che questo vada sempre a vantaggio dei loro cittadini.

2. I Comuni medi, centri di riferimento di aree omogenee, come Camposampiero, Castelfranco, Montebelluna, tendono a costruire invece *reti istituzionali* (Unioni di Comuni, IPA, PATI), ignorando i Comuni capoluogo di Provincia, sui quali gravitano solo per esigenze amministrativo-burocratiche, avanzando talora la richiesta di diventare provincia a loro volta (Bassano del Grappa). Le reti delle istituzioni locali tentano di stabilire rapporti con gli attori del territorio (reti d'impresa e reti sociali), ma spesso i tavoli di concertazione sono percepiti come rituali e poco efficaci, più come un meccanismo per distribuire risorse a pioggia, riconfermando lo stile di *governance* tradizionalmente consolidato.

Nel caso del Camposampierese si sta sviluppando un'identità di area omogenea, che affonda le radici su un'esperienza pluriennale di gestione associata di servizi, che è espressione di un cambiamento significativo del modo di regolazione dello sviluppo del territorio: da una richiesta frammentata di finanziamenti a pioggia per i singoli comuni, a una domanda politica ben strutturata di regolazione regionale dell'Area vasta, a partire da un programma di sviluppo strategico condiviso dal territorio. L'esperienza positiva maturata con l'IPA (*Alleanza per lo sviluppo del Camposampierese*) si sta estendendo alle altre IPA del Veneto centrale, in alcuni casi attivandone di nuove, giungendo ad immaginare la costituzione di un *Club delle IPA*, che farebbe da contraltare al *Club dei Distretti*. L'identità municipale, comunque, resta anche in questi casi molto forte, ma questo non costituisce un minor ostacolo all'aggregazione per funzioni dei singoli Comuni, data la maggiore omogeneità dimensionale fra gli enti.

3. Le reti di impresa, riconducibili a distretti produttivi, sono insediate nella campagna urbanizzata, prescindono dalle città capoluogo e, quando hanno bisogno di servizi qualificati, li scavalcano rivolgendosi altrove (Milano, Bologna...). Si tratta di sistemi aperti che non si integrano minimamente con le città capoluogo, le quali invece appaiono essere concentrate su se stesse, offrendo alle imprese servizi tradizionali e non competitivi. Misurandosi con il mercato internazionale, le reti di impresa intendono l'Area vasta in senso *sovra-regionale* (l'Area vasta del Nord) e, per quanto riguarda il contesto veneto, non hanno relazioni con le reti di città, ma solo con alcune reti intercomunali su aspetti considerati marginali rispetto alla competitività delle imprese.

Se le Province, dal canto loro, si limitano a dire che l'Area vasta coincide con il territorio provinciale, la Regione, a sua volta, non svolge alcun ruolo di promozione delle Aree vaste e di pianificazione su questa scala, ma auspica che, attraverso strumenti come le Intese Programmatiche d'Area, possano giungere dai contesti locali soluzioni al problema, confermando la cultura di regolazione politica sostanzialmente non interventista del governo regionale. Manca in genere un coinvolgimento reale degli attori economici locali dei distretti (rete multi-attore) e, tranne casi eccezionali, un riferimento consapevole al livello di *governance* europeo multilivello.

La Regione *potrebbe* avere un fondamentale ruolo di promozione di forme di aggregazione funzionali fra Comuni (L.r. 11/2004) e fra imprese dei distretti (L.r. 8/2003), ma lavora ancora in modo settoriale, per assessorati e per direzioni, senza riuscire a proporre una politica integrata per lo sviluppo del territorio. Va rilevata, tuttavia, a questo proposito, una inedita aspettativa di coordinamento regionale, in alcuni casi latente, in altri casi esplicita e consapevole, che fatica a trasformarsi in domanda politica organizzata da parte degli attori locali, senza opportuni catalizzatori.

Dall'analisi svolta, infine, emerge come la definizione di Area vasta sia difficile da definire e identificare anche a causa della diversa interpretazione che ne danno gli attori strategici del territorio. L'idea che ne

hanno infatti gli assessori e i dirigenti regionali che si occupano di distretti e reti d'impresa (L.r. 8/2003) è diversa dal concetto di Area vasta che hanno gli assessori e i dirigenti all'urbanistica dei comuni e di coloro che sono impegnati nella definizione dei Piani di Assetto Territoriale Intercomunale (L. r. 11/2004) ed è ancora diversa da chi si occupa di programmazione europea secondo i Fondi strutturali (POR).

Le reti di impresa e le reti urbane sono regolate, infatti, da strumenti di *policy* e da culture di regolazione differenti, che rendono difficile l'integrazione delle politiche. Anche per questo, la Regione non si presenta come un interlocutore forte e univoco che stimola gli attori del territorio a seguire una linea comune.

La definizione di Area vasta deducibile dal percorso di ricerca, lungi dall'essere assimilabile a un ente sovralocale (come la Provincia), è piuttosto una *rete flessibile* tra attori diversi, pubblici e privati, che cambia a seconda delle funzioni e dei flussi che la attraversano, in cui è rilevante la funzionalità e l'efficienza dei servizi offerti nel territorio. All'interno di quest'area si mettono in rete le *funzioni*, mantenendo la propria identità territoriale.

I problemi del "governo della rete" possono essere efficacemente affrontati, infatti, attraverso la cooperazione fra realtà locali che costituiscono i nodi della rete stessa. A tale scopo la sfida sembra essere quella del *federalismo funzionale*, grazie al quale le funzioni che il territorio offre sono rese complementari e non ripetitive. Tutti i territori coinvolti sono infatti chiamati ad aprirsi a forme di cooperazione funzionali con altri luoghi limitrofi in una prospettiva *glocale* (Bassetti 2007). In questa nuova prospettiva di *governance*, la varietà dello spazio urbano si articola in un progetto di sviluppo per il territorio in cui si valorizzano le specificità e le specializzazioni locali in un contesto globale e si condividono le funzioni finora utilizzate solo su scala locale.

L'ipotesi di un'Area vasta in grado di coniugare competitività economica e qualità della vita passa attraverso un modo diverso di pensare lo spazio e le logiche di divisione del lavoro fra gli spazi urbani e peri-urbani. Non si tratta di creare nuove strutture amministrative, quindi, ma di attuare un coordinamento fra i soggetti che operano nel territorio (imprese, autonomie locali, università, sindacati, associazioni di categoria, ecc.) affinché possano essere avviati progetti di intervento sul territorio su scala metropolitana. La creazione di un'Area vasta aiuta a confrontarsi con problemi che a scala locale appaiono irrisolvibili (logistica, sanità, trasporti, sicurezza ecc.), affrontando con strumenti più adeguati la dimensione della sostenibilità dello sviluppo, in una prospettiva di lungo periodo.

Il nodo cruciale da risolvere, in questo caso, è quello delle *regole decisionali*: come e da chi viene coordinata la rete degli attori dell'Area vasta? Come si decide: all'unanimità o a maggioranza? Cosa si fa se uno o più enti locali o funzionali si sfilano dall'accordo volontario e non hanno comportamenti conseguenti alle decisioni prese collettivamente? Sono previste sanzioni per comportamenti opportunistici? E' da questi elementi della regolazione che spesso dipende la capacità degli attori di dare spessore e continuità al progetto di sviluppo condiviso, di costruire quel capitale sociale di fiducia e di lealtà che rende più stabile il legame della rete. Se non c'è chiarezza nelle regole, sui vincoli e sulle opportunità che esse possono generare, l'Area vasta rischia di rimanere un auspicio e di non avere "gambe per camminare".

Promuovere politiche per lo *sviluppo sostenibile* per il governo delle città significa, quindi, porre l'accento non solo sull'accessibilità e sui flussi che la interessano (es. la mobilità di persone e merci), ma anche sulla stabilità delle relazioni che la regolano, sulla condivisione degli obiettivi da perseguire e delle regole messe a punto per perseguirli.

Un altro elemento che va considerato è, infine, la capacità della città di attirare risorse pregiate (capitale fisico e umano), promuovere l'innovazione e offrire servizi ed infrastrutture che sappiano soddisfare le esigenze e le domande del territorio e delle imprese che vi sono localizzate. La sostenibilità dello spazio urbano si raggiunge mediante la capacità di governare e orientare in senso efficiente e funzionale soprattutto i flussi e i servizi offerti, oltre che lo spazio fisico. In questo modo lo spazio urbano può interagire efficacemente con la realtà produttiva locale. Distretti e ambiente urbano possono trovare elementi di complementarietà e sviluppare una densità di relazioni che ne alimenta i processi di crescita definendo un'Area vasta, intesa come *sistema complesso articolato in sub-sistemi interconnessi*, in grado di favorire e valorizzare sia lo sviluppo di attività specializzate (densità di relazioni, ampiezza del mercato, servizi e infrastrutture dedicate) sia quel grado di *varietà* necessaria a stimolare i processi evolutivi (ibridazione culturale, fertilizzazione incrociata, ricombinazione di risorse, economie di scopo).

Due sono le condizioni essenziali per dare efficacia ad una politica di Area vasta così intesa: una *forte leadership locale* che guidi il progetto e una *decisa politica di incentivi* a livello sovralocale (regionale, nazionale, europeo). Due condizioni in grado di orientare verso la cooperazione su progetti condivisi all'interno di un sistema urbano più ampio, di tipo policentrico.

Le resistenze a questo ordine di cambiamento sono essenzialmente di tipo *culturale e organizzativo*, correlate al modo di regolazione dello sviluppo locale che ha fin ora caratterizzato il contesto del Veneto. Le dinamiche emerse dalla ricerca mostrano quindi la necessità di investire in modo strategico, e non rituale, su una *formazione* orientata a una *tras-formazione autentica della classe dirigente*: politica, amministrativa, imprenditoriale, sindacale e associativa della regione. Una politica che non può essere più oggetto di finanziamenti a pioggia, né può essere valutata sulla base della spesa sostenuta, sia dalla Regione sia dalle molte agenzie formative che operano sul territorio, anche con consistenti finanziamenti europei, ma deve essere attentamente monitorata e valutata sulla base della capacità di *costruire leadership competente e autorevole*. Una leadership in grado di assumersi responsabilità di governo in modo nuovo, di perseguire obiettivi orientati alla produzione di quei “beni pubblici per la competitività”, capace di riprodurre capitale sociale e creare reali opportunità di innovazione e di sviluppo sostenibile. Le politiche per l'innovazione devono riguardare, infatti, necessariamente, anche questa dimensione dello sviluppo e non concentrarsi esclusivamente sugli aspetti tecnologici avanzati<sup>6</sup>. Spetta infatti alla classe dirigente il compito di definire un progetto di sviluppo per l'Area vasta *latente* del Veneto che sia, al tempo stesso, innovativo e sostenibile. I tagli continui alla spesa per la formazione, compresa l'Università pubblica, tuttavia, non vanno certo nella direzione auspicata.

#### Riferimenti bibliografici

- Bassetti P. (2007), *Le città glocali*, in P. Messina e M. Salvato (a cura di) *Dalla città alle reti urbane*, Padova, Cleup, pp. 21-30.
- Bianchin M., Guzzo G., Ritrovato M. (2008) *Il Sistema Venezia-Padova e la Riviera del Brenta. Dalla città metropolitana alla rete policentrica di città?*, in P. Messina (a cura di), *Reti di impresa e reti di città*, Padova, Cleup, pp. 87- 118.
- Castelli R., Toso C. (2007), *Città o area metropolitana? I casi studio di Venezia e di Padova*, in P. Messina e M. Salvato (a cura di) *Dalla città alle reti urbane*, Padova, Cleup, pp. 101-144.
- Dal Ferro G., Jori F., Marchiori V. (1998) *I Veneti non sanno raccontarsi*, Vicenza, Rezzara.
- Jori F. (2008) *Nord Est: una città preterintenzionale. Dall'incubo di un policentrismo andato a male al sogno di un sistema a rete: le due varianti del campanile*, in P. Messina, *Reti di impresa e reti di città*. Padova, Cleup, pp. 77-86.
- Messina P., Salvato M. (2007, a cura di) *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di aree vaste a confronto*, Padova, Cleup.
- Messina P. (2008, a cura di) *Reti di impresa e reti di città. Scenari evolutivi sostenibili per il Nordest*, Padova, Cleup;
- Messina P. (2009, a cura di) *L'associazionismo intercomunale. Strumenti e politiche delle Regioni italiane. Il caso del Veneto*, Padova, Cleup.
- Rullani E. (2006) *Dove va il Nordest. Vita morte e miracoli di un modello*, Venezia, Marsilio.

<sup>1</sup> Cfr. Dal Ferro G., Jori F., Marchiori V. (1998) *I Veneti non sanno raccontarsi*, Vicenza, Rezzara.

<sup>2</sup> Cfr. Rullani: *è ora dell'imprenditore collettivo*, in «Il Gazzettino», 2 gennaio 2004; cfr anche Rullani (2006).

<sup>3</sup> Cfr. *Questo Nord-Est è morto, serve una svolta epocale*, in «Corriere del Veneto», 11 luglio 2003.

<sup>4</sup> Cfr. R. Castelli e C. Toso (2007).

<sup>5</sup> Le considerazioni che seguono riprendono le ricerche del Laboratorio “Dire e Fare per lo sviluppo locale” realizzate nel 2007 e 2008 e pubblicate in P. Messina e M. Salvato (2007); P. Messina (2008); P. Messina (2009).

<sup>6</sup> E' questo il limite maggiore delle politiche per l'innovazione promosse dal nuovo PRS della Regione Veneto, in cui il rapporto con le Università della regione viene ricordato solo in relazione allo sviluppo delle nanotecnologie e dei Parchi scientifici tecnologici.

Publicato in: in D. Marini, S. Oliva (a cura di), *Nord Est 2009. X Rapporto sulla società e l'economia*, Venezia, Marsilio, pp. 433-444.