

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI  
INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in Scienze Politiche



L'area metropolitana del Veneto centrale: lo  
svantaggio competitivo di non essere una  
città metropolitana

*Relatore:* Prof. Patrizia Messina

*Laureando:* Federico Trevisan  
matricola N. 1200863

A.A. 2022/2023

# INDICE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA .....	0
INDICE .....	1
Introduzione.....	2
Capitolo I	
City Regions e la competitività regionale.....	5
1. Il concetto di Functional Urban Area (FUA) e le zone urbane .....	5
2. Il processo di metropolizzazione .....	11
3. <i>City Regions</i> e città metropolitane .....	14
4. I vantaggi delle conurbazioni urbane .....	15
Capitolo II	
Il caso del Veneto: perchè non essere una città metropolitana è uno svantaggio comparato per lo sviluppo .....	19
1. La città metropolitana di Venezia secondo la riforma Delrio .....	19
2. La Functional Urban Area del Veneto centrale .....	21
3. La discrepanza fra FUA e Città Metropolitana di Venezia.....	23
4. Svantaggi competitivi nel caso Veneto .....	27
Capitolo III	
Il confronto internazionale .....	33
1. Randstad .....	33
2. BrabantStad.....	35
3. La Grande Copenhagen o Öresund Region .....	37
4. Il consumo del suolo, lo sprawl urbano .....	40
5. Potenziamento di innovazione e ricerca .....	41
6. Il potenziamento delle infrastrutture, lunghe e brevi distanze .....	42
7. La misurazione della competitività regionale. ....	43
8. La posizione strategica della Venezia metropolitana nel contesto europeo.....	46
Conclusioni.....	49
Bibliografia.....	53

# Introduzione

Il rafforzamento della globalizzazione e la sua sempre maggiore influenza nei modelli economici ha spostato il focus degli studi da quelli che erano i vecchi modelli di sviluppo a un nuovo modo in cui un'economia locale si sviluppa.

Nel primo capitolo della seguente tesi si farà un'introduzione al concetto di *City Regions*, di città metropolitana e città diffusa, in quanto oggetti dell'analisi.

Il ruolo delle città metropolitane nella crescita economica è oramai un fattore innegabile, e l'attenzione si è spostata da quelli che erano una volta i principali attori dello sviluppo economico, i distretti industriali, a nuovi motori di sviluppo.

L'economia delle città non è però rigidamente collegata a un territorio specifico individuato da confini amministrativi imposti dall'alto, bensì si estende e sviluppa laddove trovi un territorio con caratteristiche affini, sia che per un rapporto di pendolarismo dettato dal lavoro, sia che per rapporti culturali e di intrattenimento.

Questo modello economico si fonda pertanto sui rapporti di interdipendenza che si creano fra un territorio attraversato dai flussi della globalizzazione, e i territori circostanti, che vengono attratti ed inglobati nella sfera di influenza delle città.

A tal riguardo, si può parlare di *City Region*, o *metro region*, come del territorio in cui *“la dimensione regionale non coincide con quella di un ente regionale in senso amministrativo, ma piuttosto con l'ambito territoriale di area vasta infrastrutturato dalle reti di servizi urbani”* (Messina, 2020).

Il concetto di *City Regions* non risponde quindi ai classici confini amministrativi, ma prende in considerazione un territorio attraversato da reti di interdipendenza, in cui sono i flussi, pendolari, economici o culturali, a definire il territorio, un concetto che si avvicina molto, a quello di Functional Urban Area.

Queste *City Region* accentrano quelle funzioni strategiche necessarie allo sviluppo dell'attrattività del territorio, configurandosi quindi come “città glocali” (Messina 2020) che hanno come obiettivo quello di attirare i flussi prodotti dalla

globalizzazione, tramite l'attivazione di reti di servizi che producano "beni collettivi per la competitività".

Nel secondo capitolo si prenderà in considerazione la *City Region* del Veneto centrale, analizzando le discrepanze fra la città metropolitana di fatto, che la letteratura ha identificato con il concetto della Pa.Tre.Ve. e la Città metropolitana di Venezia istituita come risultato della legge Delrio sulle città metropolitane, cercando di osservare le origini e motivazioni di questa.

Nel terzo capitolo si metterà in confronto la *City Region* del Veneto centrale e alcuni casi studi internazionali, e si cercherà di osservare se e come la non coincidenza dei confini istituzionali con quelli della più ampia City Region risulti essere un fattore di svantaggio per il territorio, con riferimento non solo allo sviluppo, ma anche alla qualità della vita e alla capacità di seguire modelli di sviluppo più sostenibili.



# Capitolo I

## City Regions e la competitività regionale

### 1. Il concetto di Functional Urban Area (FUA) e le zone urbane

Al fine di valutare gli svantaggi competitivi che la zona metropolitana del Veneto centrale evidenzia nel confronto con analoghe realtà europee risulta necessario stabilire in via preliminare una metodologia che permetta di confrontare contesti simili.

La comparazione fra due soggetti richiede che questi possiedano caratteristiche tra loro paragonabili e misurabili, e che la delimitazione dei territori in analisi sia eseguita con una uguale metodologia.

Il concetto di FUA, Functional Urban Area, è stato elaborato con lo scopo di spostare l'attenzione dai classici confini amministrativi ai flussi che collegano e uniscono i territori.

L'uso del concetto di FUA permette così di superare la limitata visione dei confini amministrativi posti dagli Stati, analizzando piuttosto come la città metropolitana sia collegata al territorio e come i territori circostanti si relazionino ad essa.

La raccolta di dati statistici e la loro rielaborazione da parte di organizzazioni internazionali quali l'OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) permette poi di identificare e confrontare in modo oggettivo i territori oggetto di comparazione.

A tal fine, l'Unione Europea e l'OECD hanno sviluppato una metodologia per definire le Functional Urban Area che permette di rilevare i confini funzionali di un territorio in un modo unificato e coerente fra Paesi diversi.

Una FUA è il risultato dell'unione tra una o più city, composte a loro volta da un centro urbano e una commuting zone.

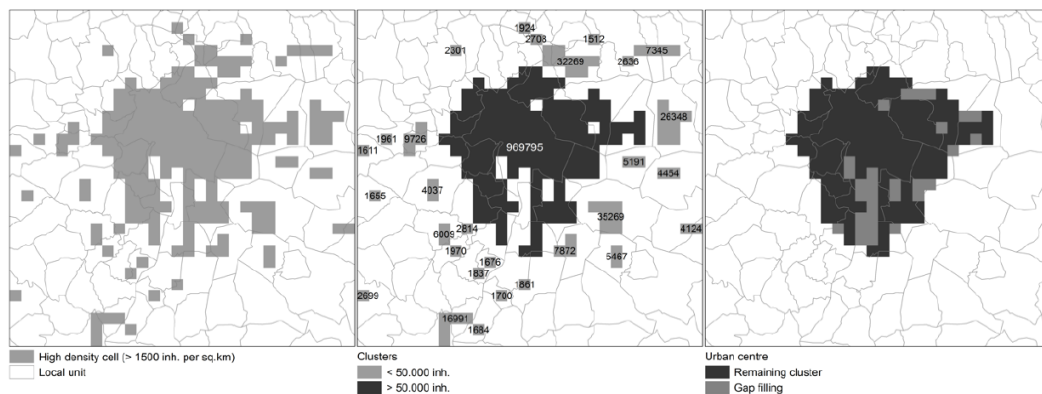
La metodologia applicata dall'OCED per individuare gli elementi costitutivi di una FUA richiede la predisposizione di una serie di dati sul territorio:

- Una griglia della popolazione residente in caselle da  $1\text{km}^2$ ;
- I confini delle unità amministrative locali, che in Italia risultano essere i comuni;
- Flussi pendolari tra unità locali e numero di residenti lavoratori per unità locali;

Al fine di identificare un centro urbano si fa uso di una griglia di popolazione suddivisa in quadrati da  $1\text{km}^2$  e si procede in tal modo:

- si selezionano caselle con una densità abitativa di più di 1.500 residenti per chilometro quadrato [Fig. 1.1 sinistra];
- si selezionano tutte le caselle con questo parametro che siano contigue fra loro lungo uno dei 4 lati;
- da questi aggregati si rimuovono quelli con meno di 50.000 abitanti [Fig. 1.1, centrale];
- se una casella è circondata da 5 a 8 caselle facenti parti del centro urbano, la cella diventa parte di quel centro urbano. [Fig. 1.1, destra].

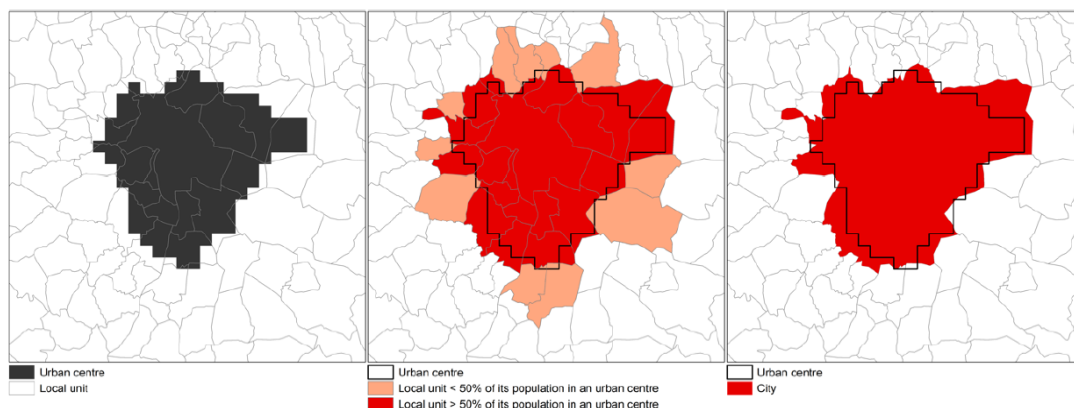
Fig.1.1 Identificazione del centro urbano



Fonte: Dijkstra, L., H. Poelman and P. Veneri (2019), "The EU-OECD definition of a functional urban area", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/11, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>.

A tal punto si identifica la *city* (città): una città consiste in una o più unità locali di cui almeno il 50% della popolazione viva nel centro urbano identificato precedentemente tramite l'uso di una griglia di popolazione.

Fig.1.2 Identificazione della city



Fonte :Dijkstra, L., H. Poelman and P. Veneri (2019), "The EU-OECD definition of a functional urban area", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/11, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>.

Nella maggior parte dei casi definire una city è semplice, trovandosi in una singola unità locale un'unica zona urbana.

Non sempre però la definizione di una città risulta immediata, potendosi verificare casi più complessi come nei due esempi seguenti:

a) una unità locale con due o più centri urbani;

Tipologia più facile di questa casistica, in quanto ambedue i centri urbano risultano appartenere alla stessa unità locale, che rappresenta entrambe

b) Un centro urbano con due cities distinte;

Alcuni centri urbani possono trovarsi nel territorio di due città distinte, nel senso che sono presenti due centri urbani con un proprio centro e nomi distinti, come potrebbe capitare nel caso in cui le due città siano cresciute contemporaneamente pur rimanendo funzionalmente distinte.

Inoltre, in alcuni casi il centro urbano raggiunge delle dimensioni tali per le quali risulta inadeguato considerarlo come l'unico centro urbano destinazione dei flussi pendolari.



Nel caso un singolo centro urbano copra due o più città distinte, l'ufficio statistico può decidere di creare multiple città, esempio è il caso di Poole e Bournemouth nel Regno Unito.

Ad ogni modo, ciascuna di queste città dovrebbe avere almeno 50.000 abitanti, e nel caso condividessero un flusso pendolare almeno del 15% in almeno una direzione, dovrebbero condividere la commuting zone, rendendole quindi parte di un'unica FUA.

Può inoltre verificarsi che un singolo centro urbano si allarghi ben oltre i confini amministrativi di una singola unità locale dalla quale prende il nome, come nel caso delle grandi capitali quali Parigi o Copenhagen.

La metodologia per l'individuazione di una Functional Urban Area fornita dell'UE-OECD assicura che vengano individuati i confini più adeguati.

Il processo si compone infatti di una prima fase di definizione del centro urbano, e solo in un secondo tempo vengono individuati i confini amministrativi che più si adattano a questo centro urbano.

Si passa quindi all'individuazione di una commuting zone: si esegue in primo luogo un una prima fase di "polycentricity check", tramite la quale si va ad osservare se due città risultino collegate da un rilevante flusso pendolare.

Nel caso in cui una città presenti un flusso pendolare almeno del 15% dei suoi abitanti verso un'altra città, allora le due città condividono la stessa commuting zone, non è inoltre necessario che il fenomeno sia reciproco in quanto risulta sufficiente un solo flusso da una città all'altra.

Questa verifica può essere effettuata in più città e se dovesse risultare che due città hanno un flusso di almeno il 15% verso una terza città, allora le tre città condividerebbero la stessa commuting zone.

Il successivo passaggio è l'identificazione di tutte le unità locali di cui almeno il 15% della popolazione abitante lavori in una singola città, o in una delle altre città nel caso di commuting zone condivise tra più città.

Se un'unità locale presenta un flusso di almeno il 15% dei suoi abitanti sarà parte della commuting zone della città verso cui il flusso è diretto, o di entrambe le città

nel caso le due città siano collegate da un flusso pendolare stesso come detto in precedenza.

Se un'unità locale presenta un flusso di almeno complessivo del 15% dei suoi residenti verso due diverse città non collegate, allora entrerà a far parte della commuting zone della città verso la quale il flusso risulti essere più intenso.

Le unità amministrative locali completamente circondate da una singola area funzionale, sia questa la city o la commuting zone, diventano parte della sua commuting zone, mentre le unità locali non contigue vengono escluse.

La destinazione dei flussi pendolari è un'utile approssimazione tramite la quale individuare un centro urbano, quell'insieme di unità locali di cui almeno il 50% della popolazione vive nel centro urbano.

Nel caso i confini della city fossero modificati aggiungendo o togliendo alcune unità locali, o vi fosse un passaggio a un livello amministrativo superiore, la città così modificata non dovrebbe essere utilizzata nel corso dell'analisi delle zone di commuting.

L'utilizzo di una griglia di popolazione permette di affrontare il problema dell'identificazione delle cities e delle commuting zone.

Ciononostante, la scelta dell'unità amministrativa locale mediante la quale poi identificare le cities e le commuting zone può comportare problemi di sovra-, sotto-, e non-rappresentazione.

La scelta d'utilizzo di un certo livello amministrativo per definire i confini di una city deve comunque tenere in considerazione che la dimensione di questa può contribuire a rendere meno efficace la rappresentatività finale della FUA.

Al fine di assicurare una migliore rappresentatività del centro urbano fornendo un limite statistico a possibili fenomeni distorsivi, è possibile modificare i confini della city attenendosi alle seguenti due regole:

- 1) Una unità amministrativa locale con meno del 50% della sua popolazione nel centro urbano può essere aggiunta a una city se almeno il 50% della popolazione complessiva della city così prodotta risulti vivere in un centro urbano

- 2) Una unità amministrativa locale con più del 50% della sua popolazione in un centro urbano può essere esclusa dalla città fintanto che almeno il 75% della popolazione di quel centro urbano viva ancora dentro la city a seguito della rimozione dell'unità locale

Un caso particolare è rappresentato dalle le città senza centro urbano, in quanto la metodologia fino a qui presentata può soffrire nella sua accuratezza a causa di particolarità topografiche o dalla fonte della griglia di popolazione.

Per ovviare questo problema, un ufficio statistico può scegliere di classificare una unità amministrativa locale come città anche nel caso in cui non abbia un centro urbano di almeno 50.000 abitanti, alle seguenti due condizioni

- a) la presenza di un centro urbano di almeno 50.000 abitanti, che la metodologia precedente non individua a causa di particolarità geografiche o a causa della griglia di popolazione;
- b) Una unità locale con almeno 50.000 abitanti;

Ad esempio, una unità locale, con due cluster ad alta densità separati da un fiume/baia, che se fossero uniti raggiungerebbero una popolazione di almeno 50.000 abitanti può essere considerata con un centro urbano non identificato.

Tab 1.1 tabella riassuntiva termini e livelli delle FUA

Termine preferito	Sinonimo	Termini non più in uso	Livello geografico
Urban center	High-density cluster (HDC)		Grid
City	Densely populated area	City core Urban core	Local unit
Commuting zone		Hinterland	Local Unit
Functional Urban Area (FUA)		Larger urban zone	Local Unit
Metropolitan area	FUA of at least 250.000 inhabitant		Local Unit

Fonte :Dijkstra, L., H. Poelman and P. Veneri (2019), "The EU-OECD definition of a functional urban area", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/11, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>.

## **2. Il processo di metropolizzazione**

Lo sviluppo e l'affermazione delle *City Region* si tratta di un processo attraverso cui i territori si trasformano, seguendo una serie di passaggi, che per quanto nella realtà risultino essere molto ricchi e vari, possono essere generalizzati e semplificati.

La risultante del processo di metropolizzazione è la formazione della Città Diffusa, concepibile sia come un mutamento delle gerarchie del rapporto territorio-grandi città, sia come una richiesta sociale di un nuovo modo di vivere la città e l'urbanità.

Il punto di partenza è dato dal restringimento della produttività, relativa o assoluta, dell'agricoltura: ciò risulta in una riduzione dell'offerta lavorativa nel settore agricolo e quindi una conseguente emigrazione dei lavoratori precedentemente impiegati verso altri territori.

Le aziende agricole rimanenti si affermano nel territorio come aziende di medie dimensioni e maggiormente strutturate.

In seguito a ciò alcuni lavoratori di queste aziende "familiari" tendono a lasciare il lavoro agricolo, sia per il mutamento delle aspirazioni lavorativa, sia per l'avanzamento tecnologico che per la permanente bassa redditività relativa del settore agricolo, ma invece che emigrare verso altre zone cercano occupazioni lavorative in aziende del settore industriale o terziario presenti nel territorio.

Il risultato è che le famiglie, integrando il reddito dato dall'agricoltura con quello proveniente dai membri occupati in altri settori, aumentano il loro reddito complessivo.

Questa maggiore ricchezza spinge verso una prima ondata di sviluppo edilizio del territorio: l'affermazione sociale e la possibilità di miglioramento delle condizioni abitative spinge verso la costruzione di nuove case per nuovi nuclei familiari, o per la ristrutturare le vecchie residenze, ma sempre in un modo diffuso, non concentrato in un singolo territorio, bensì sparso.

Si ha una prima frammentazione della campagna (Indovina, 1999), la residenza prima considerata una parte integrante dell'azienda agricola diventa ora solo la casa residenza, mentre la sede lavorativa si trova in un altro luogo.

Questa prima fase di edilizia è autonoma e opaca, intesa nel fatto che non sempre porta alla costruzione di infrastrutture necessarie, né porta con sé uno sviluppo dei servizi, che avrebbero fatica a seguire questo sviluppo sparso, e inoltre non sono richiesti dalla popolazione.

Contemporaneamente a questa evoluzione, si cominciano a formare nuove piccole aziende, frutto di un decentramento produttivo nel territorio, che tendono a essere legate strettamente a poche o una sola grande azienda.

Anche in tal caso non vi è una particolare richiesta di infrastrutture e servizi, in quanto le aziende si vanno già a localizzare vicino alle imprese a cui sono strettamente legate.

Col tempo però alcune di queste piccole imprese riescono ad affermarsi sul mercato, andandosi così a liberarsi della loro dipendenza verso la singola grande aziende, ciò anche grazie all'affermazione sul mercato dei consumatori.

Queste aziende tenderanno a localizzarsi o spostarsi in luoghi più facilmente accessibili, come gli incroci delle strade principali, e quindi iniziando una prima fase di agglomerazione, portando con sé una maggiore richiesta di infrastrutture e dei servizi.

Lo stimolo per far continuare questo processo di urbanizzazione della campagna, e un conseguente aumento di infrastrutture e servizi, trova la sua origine dalla "città concentrata".

Nonostante la perdita di popolazione e imprese della città concentrata possa apparire come un suo fallimento, in realtà questo è indicatore del suo successo: l'aumento della produttività e del valore creato nelle città fanno aumentare anche i costi che la riguardano, al che alcune aziende e famiglie possono trovare più conveniente spostarsi in quella che sta cominciando ad essere la città diffusa.

La popolazione urbana, a differenza della popolazione della campagna urbanizzata, è comunque abituata e richiede una serie di servizi, non solo

economici, ma anche sociali: nascono quindi aggregazioni di aziende che offrono servizi ai cittadini, quali punti di ritrovo per l'intrattenimento e di commercio di tipo metropolitano, come gli ipermercati e i centri commerciali, grandi strutture sportive, cinema, etc. etc.

Particolarità è che queste agglomerazioni tendono a voler soddisfare la richiesta non solo locale in senso stretto, ossia la popolazione più vicina, bensì si raggruppano in centri facilmente accessibili al numero più alto di persone, tipicamente presso piccoli centri urbani.

Lo sviluppo non guidato, autoctono e quasi anarchico della città diffusa è possibile grazie all'alta propensione alla mobilità della popolazione.

La città diffusa risultante è caratterizzata per un ampio bacino di popolazione e in parte di servizi e attività produttive, talvolta anche più grande di quello delle medio-grandi città, disseminate in un territorio vasto in modo diffuso, che presenta un'alta connessione fra poli diversi del territorio, non unidirezionali verso la città metropolitana com'era invece presente nelle gerarchie precedenti.

Un ulteriore punto che permette di chiamare questo territorio come "Città diffusa", ossia di usare il termine "città", è dato dalla modalità che prendono i servizi in quest'area.

I servizi presenti in questo contesto sono definibili metropolitani, in quanto, come nelle aree metropolitane, sono determinati dalla possibilità di servire una grande numero di abitanti, che se nella città metropolitana risultano già prossimi per distanza, nella città diffusa sono possibili proprio dall'alta mobilità della popolazione.

La presenza di questi servizi alla persona di tipo metropolitano (siano centri commerciali, punti di divertimento, strutture sportive di grandi dimensioni, grandi outlet) o attività produttive o di attività di servizio alle imprese cambiano la normale prospettiva urbana del territorio dando luogo a un territorio caratterizzato da un alto numero di flussi, non solo obbligatori quali quelli legati alla scuola e al lavoro, che interconnettono il territorio in un modo funzionale, immaginabile quindi come una città metropolitana diffusa su tutto il territorio.

### **3. *City Regions* e città metropolitane**

Le *City Regions* risultano quindi essere territori attraversati da forti reti di interdipendenza, da economie e da reti di trasporto che collegano gli abitanti in modo tale che tutta la città diventi un “centro” attivo e attrattivo, anche per qualità della vita, un territorio che va a spaziare oltre i limiti amministrativi di una città, aumentando la sua ampiezza e coinvolgendo anche i territori circostanti.

L’uso della metodologia OECD per l’individuazione delle FUA ci permette di poter identificare queste *City Regions*, in quanto i due concetti si trovano estremamente vicini.

Le FUA oltre i 250.000 abitanti sono definite *aree metropolitane*, il cui contributo e possibilità che offrono a livello economico, sociale e nei temi della sostenibilità, risultano sostanziosi.

Il ruolo delle *City Regions* nelle economie nazionali ha avuto sempre maggiore riconoscimento.

Osservando i dati, effettivamente le zone metropolitane offrono premi “urbani” maggiori rispetto ai territori rurali, oltre a concentrare in sé istituti di ricerca e Università ed enti di formazione superiore.

Osservando i dati forniti OECD del 2018, il circa il 45% della popolazione dei paesi membri dell’organizzazione abitava all’interno di aree metropolitane, che contribuivano a circa il 52% del PIL nazionale.

La crescita delle zone urbane/metropolitane non è un fenomeno di recente nascita: le zone urbane hanno avuto una crescita costante, sia in relazione alla popolazione, sia rispetto alla loro produttività rispetto alle aree rurali.

Bisogna però notare anche che le singole aree metropolitane presenti in uno stesso paese possono differire molto le une dalle altre, potendo trovare in un solo stato zone metropolitane in crescita come popolazione e produzione, e altre statiche se non in diminuzione. Osservando la figura 1.3 è possibile vedere come le zone contribuiscono, anche in maniera differenziata, alla crescita delle economie nazionali.

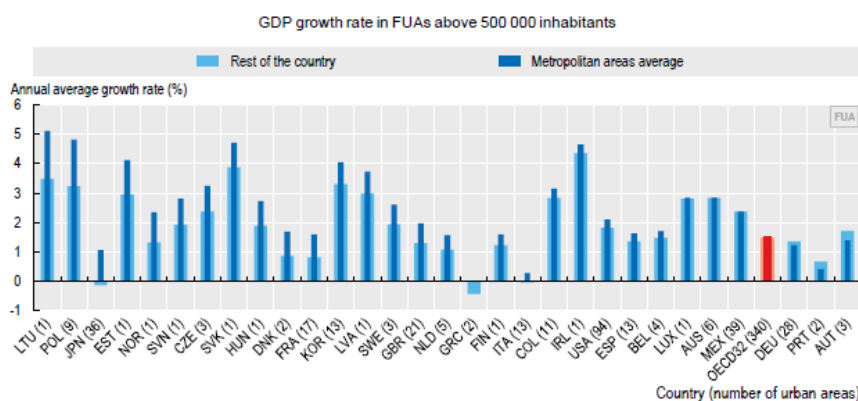
Questa crescita costante delle zone metropolitane significa che vi sono dei vantaggi ad abitare e a lavorare, o rilocalizzare un'azienda, in questi territori.

Effettivamente le zone metropolitane possiedono una percentuale più alta di lavoratori specializzati rispetto alle aree meno urbane, dovuto sia alla presenza di istituti di formazione superiore, sia per i vantaggi economici che offrono le città metropolitane ai lavoratori, quali gli stipendi.

La differenza fra stipendi tra città metropolitane e zone rurali, il c.d. urban premium, è effettivamente un fattore che attira e mantiene lavoratori specializzati, che a loro volta rendono il territorio maggiormente attrattivo per aziende che desiderino rilocalizzare, che beneficiano di questa alta specializzazione.

Osservando i dati OECD del 2000 la produttività delle città metropolitane con oltre mezzo milione di abitanti era maggiore del 16% rispetto alla media nazionale (Accetturo et al, 2019), valori in linea con altre economie avanzate, un distacco che è rimasto sostanzialmente costante negli ultimi 20 anni in Italia.

Fig. 1.3, Tasso di crescita Pila nelle FUA oltre i 500.000 abitanti



StatLink <https://doi.org/10.1787/888934189925>

Fonte: OECD (2020), OECD Regions and Cities at a Glance 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en>.

#### 4. I vantaggi delle conurbazioni urbane

Le zone urbane, e in particolare le città metropolitane, rappresentano un luogo di importanza fondamentale per la crescita e lo sviluppo delle economie locali, come anche la letteratura ha ormai largamente riconosciuto.



I sistemi di produzione locale che hanno contribuito allo sviluppo di determinate zone hanno subito cambiamenti di paradigmi in base a periodi storici e cambi di modelli di produzione, passando nel tempo da essere un fattore di spinta e di crescita per un territorio al divenire talvolta un peso per l'economia, rallentando il suo sviluppo.

Il ruolo di motore economico delle aree urbane è osservabile nelle serie di dati storici (Lamorgese, 2018): innanzitutto queste sono dotate di un'alta attrattività per la popolazione, dimostrato dai tassi di crescita della popolazione più sostenuti e costanti rispetto a quelli delle aree meno urbanizzate.

La concentrazione della popolazione italiana nelle aree urbane è dovuta a due fattori:

- 1) l'allargamento dei comuni facenti parte delle zone urbane;
- 2) dalla crescita della popolazione all'interno del comune dell'area urbana, dovuto sia dal saldo migratorio positivo che dal flusso migratorio verso i comuni in oggetto

Anche dal punto di vista economico si può osservare come l'attività economica si sia concentrata maggiormente nelle aree urbane, guardando sia al reddito [fig. 1.4], che il valore aggiunto, il primo prodotto per circa i  $\frac{2}{3}$  nelle agglomerazioni urbane, il secondo prodotto prevalentemente in queste.

[fig. 1.4], Reddito pro capite, crescita e contributi

Tipo di agglomerazioni	Reddito pro capite		Quota sul totale		Tasso di crescita	Contributi alla crescita
	1998	2006	1998	2006	1998-2006	1998-2006
Urbane	14.545	15.486	62,2	63,7	16,5	10,3
Non urbane	11.037	10.661	37,8	36,4	10,9	4,1

ti,

fonte: Lamorgese, Andrea, and Andrea Petrella. "Le città italiane: definizioni, caratteristiche e crescita (Italian Cities: Definitions, Characteristics and Growth)." *Bank of Italy Occasional Paper 454* (2018). pag 24 ]

A differenza di questa crescita costante della popolazione, le ragioni e i modi in cui le agglomerazioni si formavano sono andate mutando nel tempo.

Osservando lo sviluppo economico dalla fine del diciannovesimo secolo fino alla fine degli anni '70, il modello principale economico era basato sulla specializzazione nell'industria manifatturiera.

In questo periodo i principali vantaggi delle agglomerazioni urbane erano dati da un mercato del lavoro più ampio, la possibilità di divisione dei costi, e uno *knowledge spillovers*<sup>1</sup>.

Negli ultimi 40 anni si è osservato un ulteriore mutamento dell'economia, con una trasformazione di economie urbane organizzate perlopiù sulla produzione di beni a una concentrata sulla produzione conoscenza, di servizi e la fruizione di consumi (Lamorgese, Andrea, and Andrea Petrella 2018).

Lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e una logistica sempre più avanzata hanno permesso alle aziende di raggiungere quei vantaggi che una volta erano possibili solo dalla vicinanza fisica delle aziende, garantita nei distretti industriali.

<sup>1</sup>Lamorgese, Andrea, and Andrea Petrella. *Le città italiane: definizioni, caratteristiche e crescita*. Banca d'Italia, 2018. p. 5

La riduzione di questi costi hanno permesso la formazione di zone di produzione di beni e servizi e conoscenza sempre più ampi, accompagnandolo da una elevata diversificazione.

Queste aree urbane altamente diversificate fungono da terreno fertile per l'innovazione e la sua diffusione, oltre ad attirare un personale maggiormente qualificato, offrendo salari migliori e posti di lavoro più stabili offre anche un ambiente lavorativo più competitivo.

L'attrattività di queste zone urbane diversificate non vale per i soli lavoratori, ma anche per le aziende stesse, le cui più produttive tenderanno di inserirsi in questi contesti maggiormente competitivi per i vantaggi offerti dagli *spillover* di conoscenze e per la maggior disponibilità di lavoratori altamente specializzati.

Il ruolo che i servizi pubblici e le *amenities* giocano nel rendere un territorio più attrattivo sia per i lavoratori che per le aziende è fondamentale, contribuendo alla attrattività complessiva dell'area.

Complessivamente le zone urbane si dimostrano di base maggiormente competitive e attrattive rispetto alle zone non urbane, fornendo un *urban premium* nelle performance delle aziende e nei redditi, soprattutto nell'industria dei servizi dovuto proprio alle caratteristiche strutturali delle zone urbane

## **Capitolo II**

# **Il caso del Veneto: perchè non essere una città metropolitana è uno svantaggio comparato per lo sviluppo**

Passiamo ora ad un'analisi della situazione della *City Region* del Veneto centrale, nella quale osserveremo un distanza fra quella che si individua essere l'area funzionale della città metropolitana del Veneto centrale, delle sue caratteristiche ed i confini che la riforma Delrio ha imposto.

Si osserverà poi come questa discrepanza fra i confini funzionali e quelli amministrativi comporti uno svantaggio per lo sviluppo e la competitività dell'intera regione, e di come alcune problematiche comuni con altre città metropolitane europee sono state affrontate con successo tramite all'azione strategica metropolitana.

### **1. La città metropolitana di Venezia secondo la riforma Delrio**

Per poter discutere delle città metropolitane in Italia è indispensabile citare la legge 7 aprile 2014, n.56, più conosciuta come "legge Delrio" che ha effettuato una riforma in materia degli enti locali, in particolare ridefinendo il sistema delle province e l'istituzione e disciplina delle Città metropolitane, oltre ad una nuova disciplina in materia di comuni e di fusioni di comuni, incentivando con l'obiettivo di fornire una semplificazione del governo locale, oltrepassando l'ormai obsoleto disegno amministrativo, i cui confini e interdipendenza risultano ampiamente cambiati.

L'istituzione delle città metropolitane ha sostituito le province in dieci aree urbane: Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria.<sup>2</sup>

La legge Delrio è per molti aspetti unica nel suo genere, sia per l'ispirazione che in quanto a tecnica di redazione, andando a offrire un ventaglio di soluzioni e interpretazioni alle stesse amministrazioni, che diventano soggetti responsabili delle loro scelte e dei risultati che perseguono in base a queste.

L'obiettivo era quello di creare nuove occasioni per lo sviluppo dei sistemi locali tramite azioni di innovazione e differenziazione, basate sulle vocazioni e sulle ambizioni dei diversi territori

La città metropolitana è riconosciuta come ente territoriale di area vasta, ossia come posizione intermedia fra i comuni e la regione, alla quale sono riconosciute 3 finalità istituzionali generali:

- 1) La cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano
- 2) Promozione e gestione integrata dei servizi, infrastrutture e reti di comunicazione della città metropolitana
- 3) La cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, comprese con le città e aree metropolitane europee

Inoltre, il riordino effettuato dalla legge ha attribuito alle città metropolitane funzioni fondamentali proprie:

- 1) Piano strategico del territorio metropolitano di carattere triennale, che è atto di indirizzo per i comuni facenti parte del territorio;
- 2) La pianificazione territoriale generale;
- 3) Strutturazione di sistemi coordinati dei servizi pubblici e organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- 4) Ulteriori funzioni attribuite dallo stato o dalle regioni.

---

<sup>2</sup> [https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_province-1.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_province-1.html) consultato in data 5 giugno 2023

Sono inoltre stati istituiti 3 nuovi organi per il governo della città metropolitana

Sindaco metropolitano:

- E' il sindaco del comune capoluogo, con funzioni di rappresentanza dell'ente, di sovrintendenza al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti, dotato di potere di proposta per quanto concerne il bilancio dell'ente, convoca e presiede la conferenza metropolitana.

Consiglio metropolitano

- Composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri, calcolati in base alla popolazione residente, passando da un minimo di 14 consiglieri a un massimo di 24.

E' un organo elettivo di secondo grado con un sistema proporzionale delle liste, il cui elettorato attivo e passivo sono i sindaci, i consiglieri dei comuni facenti parte della città metropolitana.

Ha funzioni di indirizzo e controllo, approvazione dei regolamenti, piani e programmi e approva o adotta ogni atto sottopostogli dal sindaco metropolitano, oltre ad esercitare altre funzioni attribuitegli dallo stato, ha inoltre potere di proposta sullo statuto e sulle sue modifiche ed è dotato di poteri decisori finali per quanto concerne l'approvazione del bilancio.

Conferenza metropolitana:

- Composta dal sindaco metropolitano e dai sindaci dei comuni della città metropolitana.

Ha competenza nell'adozione dello statuto e ha potere consultivo per l'approvazione di bilanci, può inoltre essere attribuita di ulteriori poteri propositivi e consultivi se stabilito dallo statuto della città metropolitana.

## **2. La Functional Urban Area del Veneto centrale**

L'analisi condotta dall'OECD nel suo rapporto "*Territorial Reviews*" (OECD, 2010) incentrato su Venezia, comincia ad offrire una nuova dimensione territoriale della

città metropolitana di Venezia, che osserveremo poi avere una forte discrepanza con i confini della città metropolitana istituzionale.

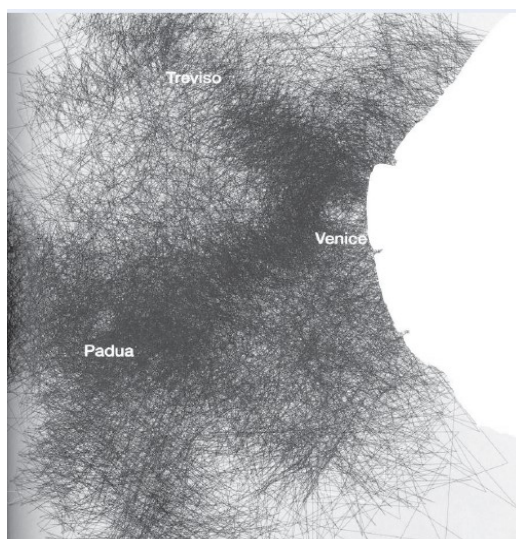
I criteri utilizzati dall'OCSE per definire l'area metropolitana della City Region di Venezia sono dati dalle dimensioni delle relazioni economiche, delle infrastrutture, dell'ecologia del territorio e dalla geografica politica che si presenta nella regione.

#### -Interazione economica

Spesso, lo spazio economico funzionale per identificare una città regione è calcolato partendo dai dati sui flussi pendolari, le loro intensità e versi per calcolare l'estensione geografica di un territorio funzionale.

Osservando la figura 2.1 è effettivamente possibile osservare l'intenso flusso pendolare di autovetture nella City Region di Venezia e di come i 3 capi principali siano composti da Padova, Venezia e Treviso, anche se sono presenti altri luoghi di mobilità minore.

Fig 2.1 Flussi pendolari giornalieri, flussi per 100 autovetture circolanti al giorno



Fonte: OECD (2010), *OECD Territorial Reviews: Venice, Italy 2010*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264083523-en>.

#### -Infrastrutture

All'interno della city region sono presente due aeroporti, situati a Venezia e Treviso, strade che collegano in modo capillare la regione, linee

ferroviarie e impianti di condutture offrono servizi e possibilità che hanno e tuttora facilitano le attività economiche locali e gli spostamenti.

-Ecologia;

-Definizione amministrativa

Una definizione territoriale amministrativa di un territorio funzionale sarebbe uno strumento utile per la raccolta di dati e di impostazioni di politiche. In assenza di una tale dimensione si è andati a fare uso del dibattito riguardante la PA.TRE.VE., che consente una considerazione metropolitana del territorio delle tre province (Padova, Treviso, Venezia).

Il risultato della considerazione dei vari componenti permette l'identificazione di una City Region composta dal triangolo Padova Venezia Treviso, che risultano uniti funzionalmente da rapporti di pendolarismo e di integrazione economica, al cui interno vari comuni tendono a gravitare verso uno dei poli, non necessariamente il capoluogo della provincia di appartenenza.

La popolazione complessiva risulta di circa 2,6 milioni di abitanti, concentrati principalmente nei comuni capoluogo ma diffusi anche in maniera rilevante in molti centri cittadini più sparsi, frutto di uno sviluppo edilizio carente di una pianificazione metropolitana, ma che a loro volta capaci di essere piccoli poli di attrazione a loro volta.

### **3. La discrepanza fra FUA e Città Metropolitana di Venezia**

Come precedentemente accennato, le riforme amministrative in Italia riguardanti il riordino territoriale e l'istituzionalizzazione delle città metropolitane hanno seguito la scia di riforme conseguite in Europa e in molti paesi facenti parte dell'OECD, nate dal sostanziale riconoscimento dell'importanza economica e sociale, oltre che nella formazione del benessere, che hanno le città metropolitane.



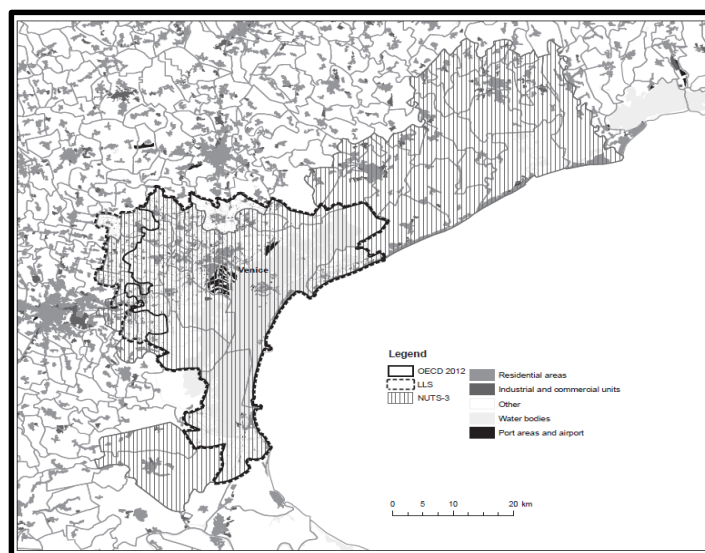
In Italia, il riconoscimento esplicito e l'istituzionalizzazione delle città metropolitane si è avuto grazie alla legge n.56/2014, legge "Delrio", che ha individuato 14 città metropolitane nelle regioni a statuto ordinario e speciale.

Questa legge di riordino territoriale doveva essere il primo passaggio per una riforma più profonda dell'organizzazione territoriale dello stato italiano, che avrebbe dovuto portare all'abolizione delle province, ma che a causa della politica nazionale e del fallimento del referendum non fù più portata a compimento, lasciando le province in un limbo sulle loro funzioni e ruoli, oltre che sulla loro stessa esistenza.

I confini delle città metropolitane venivano così identificati coi confini delle ex province, e quindi sostituendole di fatto con le nuove 14 città metropolitane.

Dall'applicazione della metodologia per l'identificazione delle FUA dell'OECD descritta nel primo capitolo e rappresentata nella figura fig 2.2 possiamo però osservare però la discrepanza fra la FUA e i confini della provincia.

fig 2.2 Identificazione FUA, provincia e LLS del veneziano



Fonte: OECD (2015), *Governing the Metropolitan City of Venice*, OECD Publishing, Paris,  
<https://doi.org/10.1787/9789264223592-en>.

L'uso dei confini delle province per l'identificazione dei limiti delle città metropolitane, nonostante la praticità, costituisce però un problema.

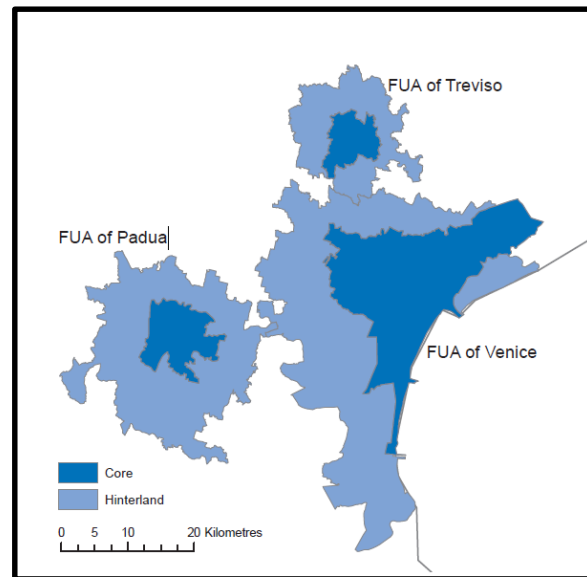
La provincia di Venezia sorge nel 1886 con l'entrata del Veneto nel Regno d'Italia, a loro volta ricalcata sugli enti amministrativi che li avevano preceduti ha sostanzialmente mantenuto inalterati i confini amministrativi presenti nel territorio, con modifiche nel tempo molto mantenute.

Le province non riflettono più una dimensione funzionale del territorio, cosa che risulta essere chiaramente problematica nel caso delle città metropolitane, in particolare quelle con una struttura policentrica, come risulterà essere il caso del Veneto centrale.

Non lasciandosi però catturare dalla visione di Venezia e portando l'attenzione verso anche il resto del territorio Veneto, si scopre come Venezia non sia l'unico centro di rilievo economico del Veneto, e di come non vi sia neppure una superiorità schiacciante fra le principali città facenti parte del territorio della FUA. L'identificazione della FUA tramite la metodologia dell'OECD è ripetibile anche con le vicine città di Padova e Treviso, i cui territori circostanti risultano essere a loro volta delle FUA<sup>3</sup>, osservabile alla fig. 2.3.

<sup>3</sup> [https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Appendix\\_all\\_fuas.pdf](https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/Appendix_all_fuas.pdf) ultima volta consultato 21 agosto 2023

Fig. 2.3 Le FUA di Venezia, Padova e Treviso secondo la metodologia OECD



Fonte:OECD (2015), *Governing the Metropolitan City of Venice*, OECD Publishing, Paris,  
<https://doi.org/10.1787/9789264223592-en>.

La presenza di queste FUA contigue fisicamente e fra loro collegate permette di concepire la City Region del Veneto centrale come una rete policentrica di città. Osservando la City Region risultante da queste tre città possiamo vedere come questi assuma la forma di un triangolo i cui vertici sono formati dalle 3 città. Questa contiguità e connessione fra le città di Padova Treviso e Venezia non è una scoperta recente: il concetto della PA.TRE.VE. è stato oggetto di studi e di discussioni, tanto da diventare un argomento conosciuto sia

dalla politica locale che dalla società civile, ponendo la questione dei possibili confini di questo territorio così strettamente connesso.

Tale discussione è stata però fermata dalla creazione, con l'impronta di un'impostazione top-down, della città metropolitana di Venezia, non ha tenuto in conto di questa percepita e misurata, per quanto non in maniera perfettamente definita dal punto di vista dei confini.

Ulteriori informazioni emergono andando ad osservare gli SLL, Sistemi Locali di Lavoro, elaborati dall'ISTAT.

Gli SLL sono definiti come *“I sistemi locali del lavoro (SLL) rappresentano una griglia territoriale i cui confini, indipendentemente dall'articolazione amministrativa del territorio, sono definiti utilizzando i flussi degli spostamenti giornalieri casa/lavoro (pendolarismo)”*<sup>4</sup>.

Le metodologie per identificare le FUA e gli SLL si basano entrambe sui flussi pendolari, e forniscono un quadro coerente tra di loro.

La City Region risulta composta da 10 SLL, cosa che mostra come il territorio presenti caratteri di policentrismo in una maniera maggiore rispetto a una singola città metropolitana.

L'integrazione del territorio della City Region risulta ancora più evidente andando ad analizzare le performance economiche dei singoli SLL<sup>5</sup>.

## 4. Svantaggi competitivi nel caso Veneto

La riforma attuata dalla legge Delrio mirava a portare nuove forme di governance che fossero innovative e concertate.

Nonostante i buoni propositi che questa aveva, una volta calata nel contesto del Veneto non ha portato i risultati desiderati.

La riflessione sulla PA.TRE.VE era segno di un ragionamento non solo sulla sua importanza economica, ma anche del riconoscimento della crisi del modello di

---

<sup>4</sup>Sito ISTAT <https://www.istat.it/it/informazioni-territoriali-e-cartografiche/sistemi-locali-del-lavoro> ultimo consultato 21 agosto 2023

<sup>5</sup>Per una maggiore analisi si veda il rapporto OECD (2015), *Governing the Metropolitan City of Venice*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264223592-en> .

sviluppo veneto, ossia dei distretti industriali, e di come fosse necessario cambiare modello andando a concentrare le energie nel settore dei servizi.

L'approccio top-down, con la creazione dei confini ricalcando da quelli della ex provincia, ha fermato ed annullato un discorso dalla durata pluridecennale nel dibattito pubblico, andando ad ignorare quelle che erano le interconnessioni chiaramente percepite e talvolta anche misurate, per quanto non perfettamente definite, ma di sicuro presenti nel territorio.

Ulteriore punto critico risultano essere i rapporti instaurati tra l'ente metropolitano e il governo regionale, poco propenso a nuovi modelli di governance e a una condivisione delle sue funzioni, come osservabile anche dietro alle richieste di autonomia.

Il sostegno da parte della regione Veneto per il nuovo ente è stato sì presente, ma in una maniera "forzata", dando un contributo solo per la transizione di funzioni dalla vecchia provincia alla nuova città metropolitana, non è stato quindi uno sforzo da parte della regione di costruzione e ricerca di un nuovo ente con cui sperimentare un nuovo modello di governance.

La riluttanza del governo regionale nei confronti della città metropolitana è dovuto alla suo background di subcultura politica bianca ed a una società politica locale con una concezione diversa dell'intero territorio, quale la rivendicazione della natura metropolitana dell'intera pianura del Veneto (Soriani, S., & Calzavara, A. 2022), non andando quindi a riconoscere la centralità economica della PA.TRE.VE., ignorando i dati e le indagini a dimostrazione della forte relazione del territorio, come osservabile dalla zona metropolitana identificata secondo il PTRC.

Ulteriore svantaggio della città metropolitana è data dalla sua debolezza, di come questa sia solamente una trasformazione, soggetta inoltre ad un indebolimento, della ex provincia di Venezia.

Il comune di Venezia si va ad identificare nella città Metropolitana di Venezia, usando la posizione di comune capoluogo e di maggiore visibilità per accentrare la gestione dei fondi metropolitani.

Inoltre risulta assente una prospettiva metropolitana comune, dovuta anche al fatto che i confini della Città Metropolitana comprende anche territori esterni alla FUA e agli SLL, facendo così mancare la presenza di quelle interdipendenze necessarie per trovare una linea comune, dovuta appunto alla presenza di territori che non hanno gli stessi interessi o bisogni in quanto non così strettamente connessi con la effettiva città metropolitana.

La pianificazione, che se seguendo l'esempio di altre FUA istituzionalizzate nel mondo, dovrebbe essere uno strumento potente per lo sviluppo di un territorio, nella Città Metropolitana di Venezia risulta sostanzialmente ferma:

Il Piano Strategico Metropolitano (PSM) risulta estremamente limitato, riportando i "progetti che i comuni avevano presentato negli anni precedenti, vestendoli di una narrativa metropolitana" (Soriani, S., & Calzavara, A. 2022), né stabilendo chiari obiettivi né impostando indicatori né metodi né indicatori per il loro monitoraggio.

La mancata corrispondenza tra territori della città metropolitana e territori funzionalmente uniti con fenomeni comuni costituisce uno svantaggio per la City Region.

La frammentazione politica e amministrativa, un carattere comune a buona parte dell'Italia e del Veneto, rendono il governo e il coordinamento del territorio un qualcosa di delicato e di difficile realizzazione.

Alcune delle aree che risultano particolarmente problematiche a causa del basso coordinamento che ha il territorio sono, come riportato anche dell'OECD (OECD 2015:48):

- educazione e ricerca;
- politiche sanitarie e i servizi di emergenza;
- gestione del territorio;
- supporto delle aziende e dello sviluppo;
- trasporto urbano e di lunga distanza.;

Dall'analisi della City Region di Venezia emerge quindi un quadro di una rete policentrica, in cui Padova, Venezia e Treviso risultano essere poli di attrazione del territorio, ma non sono gli unici, in quanto dalle analisi degli SLL vengono definiti con maggior definizione 10 SLL che fungono da centro di attrazione economica per i territori circostanti, che per quanto non si attestano ai livelli raggiunti, per sviluppo e per popolazione agli SLL di Venezia, Padova o Treviso, rimangono pur sempre da tenere in considerazione nella rete di relazione della city region.

L'amministrazione in Italia è notoriamente una questione complessa, spesso considerata un fattore limitante allo sviluppo, sia per la complessità normativa, che per la carente comunicazione tra gli enti amministrativi, sia per la sua frammentazione.

Osservando l'indice RCI difatti si nota come uno degli indicatori più bassi per il veneto sia proprio l'indicatore "istituzioni", il quale è misurato su base regionale e quindi non dovuto unicamente all'apparato statale nazionale, ma alle istituzioni locali regionali, escludendo quindi una mancanza di colpa regionale nella qualità delle istituzioni.

Un altro indice rilevante è anche il EQI [European Quality of Government Index], sviluppato dall'Unione Europea con il preciso fine di misurare l'imparzialità e la qualità dei servizi pubblici e il livello di corruzione percepito dai cittadini.

Anche in questo indice risultano scarse prestazioni da parte della regione Veneto, che nonostante un progressivo miglioramento delle prestazioni, rimane abbondantemente al di sotto delle performance delle regioni europee con cui il Veneto dichiara di confrontarsi.

Le ragioni di questa debolezza amministrativa sono sì da ricercarsi nel sistema nazionale e nel suo peso, ma anche nella componente regionale, e nella regione del Veneto, un territorio caratterizzato da forti localismi e da una sostanziale diffidenza verso le strutture amministrative, comprensibile anche essendo frutto della sua subcultura politica di appartenenza di tipo bianco.

E' interessante osservare inoltre come la regione Veneto non esegua né pubblici il VIR (analisi dell'impatto della regolamentazione) e l'AIR (verifica dell'impatto della regolamentazione), ossia valutazioni *ex ante* e *post ante* sull'impatto desiderato e poi ottenuto dalle politiche regionali.<sup>6</sup>

Un ulteriore elemento comportante svantaggio è dato dalla forte frammentazione amministrativa.

Un grande numero di comuni di piccole dimensioni all'interno del territorio della FUA del Veneto centrale infatti risulta essere un elemento di confusione e di inefficienza.

Inoltre, i piccoli comuni talvolta non riescono a raggiungere la massa critica di organico necessaria per assolvere a tutte le funzioni loro affidate.

Inoltre, la presenza di un'alta frammentazione amministrativa comporta per le aree urbane una diminuzione di PIL pro capite

La presenza di un alto numero di comuni inoltre aumenta molto il numero di attori locali con cui l'azione pubblica si deve coordinare per concordare una linea d'azione comune.

La frammentazione comporta quindi una difficoltà di pianificazione di una linea comune d'azione, rischia inoltre di "annacquare" i contenuti delle azioni al fine di trovare l'assenso di tutte le amministrazioni, che proprio per il loro grande numero e diversità di interesse, risultano essere difficili da coordinare

Complessivamente, nonostante la frammentazione amministrativa non risulti essere particolarmente dannosa per le zone rurali, nelle zone urbane e quindi nel contesto della città metropolitana del veneto centrale questa frammentazione porterebbe a un rallentamento dell'economia locale.

---

<sup>6</sup> RELAZIONE AL PARLAMENTO SULLO STATO DI APPLICAZIONE DELL'ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (2020) [https://presidenza.governo.it/DAGL/uff\\_studi/RelazioneAnnuale2020.pdf](https://presidenza.governo.it/DAGL/uff_studi/RelazioneAnnuale2020.pdf) pag. 92, ultimo consultato 29 agosto 2023





## Capitolo III

### Il confronto internazionale

Per osservare alcune delle problematiche che richiedono un'alta capacità di coordinazione e di gestione del territorio possiamo rivolgerci verso alcune delle città metropolitane più avanzate del nord Europa e di come abbiano risolto con successo problematiche legate allo sviluppo del territorio a livello metropolitano. La comparazione del contesto Veneto non può essere eseguito unicamente con un confronto interno allo stato italiano: gli indicatori studiati che peggiorano la situazione sono in buona misura riconducibili a livelli scelte nazionali e al peso dell'intero sistema paese, inoltre l'assenza di esempi di città metropolitane e City Region che seguano i confini proposti dal OECD chiedono di spostare l'attenzione verso le altre realtà europee.

Al fine di condurre questo confronto utilizzeremo altre 3 City region:

#### 1. Randstad

Il Randstad, la c.d. "Città anello", è situata nei Paesi Bassi, e comprende al suo interno Amsterdam, L'Aia, Rotterdam e Utrecht, le 4 principali città olandesi, oltre a ulteriori città di medie dimensioni.

La letteratura accademica la considera come una zona metropolitana, in quanto forma un'area urbana estremamente interconnessa, ma che a differenza delle maggior parte delle altre FUA individuate dall' OECD, non presenta un unico centro urbano aggregatore, bensì una rete policentrica di reti urbane<sup>7</sup>.

Il Randstad risulta essere un hub fondamentale nella logistica europea, anche se la sua economia è lo stesso diversificata da forti settori, quali servizi finanziari e alle imprese, commercio e logistica, ma anche nella orticoltura e nell'industria creativa.

---

<sup>7</sup> OECD (2007), *OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands 2007*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264007932-en> 13 giugno 2023

La Randstad Regio è stata istituita nel 1991 seguendo un modello di cooperazione formale tra 4 province, 4 grandi città e 4 regioni urbane proprio in funzione della crescente interdipendenza di questo territorio.

Le varie funzioni amministrative, culturali ed economiche sono decentrate fra le 4 città, rendendolo effettivamente una rete di governance di tipo funzionale, in cui ciascun polo urbano ha perseguito una specializzazione complementare alle altre città.

Se originariamente la strategia principale per promuovere lo sviluppo della regione è stata quella, implicitamente o esplicitamente, di aumentare i volumi di merci in transito, a causa della fragilità del territorio si è successivamente deciso di puntare verso un nuovo sviluppo, focalizzandosi su attività che fornissero un valore aggiunto, strategia che ha permesso nel tempo di attirare molte aziende straniere nel territorio.

In un territorio così delicato e densamente popolato, anche per mantenere intatto il “cuore vedere” presente all’interno dell’anello, la pianificazione territoriale è stato un elemento fondamentale, costituita nell’adozione di una “Strategia Metropolitana” mirata all’accrescimento dell’interdipendenza fra poli urbani e prestante una particolare attenzione all’ambiente.

Il contenimento del consumo del suolo, soprattutto in zone rurali, è quindi una priorità, che ha portato all’attuazione di politiche di “Città Compatta”, in base alla quale gli insediamenti abitativi fossero progettati per essere ad alta densità e una vicinanza al centro che permettesse l’uso di mezzi di trasporto pubblico e che disincentivassero l’uso di mezzi di trasporto privato.

In effetti, la situazione delle infrastrutture e della mobilità era particolarmente congestionata, nel 2005 l'81% degli ingorghi autostradali dei Paesi Bassi era localizzato proprio nella Randstad.<sup>8</sup>

Nonostante vi siano ancora problemi di congestione del traffico nelle ore di punta la City Region si è dotata di una efficiente rete di trasporti, che permettendo una maggiore facilità di spostamento e ha migliorato considerevolmente la situazione di congestione delle infrastrutture, e aumentando così anche l'attrattività e livello di infrastrutture<sup>9</sup>.

L'uso dei Vinex-Covenants, accordi volontari tra governo centrale e le amministrazioni locali si mostrano un'interessante forma di governance, grazie a questi vengono definiti a livello metropolitano:

- Localizzazione e numero delle nuove abitazioni;
- Le condizioni finanziarie e procedurali per il loro sviluppo;
- Il finanziamento governativo per l'acquisto e la predisposizione del suolo, fornitura di infrastrutture, incluso trasporto pubblico;

Queste politiche di gestione sostenibile dello spazio rurale sono guidate da due linee di azione, una di contrasto alla dispersione insediativa nello spazio rurale individuabile tramite la politica insediativa che predilige uno sviluppo e recupero delle zone già abitate, l'altra con la compensazione ecologica per le opere infrastrutturali.

## 2. BrabantStad

Localizzata nella provincia del Noord Brabant, nei Paesi Bassi, è una collaborazione tra la provincia e le cinque città più importanti, ossia Eindhoven, Helmond, 's Hertogenbosch, Tilburg e Breda.

---

<sup>8</sup> OECD (2007), *OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands 2007*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264007932-en>. PAG 15

<sup>9</sup> Gli indicatori RCI sui trasporti nel Randstad si dimostrano largamente superiori alla media europea e a un ottimo livello [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/](https://ec.europa.eu/regional_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/)

È una collaborazione formale ma non strutturata, in quanto non dotata di uno statuto, con lo scopo strategico di portare avanti uno sviluppo integrato e sostenibile tra città, aree rurale e i piccoli centri<sup>10</sup>.

Si articola in un sistema complesso di discussioni, gruppi di lavoro e decisionali che raggiungono decisioni in base al consenso.

E' formato da:

- 1) ambasciatori-Commissario, ossia il "presidente" della provincia, e i sindaci delle 5 città principali
- 2) Un consiglio direttivo composto da rappresentanti dai vari Gabinetti/esecutivi dei 6 partner (le 5 città+ la provincia)
- 3) Piccoli gruppi di supporto originariamente della Provincia, ma che rispondono al consiglio direttivo
- 4) Un'ampia platea di commissioni di lavoro su temi concordati, che coinvolge *stakeholders* locali e membri dei sei collaboratori

E' inoltre presente una struttura consultiva che riunisce i partner da università e business.

Non esiste una struttura amministrativa in sé, le funzioni amministrative sono svolte dalla provincia permettendo ai partner di concentrarsi sulla pianificazione e coordinazione.

Il territorio facente parte della collaborazione non è definito in base a una area funzionale, bensì va ad identificarsi con i confini amministrativi della provincia del Noord Brabant.

Lo scopo della partnership era quello di darsi un progetto integrato di sviluppo territoriale sostenibile, tramite la creazione di una rete urbana integrata, ossia una City Region, che fornisse al BrabantStad una sua identità che fosse *smart* e *green*, riconosciuta non solo dai flussi globali, ma anche dai suoi abitanti e che

---

<sup>10</sup> [Messina P. \(2020\) "Tra Città metropolitana e City Region. Adeguatezza istituzionale come vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale in quattro regioni europee e il caso del Veneto" \*Regional Studies and Local Development\*, 1\(1\), 19-53. DOI: 10.14658/pupj-RSLD-2020-1-3, pagg. 37-39](#)

garantisce una rete di servizi di pubblica utilità e un miglioramento della qualità della vita.

Caratteristica peculiare del territorio è l'omogenea distribuzione della popolazione residente, non essendovi concentrazioni estreme, e quindi distribuendo gli abitanti su un mosaico di insediamenti piccolo-medi.

La relazione tra aree urbane e aree rurali è definita come “[...]both complementary and interdependent”<sup>11</sup>.

Ciò ha posto attenzione proprio alla cooperazione intercomunale e al potenziamento delle reti di collegamento tra le città e le aree rurali.

Dal punto di vista economico si mostra un'area estremamente vitale dei Paesi Bassi, con un forte legame con la tecnologia e l'innovazione, dovuta anche alla presenza del colosso dell'elettronica Philips, che permetta alla regione di registrare ogni anno oltre 2.100 domande di brevetto presso l'*European Patent Office*.

Come molte altre zone del paese, è caratterizzata da agglomerati di industrie e servizi, che nella provincia del Noord Brabant si sono divise e specializzate, anche se in generale si può dire che vi sia un'alta specializzazione del manifatturiero.

Un ulteriore fattore che ha spinto l'innovazione è dato anche dalla collaborazione ELAT, un accordo di cooperazione economica tra le università e le città di Eindhoven, Lovanio (Belgio) e Aquisgrana (Germania).

### **3. La Grande Copenhagen o Öresund Region**

La Oresund region ha una lunga storia di interazioni transfrontaliere e cooperazione: La regione di svedese di Skåne era parte del regno delle

---

<sup>11</sup> OECD (2013), "Netherlands: The BrabantStad partnership – Brabant", in *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, OECD Publishing, Paris, p. 255

Danimarca, ma a seguito del trattato di Roskilde, nel 1658, il territorio passò dalla Danimarca alla Svezia, mantenendo però la lingua danese fino al 19° secolo.

Il pensiero di un ponte che collegasse l'ex territorio danese alla Danimarca nacque alla fine del diciannovesimo secolo, e vide la propria realizzazione nel 2000, grazie al quale gli spostamenti e l'integrazione fra le due regioni furono molto facilitate.

A livello spaziale il territorio funzionale della *Øresund Region*, anche *Greater Copenhagen*, comprende la capitale della Danimarca, e la contea più meridionale svedese, la contea di Skåne, separate fra di loro dallo stretto di Øresund.

Nella sponda danese sono incluse due su 5 regioni della Danimarca, per un totale di 46 municipalità, in particolare la Regione Capitale, con un'alta densità di popolazione e un centro di conoscenza importante, e la regione di Zealand, con una più bassa densità abitativa e minori attività economiche ed innovazioni.

Nel lato svedese le città principali sono Malmö, Helsingborg e Lund, per un totale di 33 municipalità, tutte e tre collocate lungo o vicino lo stretto.

Il *core* della *City Region* è situato attorno al collegamento Copenhagen-Malmö, unite da una linea acquatica di circa 4 chilometri tra Helsingborg e la città di Helsingør, il punto più vicino della Danimarca, un collegamento attorno al quale si concentra maggiormente la popolazione.<sup>12</sup>

A livello economico, l'area dell'Øresund ha un apporto significativo per le due economie nazionali, anche se proporzionalmente ha maggior peso per l'economia danese.

I core urbani contano un alto tasso di educazione superiore, il circa il 35% della popolazione in età lavorativa, concentrata in particolare nella Regione Capitale

---

<sup>12</sup> Nauwelaers, C., K. Maguire and G. Ajmone Marsan (2013), "The case of Oresund (Denmark-Sweden) – Regions and Innovation: Collaborating Across Borders", OECD Regional Development Working Papers, 2013/21, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k3xv0lk8knn-en>

regione dell'Hovedstaden, mentre tende a essere più bassa, e talvolta anche in declino, nella regione della Zealand.

Le politiche di integrazione urbano-rurale hanno riguardato due filoni di interventi, il primo l'intensificazione della rete di trasporti e il potenziamento della rete internet, e dall'altro l'incentivazione per i flussi migratori verso le aree meno popolate nel lato svedese.

Nel 2016 la regione fu ribattezzata "Grande Copenhagen", e il comitato di Øresund, l'ente politico di regolazione dell'Oresund 'fu rinominato come "Comitato della Grande Copenaghen e Scania".

La costituzione della nuova regione metropolitana è stata anche sostenuta dall'impiego di nuove politiche per la costituzione di una identità unificante con lo scopo di diminuire gli attriti e gli ostacoli dati da sentimenti nazionalistici e sovranisti dei due stati.<sup>13</sup>

Un ulteriore modo per favorire l'integrazione fra le due aree fu anche data dalle politiche congiunte che miravano a incentivare gli spostamenti per lavoro o residenze in un modo tale che vi fosse un maggiore interdipendenza fra le aree urbane e rurali.

---

<sup>13</sup> Un esempio di queste politiche è stato il consorzio di 12 università, 8 danesi e 4 svedesi, con un totale di 150.000 studenti che si unirono garantendo servizi bibliotecari, aule studio, corsi e strutture a tutti gli studenti e ricercatori della regione.



## 4. Il consumo del suolo, lo sprawl urbano

Un problema oramai accertato del Veneto come regione in particolare, ma di cui le province di Padova e Treviso e la città metropolitana di Venezia soffrono in maniera particolare, è dato dal consumo del suolo e la riduzione di spazi verdi.

Lo sprawl urbano nel Veneto si caratterizza per essere particolarmente accentuato, caratteristica che trova la sua spiegazione nello stesso modello di sviluppo veneto, caratterizzato da una industria diffusa in tutto il territorio, con un sostanziale *laissez faire* dell'amministrazione.

A causa di questa libertà amministrativa riguardo la cementificazione, il Veneto si trova ad oggi ad essere fra le primissime posizioni per consumo di suolo in Italia, nel 2021 si attestava all'11,9%, ma escludendo la superficie occupata dai corpi d'acqua sale alle 12,5% del territorio regionale<sup>14</sup>.

Un territorio che si è trovato ad affrontare una problematica simile è il Randstad Holland, che ha sviluppato una "Strategia Metropolitana" proprio con il fine di ridurre il consumo del suolo che rischiava di consumare il "cuore verde" situato al suo interno.

La "strategia metropolitana" consisteva nel creare una serie di regole comuni a tutto il territorio, il piano urbanistico che verrà conosciuto come "città compatta", tramite la quale veniva prediletto il riutilizzo di spazi già cementificati piuttosto che la cementificazione di nuove zone, oltre a favorire il trasporto pubblico.

La riduzione dello sprawl urbano fu ottenuta dalla cooperazione delle 4 città, che tramite l'istituzionalizzazione della loro cooperazione riuscirono a fornire una risposta unitaria a un problema che affliggeva un territorio interconnesso.

Tra gli strumenti utilizzati per l'attuazione di queste politiche si trovano i c.d. *Vinex-covenants*, accordi volontari fra il governo metropolitano e il governo centrale, che definiscono le caratteristiche dei patti, quali il numero delle nuove

---

<sup>14</sup> ARPAV – Consumo di suolo nella Regione Veneto – Edizione 2022, <https://www.arpa.veneto.it/temi-ambientali/soolo/file-e-allegati/documenti/consumo-di-suolo/consumo-di-suolo-nella-regione-veneto-nel-2021.pdf/@@display-file/file> ultimo consultato 26 Agosto 2023

abitazione, le condizioni finanziarie per il loro sviluppo e il finanziamento governativo per l'acquisto del suolo

La natura policentrica del Randstad Holland mostra come siano possibili sistemi di cooperazione fra più poli urbani, particolarmente rilevante se si pensa alla natura urbana del Veneto centrale, anch'essa policentrica.

## 5. Potenziamiento di innovazione e ricerca

Un altro esempio di città che ha saputo utilizzare una alta adeguatezza istituzionale per valorizzare il suo territorio è il BrabantStad, una rete di città policentriche.

Il potenziamento della cooperazione intercomunale e della rete di servizi di trasporto pubblico fra le città e le aree urbane ne ha fatto un territorio dotato di una nuova identità green e smart, riconosciuta non solo dai flussi della globalizzazione, ma sentita anche dai suoi stessi residenti.

La cooperazione inoltre è stata sentita e spinta anche in altri campi, come quello della ricerca, diventando parte dell'Elat, un accordo di cooperazione economica fra le università e le città di Eindhoven, Lovanio e Acquisgrana.

Questa cooperazione fra le istituzioni e le università rende il BrabantStad uno dei luoghi più innovativi d'europa, anche grazie alla presenza dell'azienda dell'elettronica Philips con cui collabora, arrivando a essere uno dei luoghi in cui si fa maggiore innovazione in europa, registrando quasi l'8% dei brevetti presentati all'europa<sup>15</sup>.

La cooperazione intercomunale, il potenziamento dei mezzi di trasporto pubblico e delle piste ciclabile è fondamentale per lo scopo della *City Region*, ossia la creazione di una rete urbana integrata, che andasse a dare un rilevanza

---

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/NL/NL41](https://ec.europa.eu/regional_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/NL/NL41) dall'indice RCI 2.0 sviluppato dalla commissione europea il nord brabant risulta essere in quarta posizione fra i territori più competitivi d'europa, ultima consultazione 25 Agosto 2023

economica internazionale al territorio, oltre che una sua identità sentita dai cittadini e che migliorasse la qualità della vita.

La presenza in Veneto di 2 importanti e grandi università, l'università degli studi di Padova e Ca' Foscari, potrebbe rendere una cooperazione più strutturata solo come un vantaggio per lo sviluppo locale.

## **6. Il potenziamento delle infrastrutture, lunghe e brevi distanze**

L'identificazione delle FUA in base ai flussi di pendolarismo e di densità abitativa fanno ben intendere quanto la questione della mobilità sia fondamentale nelle città metropolitane.

Effettivamente come visto anche dai casi studio una particolare attenzione è stata posta alla facilità e sostenibilità degli spostamenti tramite mezzi diversi dalle vetture private.

La creazione di piste ciclabili, il potenziamento dei servizi di trasporto pubblici a lunga e breve percorrenze, la sostanziale capacità di poter connettere un qualsiasi punto A a un punto B sono fattori che determinano la qualità della vita di un territorio.

L'uso dei trasporti pubblici per connettere le zone urbane e rurali è stato un punto in cui l'azione del Randstad Holland può essere osservata nel piano strategico metropolitano, e che ha effettivamente provveduto a diminuire sia il traffico che tendeva a formarsi nelle principali arterie stradali, sia a conseguire una connessione fra le zone urbane e quelle rurali, permettendo a entrambe di conservare le proprie identità, grazie anche alla strategia della città compatta, senza snaturarsi in una campagna urbanizzata, come invece risulta essere nel Veneto.

## 7. La misurazione della competitività regionale.

Come precedentemente accennato, la globalizzazione e i processi di internazionalizzazione dell'economia hanno posto le City Regions in un ruolo fondamentale, tale che la loro governance influisce notevolmente sulla competitività e attrattività regionale.

La creazione di “*beni collettivi per la competitività*” (Messina, 2020), quali infrastrutture fisiche, ma anche beni immateriali quali servizi alle imprese e persone, il welfare locale o la formazione del capitale umano, contribuiscono a rendere un territorio più attrattivo, sia economicamente che per qualità della vita.

A tal riguardo, dal 2013 l'Unione Europea ha sviluppato e mantiene aggiornato con cadenza biennale, l'indice RCI (Regional Competitive Index), con lo scopo di creare una base di riferimento per confrontare la competitività dei territori.

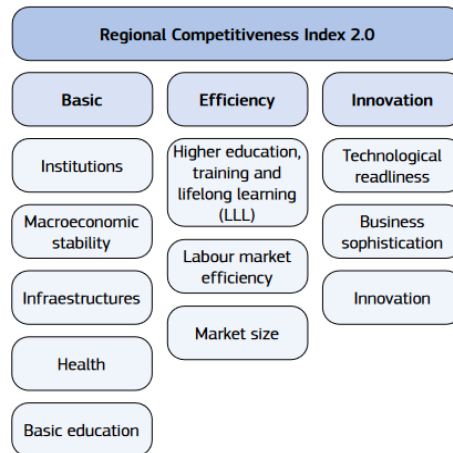
L'RCI si discosta dai classici indici di confronto, in quanto non si limita ad analizzare la ricchezza e l'attrattività in puri termini economici (Messina 2020), bensì li integra aggiungendo una pluralità di dimensioni che permettono di valutare nel complesso la competitività del territorio.

Nella sua formulazione più recente, si struttura in tre categorie che vanno poi a comporre l'indice complessivo, così come osservabile nella fig.3.1<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Per la descrizione degli indicatori considerati si rinvia al sito dell'unione europea [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/work/rci\\_2022/RCI\\_2\\_0\\_2022\\_indicators\\_description.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/work/rci_2022/RCI_2_0_2022_indicators_description.pdf)

Fig 3.1 Schema riassuntivo Indice RCI 2.0



Fonte: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/work/rci\\_2022/RCI\\_2\\_0\\_2022\\_indicators\\_description.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/work/rci_2022/RCI_2_0_2022_indicators_description.pdf)

L'utilizzo di questo indice permette di analizzare i singoli indicatori fra regioni europee, garantendo non solo di osservare le differenze complessive, ma anche di confrontare tra loro i singoli indicatori.

L'indice RCI si rivela un prezioso strumento di analisi e comparazione dei territori da un punto di vista di competitività e di sviluppo.

La misurazione dell'indice RCI permette di osservare come il Veneto, a discapito della sua reputazione, non si posizioni nelle prime fasce di competitività regionale in Europa, tutt'altro, situandosi alla 133<sup>a</sup> posizione su 234 regioni prese in considerazione.

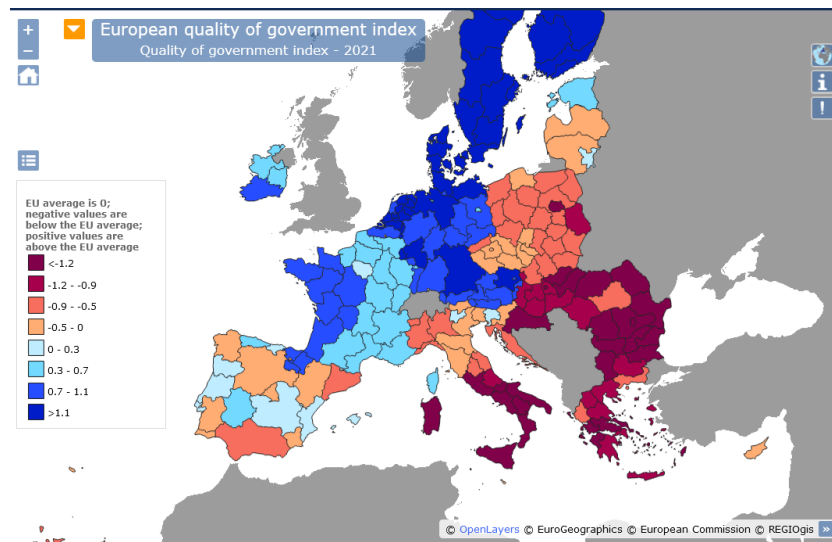
Nella maggior parte degli indicatori risulta essere sotto la media europea, superando la media solo nel caso dell'indicatore *health*, *market size* e *innovation*.

Gli indicatori che maggiormente influenzano negativamente del Veneto in confronto alle regioni del Nord Europa sono però quelle riguardanti la capacità istituzionale e di innovazione della governance, definibili come l'efficienza, l'innovazione e l'adeguatezza a fornire risposte alle problematiche del territorio il cui governo si è preposto.

Un altro indicatore che indica il basso grado di qualità delle istituzioni è rappresentato dall'indice EQI (*European Quality of Government Index*) [fig. 3.2], che misura la qualità percepita dai cittadini in materia di Pubblica

Amministrazione, corruzione, qualità e l'imparzialità nei 3 principali settori pubblici, ossia il sistema sanitario, il sistema scolastico e le politiche pubbliche. L'elaborazione su base regionale permette di osservare come la bassa qualità istituzionale veneta non sia un problema dovuto solo al sistema

Fig 3.2 Indice EQI 2022



Fonte: Unione Europea, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/information-sources/maps/quality-of-government\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/quality-of-government_en)

paese, ma che questo sia dovuto alle capacità dirette del governo locale. Questa bassa qualità delle istituzioni è il sintomo di una bassa capacità istituzionale da parte del Veneto: la capacità di attivare reti di collaborazione, siano queste formali o informali, più o meno strutturate, risulta fondamentale per aumentare l'attrattività del territorio. Nel caso del Veneto centrale la sperimentazione di nuove forme di governance pare di difficile attuazione: la politica regionale si è basata storicamente sulla redistribuzione a pioggia dei fondi, alimentando a sua volta una distanza fra la regione e gli enti locali, fenomeno che trova la sua origine anche dalla subcultura politica bianca che spingeva verso una bassa intrusione da parte degli enti amministrativi negli affari locali. Inoltre i forti campanilismi locali non hanno spinto verso una cultura di collaborazione fra i comuni, dando anche poco spazio allo sviluppo di una cultura di rete, come invece accadute in altre regioni italiane.

Infine la città metropolitana stessa, oltre a essere sostanzialmente una provincia indebolita e ancora troppo poco autorevole per riuscire a imporsi nella governance del territorio, è limitata dai suoi confini amministrativi in una dimensione che non le appartiene, avendo al suo interno territori che non gravitano attorno ai suoi poli, e quindi dotati di interessi diversi, e avendo al suo esterno comuni e città verso le quali è in realtà connessa a doppio filo.

Uno sviluppo che aumenti l'attrattività e competitività di questa regione è necessariamente uno sviluppo sostenibile, per evitare di abusarne le risorse.

Uno sviluppo sostenibile però è necessariamente uno sviluppo guidato, che richiede un'alta capacità di fare rete e di imporsi degli obiettivi che siano frutto di un dialogo fra i comuni, e quindi i territori stessi, e la regione, che avendo la possibilità di avere uno sguardo d'insieme dovrebbe avere il ruolo di coordinazione dello sviluppo.

## **8. La posizione strategica della Venezia metropolitana nel contesto europeo**

Un ulteriore elemento di svantaggio per lo sviluppo del Veneto centrale è dato anche dalla mancanza di uno nodo metropolitano degno di tale nome all'interno del triangolo produttivo Milano-Bologna-Venezia, e allargando la visuale in ottica europea risulta assente anche nel quadrilatero Lubiana, Monaco di Baviera, Milano e Bologna.

La FUA della città metropolitana di Venezia si inserirebbe perfettamente in questo contesto, divenendo un punto di snodo e di incontro fra questi 4 importanti centri.

La presenza nel territorio della Venezia metropolitana costituirebbe un punto di snodo sia grazie alla sua posizione geografica, comodamente collegabile tramite il potenziamento del trasporto su ferro, ad oggi limitato nei suoi tratti ad alta velocità solo ad alcuni punti della Venezia-Milano (anche se in fase di programmazione) e ad oggi non ancora realizzata per la tratta Venezia-Trieste.

La presenza di altre infrastrutture e snodi logistici, quali il Porto di Venezia e gli aeroporti di Venezia e Treviso inoltre rendono il territorio dotato di un particolare potenziale per la sua attrattività.

Affinché ciò succeda, la città metropolitana deve compiere una evoluzione, passando da una città metropolitana nodale, sorta spontaneamente in assenza di una strategia metropolitana, ad una città metropolitana di programma<sup>17</sup> (Paolo Costa, 2019).

Questa strategia di metropolizzazione si compone di azioni condivise che permettono di aumentare l'attrattività di un territorio e al contempo non snaturarlo e mantenendo alta la qualità della vita.

Dal questo punto di vista il potenziamento delle infrastrutture dei trasporti, della mobilità pubblica e *slow*, la collaborazione fra gli enti di ricerca e le aziende private risulta fondamentale.

Fino a che la città metropolitana di fatto non si muoverà in un'ottica sistemica il rischio concreto è che l'attenzione e le risorse si spostino verso gli altri poli urbani, quali Milano e Bologna, fenomeno già osservabile anche nei trend dei flussi di capitale umano altamente qualificato<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Costa, Paolo. "Venezia metropolitana, la città per il Nord Est." *Fondazione Nord Est. Il pentagono dello sviluppo Rapporto* (2019).

<sup>18</sup> Gubitta, Paolo. "Lavoratori: un pentagono asimmetrico" *Fondazione Nord Est, Il pentagono dello sviluppo Rapporto* (2019) pag 90-91





# Conclusioni

Dalla letteratura e dall'esperienza internazionale le *City Regions* emergono quali nuovi attori di importanza fondamentale per lo sviluppo economico, stimolandone la competitività e permettendo l'applicazione di nuove politiche di sostenibilità.

Le *City Regions*, individuate da territori di vasta estensione con caratteristiche tipiche delle città metropolitane (alta mobilità, presenza di servizi di tipo metropolitano, ampia popolazione), tendono a sviluppare forme di governance adeguate al miglioramento dell'attrattività dell'area nei confronti di aziende e persone, in un'ottica di sempre maggiore competitività.

Queste città metropolitane risultano peraltro essere di difficile delimitazione, in quanto la loro area di influenza non rimane confinata entro i confini amministrativi ma, trattandosi di un fenomeno autonomo e autoctono del territorio, tende a travalicarli.

L'applicazione della metodologia OECD di identificazione della FUA alla *City Region* del Veneto centrale sembrerebbe portare a conclusioni concordanti con quelle evidenziate dall'analisi dei Sistemi Locali di Lavoro elaborati dall'ISTAT, la quale restituisce un'immagine del Veneto centrale, comprendente i territori fra Venezia, Padova e Treviso, oltre che altre città minori, caratterizzata da un territorio funzionalmente interconnesso.

Il principale fattore negativo presente nel territorio come prima individuato non sembra tanto essere legato all'assenza di infrastrutture o ad una bassa capacità imprenditoriale, bensì sembrerebbe essere riconducibile ad una bassa capacità istituzionale.

Lo iato fra la demarcazione della città metropolitana di fatto e la Città Metropolitana di Venezia, istituita dalla riforma Delrio, ricalcata sui vecchi confini amministrativi della provincia di Venezia, pone un serio limite alla collaborazione e allo sviluppo del territorio.

Dall'osservazione comparata con alcune regioni *benchmark* europee, sia dell'indice RCI che EQI infatti risulta che gli indicatori più penalizzanti per il Veneto siano proprio quelli riguardanti la capacità istituzionale.

La scarsa cultura di rete, oltre alla discrepanza fra città metropolitana di fatto e di diritto, comportano infatti dei notevoli limiti alle possibilità di sviluppo del Veneto.

L'attrattività di un territorio non dipende infatti unicamente dallo stato dell'economia, bensì comprende un insieme più ampio di fattori, quali la presenza di servizi alle imprese e alle persone, la qualità ambientale del territorio, la facilità di spostamento con mezzi pubblici.

L'aumento della dimensione territoriale e l'emergere delle *City Regions* come motore economico, richiedono una maggiore capacità di governance del territorio che pare attualmente essere, da parte degli attori istituzionali interessati, ampiamente insufficiente.

La comparazione con altre città metropolitane del continente europeo ha permesso di identificare come una governance di area vasta, unitamente ad una alta e flessibile efficienza amministrativa, abbia portato in quelle realtà ad una soddisfacente gestione di alcune problematiche presenti anche nel Veneto. Pur non esistendo un preciso modello di governance che la *City Region* dovrebbe seguire, emergono peraltro alcune caratteristiche che spingerebbero verso una determinata direzione. Considerato il contesto locale, la forte frammentazione amministrativa presente nel territorio, oltre all'accentuato policentrismo fra i vari centri maggiori, la scelta di allargare i confini della Città Metropolitana di Venezia tramite l'inclusione dei comuni adiacenti potrebbe rivelarsi troppo costosa, sia politicamente che come costi di transizione (OECD, 2015).

Una possibile alternativa suggerita dall'OECD potrebbe essere quella di rafforzare le FUA delle tre città principali e di creare istituti di coordinamento fra le città, realizzando un livello superiore e concordato di governance locale.

La necessità di uno sviluppo sostenibile, e quindi guidato, non deve però portare a ripetere gli stessi errori del passato. Un simile modello di governance non può

essere imposto dall'alto ma deve essere espressione della stessa società civile interessata, o una sua espressione diretta, come la classe politica locale.

Oltre ad coinvolgere maggiormente la popolazione nella formazione di una nuova governance, l'OECD auspica inoltre un aumento delle sinergie tra le università della città metropolitana che nel territorio considerato costituiscono un elemento particolarmente rilevante.

Il futuro della *City Region* Veneto centrale dipenderà quindi dalla capacità degli attori locali e della società civile di riconoscere la necessità e i vantaggi derivanti dal superamento dell'attuale modello di sviluppo e di governance del territorio, non più sufficiente né adeguato.

La capacità andare oltre i fattori limitanti le forme di collaborazione, come i forti localismi, la diffidenza verso gli enti amministrativi e tra loro stessi, limitando gli effetti negativi di una elevata frammentazione amministrativa, è diventata sempre più una competenza necessaria per il miglioramento della qualità della vita del territorio, e se verrà affiancata anche da un'applicazione pragmatica e non solo puramente formale delle esperienze sviluppate in altre *City Region* si potrà immaginare un percorso che permetta al Veneto di recuperare il ritardo accumulato nei confronti delle altre regioni europee.



# Bibliografia

Accetturo, A., Lamorgese, A., Mocetti, S., & Sestito, P. (2019). *Local development, urban economies and aggregate growth*. Italian Economic Journal, 5, 191-204.

Almagisti, M., & Graziano, P. R. (2022). *Il Nordest: fatti e interpretazioni. La lunga transizione italiana vista dal suo epicentro* (Vol. 1). Padova University Press.

ARPAV (2022) *Consumo di suolo nella Regione Veneto - Edizione 2022*  
<https://www.arpa.veneto.it/>

Baldan, V. (2014). *Politiche dell'Unione Europea per Lo Sviluppo locale. L'Agenda Urbana Europea per Le Città metropolitane: La Pianificazione Territoriale Nei Casi Del Veneto E Del Nord Brabant*. [Tesi Di Laurea Magistrale] Università degli studi di Padova, Padova

Bartolini, D. (2015), "Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions", OECD Regional Development Working Papers, No. 2015/02, OECD Publishing, Paris.

Calafati, A.G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma: Donzelli.

Camera dei deputati, Città Metropolitane  
[https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_province-1.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_province-1.html)

Ciapetti, L., & Messina, P. (2017). *Institutional fit: un indicatore per il futuro riordino istituzionale in Italia*. Eysreg. Giornale di Scienze Regionali, 7(5), 179-184.

Corò, G. e Dalla Torre, R. (2015), *Spazio metropolitano. Per rilanciare la competitività del Nord Est*, Venezia: Marsilio.

Costa, P. (2019) (a cura di), *Quattro Venezie per un Nordest. Rapporto su Venezia 2019*, Fondazione di Venezia, Venezia: Marsilio. Civitas Metropolitana

DAGL (2020) *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione Edizione 2020*,  
<https://presidenza.governo.it/DAGL>

De Boer, Y. (2014), "Alleanze metropolitane: il caso del Brabantstad", convegno *Unconscious Metropolis. Veneto centrale, Brabantstad, West confronto*, Festival Citt Flanders: tre aree metropolitane europee a impresa, Schio (VI), 11 aprile

Dijkstra, L., H. Poelman and P. Veneri (2019), "The EU-OECD definition of a functional urban area", OECD Regional Development Working Papers, No. 2019/11, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>.

Edison, F. (2019). *Il Pentagono dello sviluppo. Rapporto Fondazione Nord Est*, disponibile in [www.fnordest.it](http://www.fnordest.it).

EU Regional Competitiveness Index 2.0 - 2022 edition,  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/](https://ec.europa.eu/regional_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/)

Ultimo consultato 8 settembre 2023

European Quality of Government Index 2021,  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/information-sources/maps/quality-of-government\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/quality-of-government_en) Ultimo consultato 8 settembre 2023

Fregolent, L. and Vettoreto, L. (2015). *Processi di regionalizzazione dell'urbano e di post-metropolizzazione nel Veneto centrale*. In: XXXVI Conferenza Italiana Di Scienze Regionali.

Glaeser, E. L. (2011). *Triumph of the City: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. New York: Penguin.

Indovina, F. (1990), (a cura di), *La città diffusa*, Venezia: Daest - IUAV.

Indovina, F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Milano: F. Angeli.

Iommi, S., & Marinari, D. I. (2014). *I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia. Studi e Approfondimenti*; IRPET: Firenze, Italy.

Lamorgese, A., & Petrella, A. (2018). *Le città italiane: definizioni, caratteristiche e crescita (Italian Cities: Definitions, Characteristics and Growth)*. Bank of Italy Occasional Paper, (454).

Martinotti, G. (2008). *La città diffusa: costi e vantaggi*. intervento al Festival Città Territorio, Ferrara, aprile <http://eddyburg.it/article/articleview/11086/0/203>.

Messina, P. (2013). *Città o area metropolitana?: il caso del Veneto nel contesto europeo*, 46-63.

Messina, P. (2016). *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto* (pp. 1-297). Padova University Press.

Messina, P. (2016), 'Il Veneto dopo le Province: quale governo di area vasta per la competitività regionale?' in P. Messina et al., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press, 231-260.

Messina, P. (2017). *Oltre la frammentazione amministrativa: le riforme dei governi locali in tre paesi europei*. ECONOMIA E SOCIETÀ REGIONALE, (2017/1).

Messina P. (2020) "Tra Città metropolitana e City Region. Adeguatezza istituzionale come vantaggio competitivo per lo sviluppo regionale in quattro regioni europee e il caso del Veneto " *Regional Studies and Local Development*, 1(1), 19-53. DOI: 10.14658/pupj-RSLD-2020-1-3

Nauwelaers, C., K. Maguire and G. Ajmone Marsan (2013), *The case of Oresund (Denmark-Sweden) – Regions and Innovation: Collaborating Across Borders*, OECD Regional Development Working Papers, 2013/21, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k3xv0lk8knn-en>

OECD (2007), *OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands 2007*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264007932-en>.

- OECD (2009), *OECD Territorial Reviews: Copenhagen*, Denmark 2009, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264060036-en>.
- OECD (2010), *OECD Territorial Reviews: Venice, Italy 2010*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264083523-en>.
- OECD (2012), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>
- OECD (2013), "Netherlands: The BrabantStad partnership – Brabant", in *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264204812-16-en>.
- OECD (2015), *Governing the Metropolitan City of Venice*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223592-en>
- OECD (2018), *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, OECD Publishing, Paris [https://doi.org/10.1787/reg\\_cit\\_glance-2018-en](https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en)
- OECD (2018), *Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264302914-en>
- OECD (2020), *OECD Regions and Cities at a Glance 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en>.
- OECD (2019), *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264312838-en>
- Paolazzi, L., & Toschi, G. (2022). *Nord Est 2022. Il futuro sta passando: Chi è pronto e chi no*. Marsilio Editori spa.
- Polverari, L. (2020), *La capacità amministrativa: letteratura, criticità e un'agenda di ricerca a servizio del policymaking*, Rivista Giuridica del Mezzogiorno, 3.
- Savino, Michelangelo (2017), ed. *Governare il territorio in Veneto*. CLEUP.
- Soriani, S., & Calzavara, A. (2022). *Una valutazione critica sull'implementazione della legge 56 in Veneto: il caso della Città metropolitana di Venezia*. GEOTEMA, 26(70), 56-64.
- Zimmermann, Karsten, and Patricia Feiertag (2022). *Governance and city regions: Policy and planning in Europe*. Taylor & Francis.