

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

REGIONE DEL VENETO - Giunta Regionale  
SI VISTA: Elaborato di progetto approvato con D.G.R.

00 3 3 5 9 3 0 DIC. 2010

DIREZIONE STRATEGICA  
PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E ~~PARCHI~~

  
arch. Romeo Toffano

  
Arch. Vincenzo FABRIS

Adottata dal Consiglio Provinciale con Delibera n. 2008/104 del 5.12.2008

**REGIONE DEL VENETO**  
COMITATO ex art. 27 L.R. n. 11 del 23.04.2004

Argomento n. \_\_\_\_\_ in data \_\_\_\_\_

IL SEGRETARIO

  
Giuseppe MANOLI

**PROVINCIA DI VENEZIA**  
Per copia conforme ad uso amm.vo



IL DIRIGENTE SETTORE

Venezia, il 10.12.2009



Presidente Provincia  
Davide Zoggia

Assessore Pianificazione Territoriale  
Enza Vio

Dirigente Pianificazione Territoriale, Urbanistica e SIG  
Alessandro Favretto

Progettista Proposta Tecnica  
Antonio Bortoli

Progettista  
Alberto Nardo

Redazione PTCP

Coordinamento generale

Settore Pianificazione Territoriale, Urbanistica e SIG

Si ringrazia per il Supporto Tecnico e il Coordinamento Scientifico - COSES

Direttore Isabella Scaramuzzi  
Responsabile dossier PTCP Giuseppina Di Monte  
Consulenti scientifici  
Roberto Gambino – Politecnico di Torino  
Paolo Castelnovi

Contributi alla redazione

Settore Attività Produttive, dirigente Roberto Favarato  
Settore Caccia e Pesca, dirigente Angelo Brugnerotto,  
Settore Cultura, dirigente Gloria Vidali  
Settore Mobilità e Trasporti, dirigente Paolo Gabbi  
Settore Politiche Ambientali, dirigente Massimo Gattolin, Marco Ostoich  
Settore Protezione Civile e Difesa del Suolo, dirigente Andrea Vitturi  
Settore Viabilità, dirigente Andrea Menin  
Settore Turismo, dirigente Elena Compassi

Ufficio di Presidenza, Capo Gabinetto Giuliano Basso

Rapporto Ambientale:

Giancarlo Gusmaroli, Cristina Zuin  
si ringrazia per la collaborazione:  
Maria Rosa Vittadini

Valutazione Incidenza Ambientale:

Giuseppe Cherubini, Stefano D'Alterio, Mario Fletzer, Massimo Pizzato



1.	PREMESSE.....	1
1.1.	Un contesto in rapido mutamento.....	1
1.2.	Un piano aperto, flessibile e concertato.....	1
1.3.	Il percorso della formazione.....	2
1.4.	Dallo Schema Direttore al Piano.....	4
1.5.	I capitoli della Relazione.....	6
2.	IL QUADRO CONOSCITIVO.....	8
2.1.	I contributi analitici.....	8
2.2.	Scenario costruito.....	8
2.3.	Costruire paesaggio.....	16
2.4.	Scenario economico.....	17
2.4.1.	Marghera.....	23
2.5.	Scenario sociale.....	26
2.5.1.	I nuovi cittadini della provincia metropolitana.....	26
2.5.2.	Generazione di futuro.....	27
2.5.2.	Dare luogo a buoni lavori.....	29
3.	IL QUADRO STRUTTURALE.....	31
3.1.	Caratteri duraturi e distintivi.....	31
3.2.	Criticità e valori.....	33
4.	IL QUADRO STRATEGICO.....	34
4.1.	Visioni guida.....	34
4.2.	Due assi strategici fondamentali.....	35
4.3.	Adattamento al cambio climatico e riqualificazione ambientale.....	35
4.4.	La metropoli in 45 minuti: connessioni compatibili.....	37
4.5.	Corridoi europei.....	37
4.6.	Sistema portuale e retroportuale.....	38
5.	LE REGOLE DEL PIANO.....	40
5.1.	Dalle strategie alle regole.....	40
5.2.	Le forme delle regole: dai vincoli agli indirizzi.....	40
5.3.	Valutazione delle alternative.....	41
6.	LE SCELTE PRINCIPALI.....	44
6.1.	L'adattamento al cambio climatico.....	44
6.2.	Il riequilibrio della Laguna e del sistema ambientale.....	44
6.3.	Il contenimento della dispersione insediativa.....	45
6.4.	Le politiche abitative.....	45
6.5.	Il riassetto degli insediamenti produttivi e terziari.....	46
6.6.	Le grandi operazioni trasformative.....	47
6.7.	La riorganizzazione della nautica e del turismo.....	47
7.	I PROGETTI E I PROCESSI ATTUATIVI.....	48

## **1. PREMESSE**

### **1.1. *Un contesto in rapido mutamento***

La formazione del PTCP si colloca in una realtà territoriale e in un contesto economico, sociale e culturale, istituzionale e normativo, attraversati da processi importanti di cambiamento locale e globale, i cui esiti sono largamente incerti.

Le scelte operate con il Piano non si limitano a fronteggiare i problemi, i bisogni e le minacce in atto, ma si misurano, sul terreno dell'incertezza, con scenari complessi di evoluzione tendenziale o programmata, spinta dalle diverse istituzioni di governo e dalle altre forze in campo.

Più di altri territori, quello veneziano, per la sua intrinseca fragilità e la sua stessa artificialità e per la rilevanza universale dei valori in gioco, per effetto dei cambiamenti climatici globali è esposto al rischio di drammatici aggravamenti delle condizioni ambientali. Cambiamenti rilevanti si profilano anche negli scenari economico e sociale, con i traumatici spostamenti dall'industria di base alle nuove forme dell'economia della cultura e della conoscenza, ed ancor più nello scenario infrastrutturale, in relazione al complesso riassetto dei trasporti che sarà innescato dal "passante" di Mestre ma anche all'evoluzione della portualità e della nautica, connesse anche agli sviluppi del turismo. Cambiamenti che impongono necessità di governo del territorio.

A fronte di queste dinamiche, il quadro normativo in cui si collocano le possibili risposte è in movimento, a scala internazionale (basti pensare alle politiche comunitarie collegate al Piano di sviluppo rurale o agli indirizzi di valorizzazione promossi dalla Convenzione Europea del Paesaggio), a scala nazionale (con i reiterati aggiustamenti del Codice dei beni culturali e del paesaggio e del "Codice dell'ambiente", o i disegni di legge volti a innovare radicalmente i processi di governo e di "governance" del territorio) ed anche a scala regionale, con la sperimentazione applicativa della LR 11/2004 e degli altri provvedimenti di rilevanza territoriale.

### **1.2. *Un piano aperto, flessibile e concertato***

Nell'insieme, la fluidità e la crescente incertezza degli scenari ambientali, socioeconomici e territoriali rendono nello stesso tempo più necessario e più difficile "anticipare gli eventi" con le scelte di piano. Gli effetti delle scelte proponibili dipendono infatti sempre più dall'intreccio di una molteplicità di circostanze, impulsi ed azioni che riguardano attori diversi dall'amministrazione provinciale, e in generale da singole amministrazioni pubbliche, e che sfuggono largamente alle possibilità di comando o di controllo.

Ma contemporaneamente è sempre più evidente che soltanto "alzando il tiro" e guardando lontano, in una prospettiva più ampia e più lunga, è possibile affrontare con qualche speranza di successo le difficoltà del presente, i rischi e i processi di degrado in atto. Ben pochi dei problemi che ci stanno di fronte – dai rischi idrogeologici alla frammentazione ecosistemica, al degrado paesaggistico, alla congestione della fascia costiera, ai problemi del traffico e della mobilità, ai problemi della concentrazione turistica nelle aree di maggior pregio, ecc. – possono essere affrontati "in solitudine", quale che sia il "livello" dell'istituzione che si cimenta con essi.

Per la maggior parte si tratta di problemi che richiedono la collaborazione "verticale" e "orizzontale" di diversi soggetti istituzionali, nonché la cooperazione e la partecipazione delle parti sociali ed anche, in misura crescente, la partnership tra pubblico e privato. Per

potersi calare efficacemente nel contesto dei cambiamenti richiamati, il Piano è assimilato ad un processo aperto ed evolutivo, caratterizzato dalla concertazione, dalla condivisione e dalla partecipazione.

Tuttavia, per contribuire efficacemente ad avviare questo processo, il Piano indica con chiarezza le intenzioni che lo animano, gli obiettivi e le scelte che persegue. L'apertura al dialogo e all'interazione con gli altri piani non significa indebolimento delle opzioni pubbliche di tutela degli interessi collettivi o la rinuncia a guardare in avanti, al di là delle contingenze. Coniugare l'apertura al dialogo e alla cooperazione con una forte intenzionalità progettuale è la sfida centrale che, con il Piano, la Provincia ha raccolto.

### **1.3. Il percorso della formazione**

Il PTCP, in applicazione della LR 11/04 e dello Statuto della Provincia, è stato elaborato con un vasto processo di partecipazione, avviato con la prima Conferenza di concertazione del 23 febbraio 2005, che ha richiesto tempi cospicui impegnati in successive fasi di confronto con gli attori territoriali: le Amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici, le associazioni economiche e sociali, i gestori di servizi pubblici e di uso pubblico ed anche, non ultime, le associazioni dei cittadini e le categorie economiche.

Il percorso partecipativo ha tenuto conto delle componenti diffuse e di quelle esperte, rappresentata anche dal cospicuo e qualificato panel di professori e professionisti coinvolti per il Piano, fin dalla adozione del Documento Preliminare DP nel 2005.

Alla luce di un primo ciclo di partecipazione, fu **approvato il D.P., votato a settembre 2005 dalla Giunta Provinciale con delibera n. 229 del 9.8.2005**. In tale periodo il carattere sperimentale di applicazione della nuova legge regionale urbanistica era ancora molto forte, e taluni degli indirizzi regionali sono stati oggetto di successive significative modificazioni, prima fra tutte quelle relative alla elaborazione del Quadro Conoscitivo (QC) e al contenuto e alla struttura degli elaborati cartografici. Nel contempo sono mancate in quella prima fase riferimenti certi e stabili in ordine al procedimento e ai contenuti della VAS.

ESITI TERZA FASE PARTECIPAZIONE E PROCESSO VAS

INDICAZIONI GENERALI EMERSE (schematizzazione)	RISPOSTA NEL PIANO
1 compatibilità del flusso merci con la SALUTE e la TUTELA DEL TERRITORIO	connettivo compatibile
2 CONTENERE SPRECO SUOLO per INSEDIAMENTI PRODUTTIVI E LOGISTICI	riorganizzazione poli economici
3 CONNESSIONE PORTO MARGHERA PADOVA LUNGO ASSE IDROVIA	sviluppo rete tra poli economici
4 NUOVE OPERE ADIACENTI ALL'ESISTENTE E TUTELA SPAZIO RURALE	tutela spazio rurale
5 MITIGAZIONE RISCHIO IDRAULICO	gestione idrica e idrogeologica
6 ECCESSO DI IMPERMEABILIZZAZIONE	gestione idrica e idrogeologica
7 limiti edificazione PIANI INTERRATI	gestione idrica e idrogeologica
8 smaltimento ACQUE METEORICHE	gestione idrica e idrogeologica
9 potenziamento rete DEPURATORI ACQUE	gestione idrica e idrogeologica
10 coordinamento provinciale gestori acque	gestione idrica e idrogeologica
11 individuare aree laminazione	gestione idrica e idrogeologica
12 ricognizione reti idriche per insediamenti	gestione idrica e idrogeologica
13 coordinamento bonifica ed irrigazione anche con piani comunali acque	gestione idrica e idrogeologica
14 controllo sversamento inquinanti in Laguna via canali di bonifica	gestione idrica e idrogeologica
15 indicazioni ai PAT per salvaguardia idrogeologica del territorio	gestione idrica e idrogeologica
16 interventi contro la subsidenza anche di aree urbanizzate	gestione idrica e idrogeologica
17 mitigazione e sbarramenti contro intrusione e cuneo salino	gestione idrica e idrogeologica
18 privilegio collegamenti acquei tra Aeroporto e litorale (Treporti e Bibione)	connettivo compatibile
19 migliorare accesso al litorale	connettivo compatibile
20 sviluppo economia turistico-ambientale in Laguna	sviluppo turismo integrato
21 sviluppo turismo nautico	sviluppo turismo integrato
22 sviluppo terminal passeggeri evitando Marghera	riorganizzazione poli economici
23 gerarchia dello sviluppo produttivo e tutela agricoltura	tutela spazio rurale
24 controllo inquinamento zootecnico (ricognizione)	quadro conoscitivo SIT
25 potenziamento parchi, percorsi fluviali	progetto percorsi
26 messa in sicurezza e fruizione natura e paesaggio	progetto percorsi
27 riduzione inquinanti idrici e tutela biodiversità	gestione idrica e idrogeologica
28 riduzione impatto inquinante natanti fluviali	mobilità ecosostenibile
29 potenziamento viabilità e fruizione ciclabile	mobilità ecosostenibile
30 consolidamento e fruizione spazio rurale	tutela spazio rurale
31 turismo rurale	sviluppo turismo integrato
32 turismo entroterra	sviluppo turismo integrato
33 coltivazioni food e non food tipiche e compatibili	tutela spazio rurale
34 potenziamento TPL	connettivo compatibile
35 informazione su inquinamento	quadro conoscitivo SIT
36 mitigazione impatto grandi opere	connettivo compatibile
37 tutela del paesaggio e delle identità	paesaggio identitario
38 costi ambientali e benefici delle grandi opere	VAS e VIA
39 riuso aree dismesse, nuove funzioni e greening	rinaturazione

FONTI: SINTESI RELAZIONE PARTECIPAZIONE E VAS 2008  
ELABORA: COSES 2008

L'elaborazione del piano ha pertanto assunto, dall'inizio, un **carattere sperimentale**, per molti versi obbligato, che ha portato la stessa Regione a condividere con le Province l'applicazione di una legge che, innovando sensibilmente il modo e i soggetti di governo del territorio, ha determinato un contestuale processo interpretativo e formativo. A tal proposito, il ruolo dell'*Ufficio per il coordinamento delle province nella predisposizione dei nuovi PTCP*, è stato fondamentale per accompagnare in un percorso di convergente collaborazione le strutture provinciali e quelle regionali.

Con il PTCP, alla luce della LR 11/04 e alla più che decennale esperienza nazionale e internazionale, e come molte Città metropolitane e talune Province anche la Provincia di Venezia rafforza i **contenuti di pianificazione strategica**. In particolare la Provincia ha fatto propria, fin dall'approvazione del DP, l'esperienza del Piano Strategico della Città di Venezia, assumendone segnatamente il **profilo metropolitano**.



La Provincia di Venezia ha ritenuto di rafforzare questi due assiomi della legge regionale, integrando il D.P. con l'approvazione di uno Schema Direttore, come passaggio del processo di piano partecipato, ritenuto documento significativo come tappa condivisa dalla G.P. (che lo ha votato con Delibera n. 76 del 17.04.2007), e da tutti gli interlocutori incontrati e ascoltati durante le fasi di partecipazione. Con il medesimo provvedimento di approvazione dello SD, è stata approvata dalla G.P. anche la Relazione Ambientale, richiesta dalla DGR 3262 del 24 ottobre 2006 per avviare il processo di VAS, sulla quale la Commissione VAS regionale ha espresso l'11 marzo 2008 un parere favorevole con prescrizioni.

E' allegata al Piano una Relazione sulla Partecipazione, nella cui Sintesi sono indicate cronologicamente e descritte le diverse fasi sviluppate, i partecipanti e i principali esiti. Della terza fase del processo partecipativo sono riportati, nella pagina precedente, gli esiti riferiti alle proposte illustrate in questa Relazione.

Per le tabelle che riportano le **alternative**, in riferimento agli obiettivi del DP e dello Schema Direttore, si rimanda invece alla Relazione sulla Partecipazione, come supporto alla VAS.

#### **1.4. Dallo Schema Direttore al Piano**

La restituzione strutturata degli esiti degli incontri della seconda fase di partecipazione sul Documento Preliminare ha contribuito alla formazione dello Schema Direttore del PTCP. In tale Schema, si sono confermati e meglio dettagliati gli obiettivi del DP, anche sulla scorta di studi tematici (COSES - Consorzio di ricerca della Provincia e del Comune di Venezia) di cui si riferisce in questa Relazione, e di due fatti rilevanti, sopravvenuti nel corso del 2007:

1. il Rapporto delle Nazioni Unite sul cambiamento globale del clima
2. la presentazione delle linee guida per il PTRC da parte della Regione Veneto (giugno 2007).

Come si deduce dallo *schema* della pagina seguente la coerenza tra il DP e le indicazioni per affrontare il cambiamento climatico è risultata soddisfacente, questo ha permesso di confermare gli obiettivi nello Schema Direttore e di derivarne gli assi strategici.

## ADATTAMENTI AL CAMBIO CLIMATICO CON LA PIANIFICAZIONE

UNEP IPCC 2007 ESEMPI DI ADATTAMENTI AL CAMBIO CLIMATICO GLOBALE PER LA PIANIFICAZIONE			
settore	strategia/ opzione di adattamento	quadro delle politiche di supporto	elementi chiave delle azioni
acqua	raccolta generalizzata acque piovane e tecniche per la conservazione	politiche nazionali per le acque e gestione integrata delle risorse idriche	gestione integrata del sistema delle risorse idriche
	riutilizzo delle acque	gestione dei rischi correlati alle acque	
	de salinizzazione		
agricoltura	efficienza nell'uso delle acque per irrigazione		
	rotazione e varietà delle speci agricole	politiche di ricerca e sviluppo	
	ricollocazione delle speci agricole	riforme istituzionali	redditi da nuove produzioni
	incentivi alla gestione dei suoli, controllo della erosione e protezione tramite piantumazione	proprietà dei suoli e riforma dei suoli	allungamento delle stagioni di coltivazione
		formazione	
		capacità produttive	
		assicurazione sui raccolti	
		incentivi finanziari	
		sussidi e crediti fiscali	
infrastrutture e insediamenti	ri localizzazione attività	sistemi di assicurazione	politiche e gestioni integrate
	barriere di soccorso per le tempeste e murazzi	politiche di uso del suolo	
	rinforzo del sistema dunario	codici di costruzione	
	acquisizione di suoli per creazione di paludi e zone umide come buffer contro l'innalzamento del livello marino e delle maree	standard e regole che integrano le considerazioni sul cambio climatico entro i progetti e i piani	sinergie con obiettivi di sviluppo sostenibile
salute umana	piani per la salute umana	politiche di salute pubblica che riconoscono i rischi climatici	servizi di alto livello alla salute
	servizi medici di emergenza		
	sorveglianza e controllo dei disturbi legati alla cresciuta reazione al clima	cooperazione internazionale e regionale	miglioramento della qualità della vita
	sicurezza idraulica e promozione della salubrità delle acque	rafforzamento dei servizi per la salute	
turismo	diversificazione delle attrattive e dei siti turistici	incentivi finanziari	redditi da nuove attrazioni
		sussidi e crediti fiscali	
		legami con altri settori	coinvolgimento di nuovi attori
		calcolo della capacità di carico	
		pianificazione integrata	
trasporti	riallineamento e ricollocazione		
	pianificazione e standard per il disegno delle strade e delle altre infrastrutture per rispondere all'innalzamento delle temperature e al drenaggio	integrazione nelle politiche nazionali dei trasporti di considerazioni dei cambi climatici	tecnologie avanzate e integrazione con il settore energetico
		investimenti in ricerca e sviluppo per situazioni specifiche	
energie	rafforzamento delle infrastrutture per la trasmissione e la distribuzione della sovrapproduzione di calore	politica energetica nazionale	stimolo all'impiego di nuove tecnologie
	cablatura sottosuolo per le utilities	regole e incentivi finanziari e fiscali per incoraggiare l'uso di fonti energetiche alternative	
	efficienza energetica	inclusione del cambio climatico negli standard di piano	uso delle risorse locali
	uso di risorse rinnovabili		
	riduzione della dipendenza di fonti energetiche uniche		

FONTE: UNEP IPCC 2007

ELABORA: COSES PER PTCP 2008

Rispetto alle raccomandazioni del documento UNEP 2007, il PTCP ha assunto in particolare alcune politiche territoriali, immediatamente indicate ai Comuni o poste nelle visioni guida di lungo periodo:

- gestione del **rischio idraulico**
- gestione integrata dello **spazio rurale** (agriturismo, biologico)
- aree per la rilocalizzazione di attività in sede impropria
- nuove attrazioni per il **turismo** (entroterra, nautica, turismo rurale, culturale, rinaturazione)
- **legami del turismo con altre economie**
- viabilità alternativa (itinerari fluviali, pedonali..)
- incremento del trasporto pubblico e in sede propria
- promozione nuove energie

Fonte: UNEP 2007, elabora COSES 2008

In particolare, con l'approvazione dello Schema Direttore si è rafforzata l'idea del piano come motore di confronto per sviluppare, in un unico processo, partecipazione e valutazione.

Il successivo percorso di piano, sia in sede di partecipazione "esperta" sia di partecipazione "diffusa", ha portato alla stesura dei seguenti elaborati di PTCP:

- a) la Relazione;
- b) il Rapporto Ambientale;
- c) le NTA con propria relazione illustrativa;
- d) le tavole
- e) la Relazione sulla Partecipazione.

### **1.5. I capitoli della Relazione**

La presente Relazione si articola secondo l'indice, in sette capitoli:

- *le premesse*
- *il quadro conoscitivo*
- *il quadro strutturale*
- *il quadro strategico*
- *le regole del piano*
- *le scelte principali*
- *i progetti e i processi attuativi.*

In coerenza con l'impostazione già adottata per lo SD questa articolazione degli elaborati è capace di:

- ✓ rispettare quanto richiesto dalla LR 11/04;
- ✓ assumere l'**adeguamento al cambio climatico globale come priorità assoluta** e generale (allargando e rendendo pienamente trasversale l'ottica della valutazione ambientale strategica come processo di piano, VAS);
- ✓ assumere il PTCP come **documento strategico** per le politiche della Provincia, nei confronti delle sue diverse competenze e nei confronti della arena di **governance**;
- ✓ avere una capacità prospettica sul medio e lungo periodo, al fine di favorire lo sviluppo della comunità provinciale, rendendo sostenibile e duraturo l'uso dei beni territoriali;

- ✓ adottare una **visione di area vasta**, che colloca la provincia nella dimensione regionale e nel nord-est, mettendo in valore le unicità caratteristiche a favore del Veneto e del contesto competitivo europeo;
- ✓ rendere efficace nel tempo la strategia del piano, attraverso una serie di indicazioni operative, in particolare con **progetti di territorio**, che diano continuità e coerenza alle azioni di governo diretto e partecipato del territorio provinciale o interprovinciale
- ✓ rispettare la sussidiarietà, segnatamente nei confronti dei **Comuni, principali e sostanziali attuatori del Piano** a cui si rivolgono le NTA con obiettivi, indirizzi, direttive e prescrizioni volti a coordinare la pianificazione e il governo del territorio alla scala provinciale, **rispettando la pienezza della potestà comunale** ed attribuendo loro, attraverso interventi di ricognizione alla scala adeguata, la possibilità di declinare localmente le direttive di piano.

In particolare, i due primi capitoli, Quadro conoscitivo e Quadro Strutturale, affiancano il QC come costituito da 'matrici di dati', dando conto di una conoscenza valutativa del territorio provinciale, soprattutto delle relazioni tra elementi – caratteristici, duraturi e riconosciuti – con riferimento alla comunità composta dalle diverse popolazioni: residenti, presenti, migranti ed ospitate.

Il QC è riferito alle indicazioni regionali e deve intendersi come costantemente in divenire, come parte del più generale Sistema Informativo Geografico della Provincia. L'interpretazione strutturale fa riferimento ad una modalità di conoscenza valutativa dei contesti territoriali, già illustrata nello SD cui si rinvia.

Nei capitoli Quadro Strategico e Scelte Principali, si illustrano gli orientamenti di lungo periodo e le scelte del Piano: nel primo caso tenendo conto di scenari e visioni che solo in minima parte dipendono da scelte dirette ed indipendenti della Provincia, nel secondo caso focalizzando su quanto la Provincia intende direttamente perseguire o promuovere nell'arena della governance, sulla base del principio di sussidiarietà nei confronti dei Comuni.

Le proposte illustrate partono, coerentemente, dagli obiettivi e dalle strategie delineate nello SD (aprile 2007) alla luce delle sopravvenute novità – linee del PTRC Veneto e Documento UNEP sul cambio climatico globale – tenuto conto che entrambe confermano le assunzioni dello SD, le rafforzano e ne permettono più precisi indirizzi e direttive.

Il Capitolo *Le Regole del Piano* introduce alla specifica relazione relativa alle NTA, riportando le alternative emerse dalla procedura di partecipazione, per il procedimento di VAS, e illustrando le forme delle regole, dagli obiettivi, agli indirizzi, alle direttive, e alle prescrizioni, e le due *dimensioni* del Piano: la tutela e l'uso delle risorse e l'organizzazione del territorio per sistemi.

## 2. IL QUADRO CONOSCITIVO

### 2.1. *I contributi analitici*

Nel biennio 2003-2004 la Provincia ha condotto una serie approfondita di studi sulla struttura economica del proprio territorio, confluita in una raccolta di monografie tematiche e nella seconda Conferenza Economica provinciale, *COEP2*.

Per altri versi i Settori provinciali con competenza territoriale e ambientale hanno promosso e prodotto cospicui studi, tematici e generali sullo 'stato dell'ambiente' nelle sue diverse componenti, sullo spazio non costruito, sulle principali infrastrutture, sulla costa e la nautica e così via.

Alcune competenze particolarmente rilevanti della Provincia – la Viabilità, il Trasporto Pubblico Locale (TPL), l'Edilizia Scolastica, il Mercato del Lavoro e la Formazione, il Turismo, il Sistema Culturale, la Protezione Civile – sono stati oggetto di costanti studi, monitoraggi, progetti e piani.

Nel biennio 2006-2007 il percorso per il PTCP ha rinnovato alcuni studi tematici i cui contenuti sono stati dibattuti in molteplici sedi ed occasioni e, in particolare, in alcuni seminari di esperti accademici e professionali per il Piano, i cui esiti sono apprezzabili nello SD, in forma sintetica di obiettivi e strategie di PTCP. Nel cd allegato alla presentazione dello SD sono collezionati i principali studi tematici di riferimento.

Il PTCP non costituisce l'anno zero nell'analisi e nel governo di un territorio che è invece oggetto costante di osservazione, interpretazione e progettazione da parte della Provincia. Si ripete che il PTCP, nel suo assunto strategico, è prima di tutto un atto coerente con le politiche provinciali, già attive, e che ne orienta e coordina l'evoluzione futura. Allo stesso modo il PTCP riconosce il corpus di studi, costantemente prodotti dalla Provincia, nelle diverse materie di competenza e ne valorizza integralmente gli esiti.

Per tanto, in questo Capitolo si richiamano in estrema sintesi gli elementi relativi a diversi scenari (come sono stati definiti nello SD), ritenuti indispensabili a sostenere le scelte di Piano.

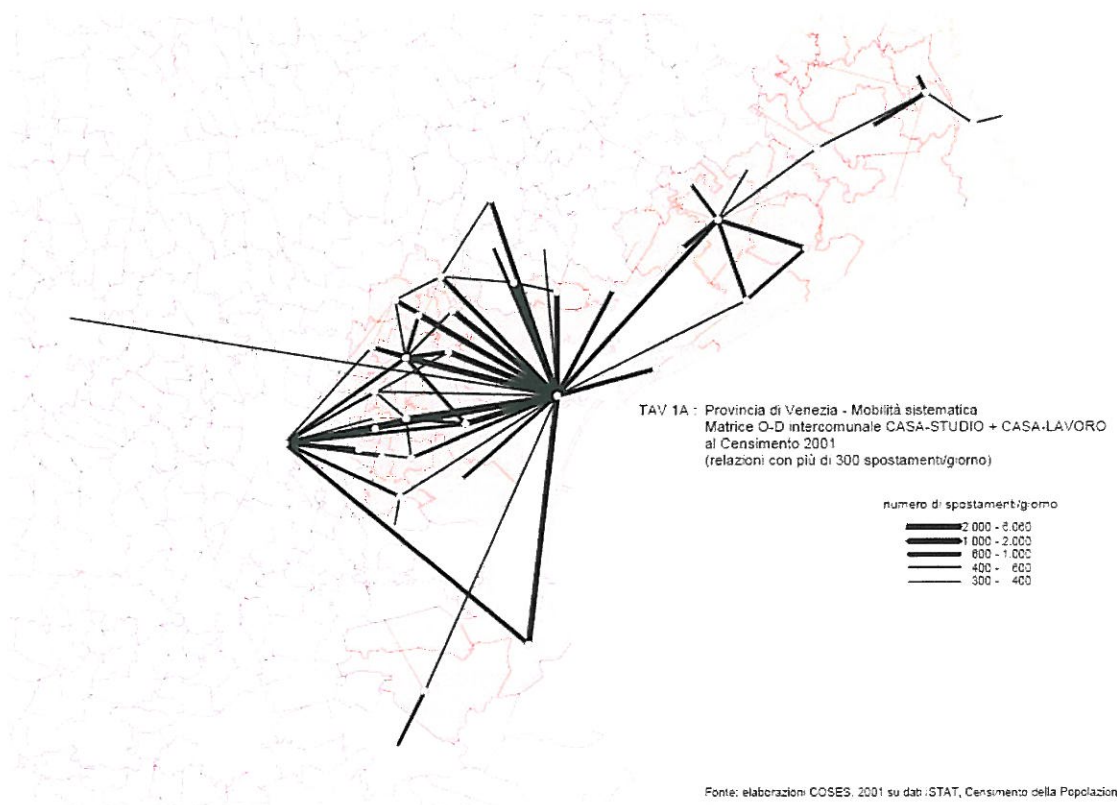
### 2.2. *Scenario costruito*

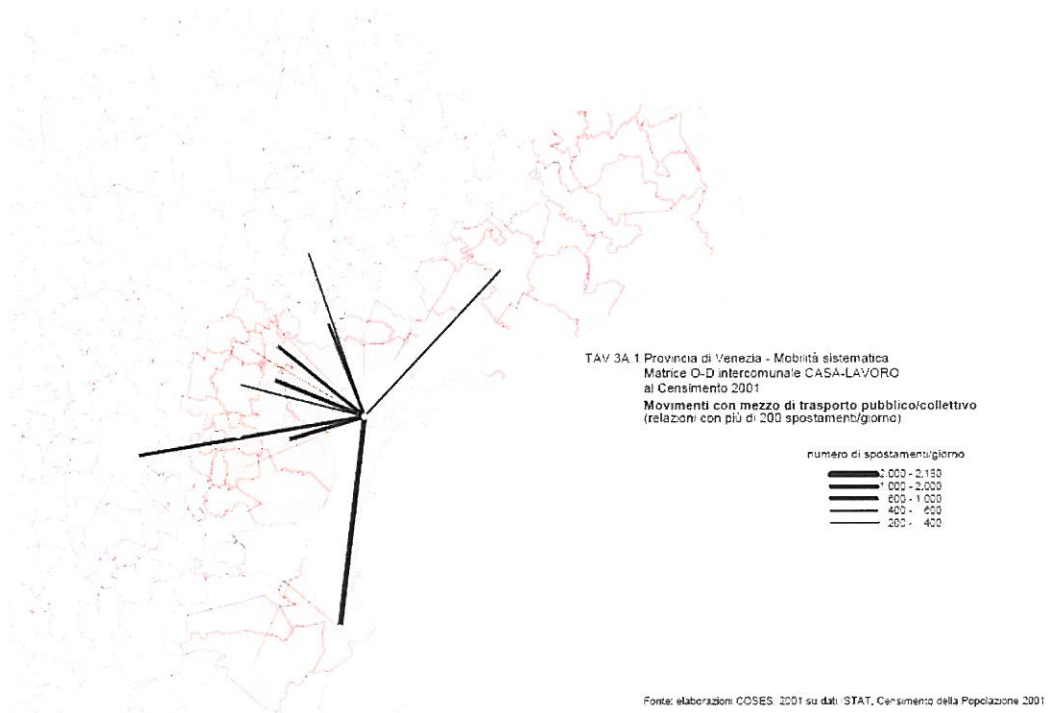
La scelta di iniziare con lo **scenario costruito** sembra pertinente ad un piano territoriale, ma risponde anche ad un orientamento preciso: l'obiettivo di mettere ordine in un territorio sviluppatosi con caratteri diffusivi, che, soprattutto negli anni ottanta, hanno *smagliato* la rete dei centri storici consolidati – antichi e recenti – e il rapporto città-campagna, tradizionalmente inteso.

In quella che è oggi la provincia di Venezia coesistono due modelli territoriali frequentemente considerati contrapposti: quello diffuso e quello polarizzato. E' superata la visione della posizione di Venezia come generatrice di un rapporto centro-periferia.

Fatta eccezione per una periferia suburbana intorno a Mestre gli altri centri della provincia partecipano alla costituzione di un sistema policentrico, dotato di relativa autonomia che non riferisce le proprie relazioni ad un unico centro metropolitano ma al sistema reticolare policentrico veneto, già trattato dal vigente PTRC, dell'area metropolitana PD-TV-VE. La centralità regionale può quindi essere riferita ad un "*campo urbano multipolare di livello metropolitano*" e a sistemi locali. Una centralità che l'area tra Venezia e Padova può assumere per funzionare sinergicamente con la rete insediativa

interconnessa costituita in larga misura dall'area centrale veneziana (Riviera del Brenta, Miranese e corona di Mestre). Ciò risponde in buona misura ad uno scenario per cui, in questa rete metropolitana relativamente densa, i poli specializzati dovrebbero diventare i poli specializzati e complementari di una armatura multicentrica [...] (Dematteis, 1999). Le descrizioni di fine millennio, nell'ambito del Piano, restano sostanzialmente valide e le dinamiche documentate dai confronti Censuari (1991-2001) nonché le prospettive desumibili dalla mosaicatura degli strumenti urbanistici comunali confermano appieno. La figura che mostra il cambiamento della mobilità abituale per lavoro e studio ai due Censimenti aggiunge forza sia alla perdita di centralità verso un'unica *dominante*, sia la connessione metropolitana del campo *patrevino*: oggi questo sistema è costruito non solo dall'abitare ma dalla mobilità, una metropoli in movimento.





Al **campo urbano, a questa metropoli a centralità distribuita**, appartiene anche la 'emergente città costiera', consolidata a partire da un insediamento per sua natura saltuario (i soggiorni per vacanza, le gite fuori porta) e che ha costruito un paesaggio sconosciuto al Veneto rurale: quello, appunto, marittimo. Doppio paradosso di un'urbanizzazione 'anticittadina', se pensiamo che la vacanza nasce come fenomeno di evasione dalla città e dalle metropoli, e di una città lineare sul mare, che rompe lo schema storico della regione, in cui fino alla seconda metà del Novecento esistevano solo città isola dentro le lagune.

Nel 1962 Piovene proponeva una forma o modello di città originale veneta, che andava oltre Venezia, ma che aveva nella *Dominante* un gene: un tessuto uniforme, dove tutto restasse cittadino, variato solamente da punti di maggiore spicco. Le ville, proseguiva Piovene, diffondono nei campi la regola urbanistica della metropoli e il tessuto continuo e omogeneo che si riproduce. La bonifica e il regolamento delle acque, rifatta la natura, permettono il diffondersi dell'architettura.[...] il paesaggio veneto è quasi interamente un paesaggio fatto [...] le città mostrano in forma condensata ciò che fuori di esse appare in forma diluita [...] così il tessuto cittadino dilaga nei campi, distinguendosi dalla città solo perché l'ordito diventa più largo. La campagna si fa città, ma si potrebbe dire altrettanto bene che la città si fa campagna [...] illustrazione della doppia vocazione veneta, la campagna nella città, la città nella campagna, società e solitudine, non separatamente [...]. (Piovene, 1962)

La lettura delle carte strutturali e di 'progetto urbanistico' (mosaico) fa rilevare un ulteriore elemento del paesaggio costruito: i corridoi storici, sud-nord e ovest-est sono sostanzialmente immutati nei secoli.

Le strade romane tracciano esattamente ciò che oggi e nell'immediato futuro sembra essere il sistema connettivo di questa provincia: Romea, (tra l'altro in un tracciato che si stacca a Campagna Lupia per connettersi con l'asse idroviario lungo la Riviera del Brenta), Idrovia, Padova-Venezia-Trieste.

I maggiori addensamenti del campo multipolare metropolitano coincidono con i paleoalvei e le 'motte', i terreni sopra il medio mare (sui quali si presume fossero costruiti i reticoli viari), mentre l'arco dei boschi separa nettamente la parte costruita e abitata dalle lagune, paludi e terre inabitabili.

I grandi fenomeni insediativi contemporanei, la Venezia di terra e la città turistica sono un grande processo/progetto di trasformazione territoriale basato sulla regimazione dei corsi d'acqua e sulla bonifica (governo delle acque). In questo sistema radicalmente artificializzato, il corso dei fiumi (in senso ortogonale agli archi delle lagune e dei corridoi ovest-est) si rivela tutt'ora come ordinatore del costruito e nella mosaicatura della pianificazione comunale appare la volontà progettuale di tutelarla come assetto strutturale, identitario e paesistico-ambientale. Il disegno che ne risulta è la forte integrazione tra città e campagna, in particolare nel "campo urbano" centrale. Infine va notato come in questo assetto costruito sia intervenuto, dopo le descrizioni che abbiamo richiamato, un segno territoriale inedito e ristrutturante: l'arco del Passante, che si inserisce come una evoluzione importante nelle (secolari) trame di infrastrutturazione.

Per cercare un 'precedente' di questo segno possono essere individuati alcuni riferimenti strutturali di durata relativamente lunga: l'autostrada A27 e il suo "prolungamento" con la bretella aeroportuale, la SR 14 bis, la viabilità provinciale costituita dalla SP 81 e dalla SP 36, la ferrovia Fornase-Carpenedo (nota come linea dei bivi), la linea delle fortificazioni (ancora più stretta, tra Oriago e Carpenedo). Sono precedenti che, da un lato, sembrano aver avuto poca forza nel segnare l'evoluzione insediativa che ha seguito altre direttrici di



addensamento e dall'altro mantengono significative potenzialità per innovare la rete dell'area centrale. Il passante si presenta capace di segnare il territorio mettendo per la prima volta in discussione processi insediativi e relazioni di lunga durata. Anche per questo è necessario delineare un disegno che, ex post, orienti le trasformazioni nel campo metropolitano policentrico. Le ipotesi del Passante Verde e della Tangenziale strada-parco metropolitana, di cui già nello SD, sono dirette a questo tipo di ridisegno: progetto per una nuova centralità.

La prospettiva indicata dall'Agenzia Europea per l'ambiente (contenere lo sprawl attraverso il policentrismo) e dalle politiche urbane (legate ai corridoi paneuropei), congruenti (se non bastasse) con la Strategia nazionale per l'Ambiente (2002), indicano nettamente che l'assetto di centralità diffusa (riconosciuto da Dematteis) può essere considerato "modello ottimale".

La mappa relativa ai territori 'del Passante', mette in evidenza alcuni fatti notevoli dello scenario costruito.

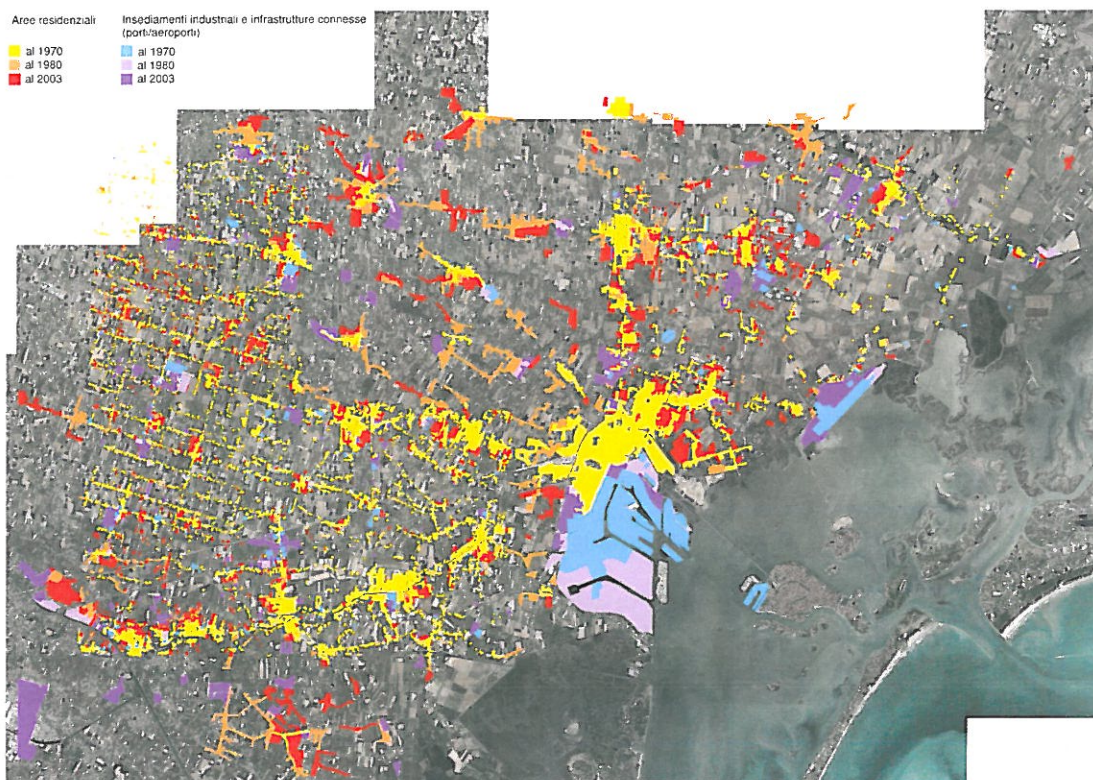
Il primo fatto, relativo all'ambito centrale che definiamo metropolitano (l'area veneziana, parte del mirese, parte del miranese), a conferma di ogni descrizione della nostra realtà provinciale, è **la diffusione di tutte le attività insediate, sia quelle residenziali che quelle economiche**. Ad eccezione delle grandi "evidenze" di Marghera, del porto e dell'aeroporto, il sistema di Attività Economiche Varie (AEV) appare, coerentemente con i caratteri conclamati della piccola e media impresa e dei sistemi locali e distrettuali, molto distribuito.

Il secondo fatto è che, già al 1970, la rete insediativa era consolidata con la polarità della cosiddetta Terraferma Veneziana (Mestre e Marghera) e gli assi portanti della cosiddetta cintura: *Brentana, Miranese, Terraglio, Castellana, Triestina*. Le cinque dita della "mano metropolitana" di cui all'epoca, seppur tracciate, erano meno evidenti le *dita Castellana e Triestina*.

La prima mostra di essersi rafforzata nel decennio successivo. In particolare, al 1970, il cosiddetto *bilanciere Padova-Venezia*, era insieme a Mestre-Mirano la parte più forte della città diffusa. Molto interessante, e forse meno riconosciuta, è la consistenza del reticolo esistente al 1970 sulle tracce del cosiddetto *graticolato romano*, tra Strà e Noale.

Lo studio commissionato dalla Provincia a COSES e denominato SIGMA evidenzia che questa "eredità storica", riconosciuta come valore da tutelare, già 40 anni or sono conosceva forti "compromissioni" dovute allo sviluppo abitativo che iniziava allora il processo diffusivo. Al contrario, nel decennio successivo, spesso considerato quello di maggior sviluppo edilizio e più forte compromissione territoriale, questa maglia non è stata interessata dai grandi rafforzamenti abitativi che, invece, sembrano avvenire oggi, dopo l'ultimo Censimento del 2001. Gli sviluppi che SIGMA evidenzia negli anni Ottanta riguardano infatti le AEV, con il caso esemplare di S. Maria di Sala. A tal proposito si sottolinea come si sia più volte segnalato che gli insediamenti economici, nella metropoli diffusa, hanno trainato un successivo sviluppo residenziale.

## SCENARIO COSTRUITO NEI COMUNI DEL PASSANTE 1970-2003



Fonte: SIGMA COSES, Aliprandi 2008

Un terzo elemento, in qualche misura contro intuitivo, è proprio l'espansione nel decennio 1970-1980: il colore arancione della mappa di SIGMA.

Utilizzando una definizione suggerita negli studi COSES per il PTP del 1999 (1992 Rapporto COSES per PTP, n.132/2 *L'evoluzione della struttura insediativa del territorio tra 1970 e 1990*, Tosi e Pugliese), si può dire che, in quel decennio di grande crescita demografica ed edilizia, l'area metropolitana della nostra provincia si è evoluta per *filamenti*, non tanto lungo le principali *linee strutturali* (le dita: brentana, miranese, terraglio, triestina) ad eccezione della Castellana, quanto lungo una viabilità minore che sarebbe stato difficile individuare a priori come strategica. Lo *sfilacciamento* (usando il lessico di Tosi: il *territorio a fili*; la *città a fili*) ha *smagliato* il sistema policentrico di antica o recente formazione (*paesi e frazioni*). In particolare, SIGMA evidenzia due casi: il connettivo tra Castellana e Miranese e l'area a sud della Brentana, tra idrovia e laguna (cfr. S.Munarin, C.Tosi, 2001 *Tracce di città. Esplorazione di un territorio abitato: l'area veneta*. Franco Angeli, Milano).

Un quarto elemento deriva immediatamente da questa dinamica, 1970-1980, ed è la localizzazione dei nuovi insediamenti negli oltre due decenni successivi: il colore rosso di SIGMA. Lo sviluppo più recente, quantitativamente rilevante (anche se relativo a 23 anni anziché 10), è anch'esso molto diffuso, ma sembra non determinare né nuovi poli, né nuovi filamenti, quanto, piuttosto, aderire per contiguità al già costruito.

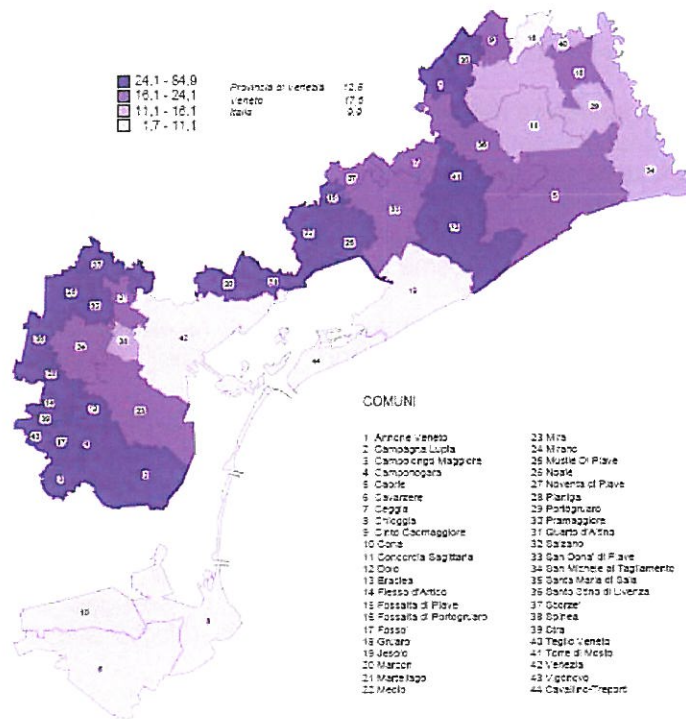
Possiamo affermare che **la metropoli tende a crescere per “contiguità e addensamento”** della struttura determinata fino agli anni ottanta, sia “attorno ai poli” (es. Scorzè, Marcon, Dolo, Mirano) sia lungo le *dita* e i *filamenti* – in qualche modo *riammagliando la rete* o, per usare il lessico dell’Agenzia Europea per l’ambiente, *crescendo non come città compatta ma con caratteri compatti* – con due diversi effetti contraddittori:

- la tendenza alla saldatura dei piccoli centri tra loro con la perdita degli spazi “liberi” ampi e determinando così *relitti rurali*,: un effetto che già il Documento Preliminare del PTCP considera negativamente;
- il rafforzamento dei poli intermedi e della stessa Terraferma Mestre e Marghera, segnatamente verso Padova (Oriago) e verso Trieste (Favaro e Campalto), effetto che lo SD del PTCP indicava come obiettivo e che la Regione conferma nelle linee per il PTRC (poli).

In riferimento ai benefici sull’inquinamento, oggetto di recenti studi sull’addensamento urbano e sullo sviluppo compatto, vanno considerati i differenti effetti dovuti all’addensamento dei “cuori urbani” rispetto ai *suburbi*.

Con tutte le differenze del caso e delle definizioni, è condivisibile la preferenza per un compattamento dei poli e un addensamento, anche in sintonia con i documenti preliminari regionali che indirizzano verso una valorizzazione delle città. Preferenza che dovrà tenere conto delle forti remore, sia tecniche che culturali, per una verticalizzazione dell’edificato che utilizzi tipologie edilizie e insediative ancora poco accettate localmente, come gli edifici a torre. I primi contributi/raccomandazioni del Ministero per i Beni Culturali, Soprintendenza per i Beni Architettonici, per il Paesaggio e per il Patrimonio Storico Artistico e Demotnoantropologico di Venezia (*blocco alle torri nelle città di costa*), sono, in tal senso, esplicite.

Mappa 11 - Provincia di Venezia. Variazione percentuale 1991-2001 del numero di abitazioni.



Fonte: Istat, Censimenti generali della popolazione e delle abitazioni, 1991 e 2001  
 Elaborazione: COSES, 2006

Una quinta evidenza, derivante da SIGMA, è relativa all'area della centuriazione romana, detta anche *graticolato*, e ai filamenti tra Miranese e Brentana: a parte qualche addensamento *angolare* sul graticolato di S. Maria di Sala (insediamenti AEV e Capoluogo), lungo questi assi non sembra esservi stato, fino al 2003, un fenomeno di addensamento e compattamento. Escludendo che questa 'stasi' derivi da vincoli archeologici o ambientali, sarà interessante approfondire le ragioni di questa diversità (proprietà fondiaria; residui di produzione agricola).

Infine, come si è già notato in altri documenti per il PTCP, SIGMA mette in risalto come nuovi sviluppi residenziali – sia nel decennio '70-'80, sia nei 23 anni più recenti – connettano insediamenti economici. In particolare lo si nota tra Castellana e Miranese, e a sud della Brentana. Si conferma in tal modo, pur senza poter chiaramente stabilire una relazione univoca causa-effetto, la tendenza alla contiguità tra AEV e aree residenziali. Si tratta di una nuova *mixité* funzionale, in contrapposizione e alternativa allo *zoning*, che sembra il carattere emergente della città diffusa e contemporanea.

### 2.3. Costruire paesaggio

Nel corso degli studi per il PTCP, pur essendo il tema della pianificazione del *paesaggio* confinato dalla vigente normativa nella competenza dello Stato e della Regione, la Provincia considera, ovviamente, questo tema non separabile da quelli di attuale e diretta competenza provinciale, principalmente per due ragioni:

- gran parte del paesaggio veneziano è frutto della costruzione antropica, non solo in quelli che riconosciamo come *paesaggi tradizionali* di valore artistico o identitario – nel nostro caso, per antonomasia, i centri storici, le ville venete e il loro contesto figurativo – ma anche in quello che oggi si presenta come critico in quanto aggredito o manomesso. In questo senso il termine assunto dal PTCP di *paesaggio in transizione* affronta, in attesa delle scelte regionali, la questione di governare un territorio in evoluzione, nei confronti dei paesaggi tradizionali (minacciati) e dei nuovi paesaggi (da riconoscere);
- qualunque intervento sul territorio continua ad avere un effetto (positivo o negativo) sui paesaggi e può però produrre il **paesaggio contemporaneo** da *lasciare*, mutuando un concetto reso celebre dalle teorie sullo sviluppo sostenibile, *alle future generazioni*.

Il Piano assume che sia possibile e doveroso produrre paesaggio contemporaneo, rigenerando e generando ambiente (corridoi ecologici, nuovi boschi e nuovi paesaggi d'acqua, aree periurbane, etc.), ridisegnando il rapporto tra ciò che definiamo urbano e ciò che sta diventando la campagna e ridefinendo relazioni sostenibili e integrate tra aree urbane, spazi rurali e urbano-rurali, e paesaggio *metropolitano diffuso*, uno dei caratteri strutturali del futuro provinciale.

Il paesaggio, assume quindi il carattere di concetto *cerniera*, che raccorda politiche differenti sul territorio e costringe alla operatività virtuosa, con azioni di attuazione del Piano che possono essere gestite localmente, con pieno coinvolgimento e protagonismo dei Comuni. Ciò risponde ad una forte segnalazione del processo partecipativo, che ha visto comitati ed associazioni locali attivi e propositivi.

Il *Rapporto della Agenzia Europea dell'Ambiente*, indica forti raccomandazioni per il governo dello *sprawl metropolitano*: questo richiamo viene assunto dal PTCP proprio come linea guida che lega assolutamente il contenimento della urbanizzazione casuale e puramente incrementale alla produzione di paesaggi contemporanei. Quando le linee del PTRC individuano il concetto di *paesaggio di limite*, periurbano e diffuso, attestano l'interesse che i piani devono porre al paesaggio in transizione, allo spazio rurale tra città e campagna e allo *sprawl* nella metropoli diffusa.

La Soprintendenza, come si è accennato, chiede al PTCP di focalizzare alcune valenze del paesaggio, inteso nella accezione larga del "Codice dei beni culturali e del paesaggio":

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• non utilizzare nuove risorse territoriali se non in assenza di alternative</li><li>• favorire insediamenti su aree compromesse</li><li>• tutelare e promuovere lo spazio pubblico</li><li>• recuperare spazi dell'edificato rurale</li><li>• valorizzare elementi ambientali del paesaggio agrario</li><li>• rendere coerente la cucitura dei contesti edificati</li></ul> |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• scegliere tipologie identificative del territorio</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

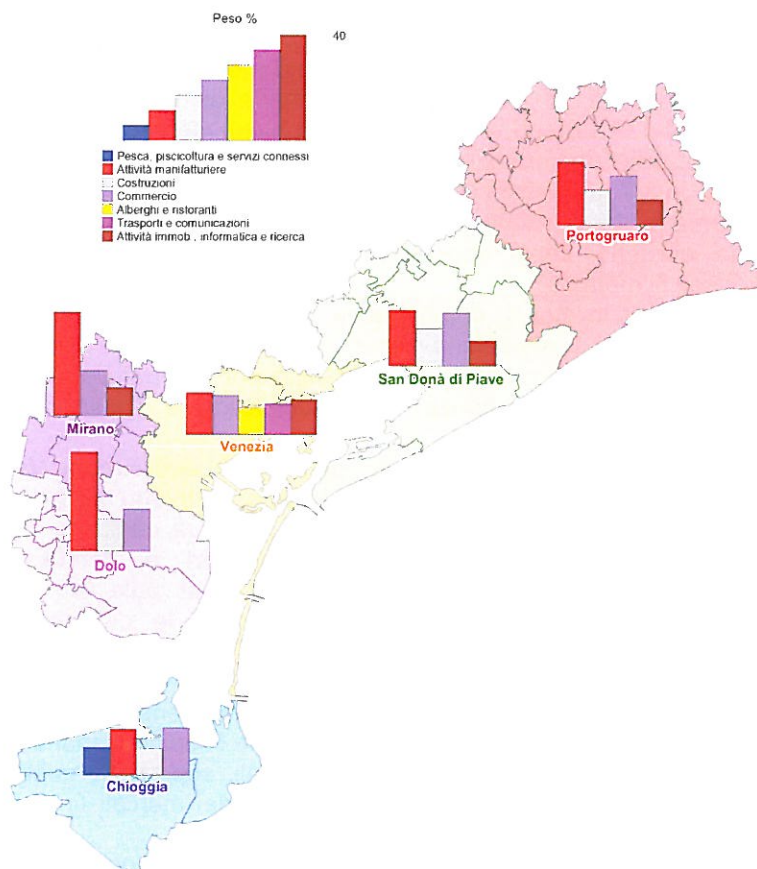
- mitigare la costruzione del paesaggio contemporaneo con il rispetto negli ambiti pregiati dei contesti figurativi tradizionali
- recuperare edilizia minore di valore storico
- tutelare gli edifici nel loro contesto.

#### 2.4. Scenario economico

Lo **scenario economico** è composto dalle diverse caratteristiche strutturali della provincia, come noto articolate e non appiattite su *monocolture* (es. *manifatturiere, turistiche*). La forza di questa comunità e del suo territorio è, infatti, basata sulla gamma produttiva che, distinguendola da altri contesti del Nordest, si presenta ricca di componenti diverse. Tale varietà (riconosciuta come punto di forza dell'area di Venezia a scala europea dalla DATAR (2003)) ha permesso e faciliterà di assorbire le crisi, come è già avvenuto dalla fine degli anni Settanta rispetto alla grande industria di base a Marghera.

La **notevole varietà delle attività economiche presenti sul territorio ha fornito elementi di continuità nella crescita** anche in una fase, come quella 2002-2005, che è stata di generale stagnazione per l'economia nazionale e per quella veneta in particolare. Come si è detto, tuttavia, risulta **piuttosto difficile usare i consueti modelli di sviluppo** per effettuare, attraverso *proiezioni* di dati riferiti al passato, *previsioni* di medio-lungo periodo. Per un piano territoriale è consueto proporre un dimensionamento dei fabbisogni insediativi sulla base delle variazioni attese nelle attività economiche caratteristiche, a cui viene attribuito un coefficiente di **consumo del suolo**. Le variazioni vengono solitamente calcolate mediante il controllo delle dinamiche demografiche e di alcuni parametri economici – tendenze settoriali, condizioni del mercato del lavoro, grado di apertura economica, potenziale di crescita – dai quali si ricava la composizione futura delle attività produttive e, di conseguenza, una corrispondente **domanda insediativa**.

## SPECIALIZZAZIONI PRODUTTIVE PER SETTORE (percentuali addetti sopra il 10%)



Fonte: COSES elaborazioni su dati CPI, doc.867.0 aprile 2007

Tuttavia, lo scenario che si sta prospettando nelle economie ad elevato sviluppo, come il veneziano, presenta diversi elementi di discontinuità, che complicano notevolmente il quadro previsionale. Parlare di industria o agricoltura moderna diventa difficile senza guardare alle attività di ricerca, progettazione e design, sviluppo tecnologico, finanza, logistica, comunicazione, distribuzione. **Tali attività quasi mai si sostituiscono completamente a quelle precedenti e, soprattutto, hanno esigenze di spazi che sono diverse ma non necessariamente inferiori a quelli necessari per le operazioni manifatturiere e di trasformazione a cui sono collegate.**

Dall'altro lato l'economia veneziana, come del resto avviene in molte altre aree ricche d'Europa, sta mettendo in luce come una componente sempre più importante dello sviluppo è costituita dalla domanda di servizi e tecnologie per la persona – dalla sanità al *wellness*, dalla cultura all'istruzione, dalle attività ricreative a quelle sportive e per il tempo libero, dagli investimenti per la casa al turismo – che non solo accrescono di peso nel

paniere dei consumi, ma anche nell'offerta imprenditoriale, nell'occupazione locale e, di conseguenza, in una correlata **domanda di territorio**. Come abbiamo visto nelle analisi di lungo periodo e di recente contingenza, l'intera perdita occupazionale fatta registrare dall'industria nel periodo 2001-2004 (circa 6mila addetti), è stata recuperata dal solo **comparto "alberghi e ristoranti", che nel veneziano raggiunge nel 2004 quasi 32mila addetti: un valore equivalente a quello dell'intera industria meccanica e superiore di quattro volte e mezza l'occupazione nella chimica**. Se questi cambiamenti sono destinati ad incidere nelle traiettorie di medio-lungo periodo dello sviluppo economico del veneziano, essi pongono problemi molto complessi dal punto di vista della gestione delle trasformazioni territoriali. L'ipotesi di favorire un riuso delle strutture industriali in via di dismissione per accogliere la domanda di nuove attività produttive e di servizio non è, infatti, sempre percorribile. Non solo per la rigidità degli assetti urbanistici esistenti, bensì soprattutto a causa di condizionamenti strutturali, ambientali e a vincoli di mercato.

Escludendo i rari casi in cui i cambiamenti funzionali dell'impresa sono gestiti direttamente dalla proprietà – situazione che si può verificare nella ristrutturazione dei grandi gruppi – la nascita delle nuove attività avviene per lo più sulla spinta di progetti imprenditoriali che esprimono esigenze di immediatezza e flessibilità difficilmente negoziabili.

Questi processi di trasformazione portano perciò ad **accrescere la pressione insediativa anche in presenza di un'economia che, a livello aggregato, appare stagnante**. Un riscontro evidente di questa spinta espansiva degli insediamenti si ha nella **straordinaria crescita delle attività immobiliari e dell'industria delle costruzioni**, che, anche nel veneziano, ha conosciuto una delle fasi più dinamiche proprio nel periodo recente in cui maggiori sono state le difficoltà dell'industria manifatturiera. Se poi si analizzano i dati del settore dell'edilizia, si osserva che oltre la metà degli investimenti – che in Veneto ammontano a quasi 17 miliardi di euro all'anno – è riferita a nuove costruzioni, con un certo equilibrio fra residenziale e non-residenziale (dati Cresme, 2006). Alcune ragioni che possono spiegare la spinta espansiva del settore delle costruzioni negli ultimi anni sono state eccezionali, soprattutto quelle legate agli incentivi fiscali alle imprese (*Tremonti bis*), all'instabilità dei mercati finanziari, ai bassi tassi di interesse sui mutui.

Anche la difficile congiuntura economica ha, paradossalmente, giocato a favore degli investimenti nel settore edile, in quanto ha incentivato **l'immobilizzazione di risorse che non trovano adeguate aspettative di remunerazione in altre attività produttive**. Ma altre ragioni sono invece dovute all'esigenza degli Enti locali di usare la **fiscalità legata all'edilizia** per coprire i mancati trasferimenti, ma soprattutto la **tendenza delle economie ricche di investire quote crescenti del reddito nel settore immobiliare, la cui domanda presenta una elevata elasticità al reddito**. Questo fenomeno pone evidenti problemi di sostenibilità ambientale in un'area che presenta elementi di fragilità, ma anche perché tende a compromettere la disponibilità di una risorsa strategica per lo sviluppo, in particolare per le attività collegate al turismo ospitale, all'agricoltura tipica ma anche agli stessi servizi innovativi, che sempre più richiedono **elevata qualità ambientale come fattore di attrazione degli investimenti tecnologici e del capitale umano**.

Possiamo infine richiamare due temi di particolare rilievo per la pianificazione territoriale concernente le attività economiche.

Il primo riguarda **l'attenzione urbanistica da rivolgere alle economie distrettuali**. Come abbiamo visto, il territorio veneziano presenta una notevole varietà di filiere produttive, alcune delle quali si presentano con una consolidata organizzazione di tipo



distrettuale, che consente alle imprese di essere più competitive grazie alla possibilità di accedere ad un insieme economie esterne specifiche e di risorse collettive. Una vasta letteratura ha da tempo messo in luce **la tendenza alla localizzazione in sistemi produttivi locali o in cluster di attività specializzate**. Sono soprattutto le attività a maggiore contenuto di conoscenza a manifestare questa tendenza, che si sta rafforzando con la diffusione delle tecnologie di rete e la riduzione dei costi di transazione internazionale.

La condivisione di un contesto sociale fra produttori specializzati favorisce, infatti, lo scambio di informazioni critiche, incentiva la diffusione dell'innovazione e rende più efficiente la divisione del lavoro per le attività complesse e che richiedono tempestività di reazione al mercato.

Se questo modello di sviluppo è destinato a crescere nelle economie moderne, è tempo che anche la pianificazione territoriale ne riconosca il valore, **assumendo le istituzioni dei distretti come interlocutori** per condividere le politiche urbanistiche e per individuare idee forti e progetti di uso del suolo. Per la provincia di Venezia una prospettiva di questo genere è utile soprattutto in alcuni distretti. Ad esempio, per la realizzazione di una "città della moda" nel **distretto calzaturiero** del Brenta. Oppure per la creazione di un sistema di infrastrutture per la **nautica da diporto**, collegate allo sviluppo di uno dei distretti più promettenti per la nuova industria veneziana. O, ancora, nel creare un ambiente accogliente per servizi innovativi, capitale umano qualificato e *start-up* tecnologiche nel distretto della conoscenza che si sta formando nell'area di Marghera. Ovviamente, una forte relazione con la pianificazione del territorio c'è con il **distretto della logistica**, considerata la base materiale delle infrastrutture su cui si sviluppano alcune sue attività. In ogni caso, per tutti i sistemi produttivi locali c'è un'esigenza di vedere riconosciute non solo il bisogno di **infrastrutture dedicate, ma anche di segni di identità urbana**, che aiuti a far crescere il senso di appartenenza ad un luogo e, insieme, il radicamento territoriale della cultura produttiva.

Il secondo tema di rilievo per la pianificazione territoriale delle attività economiche è rappresentato dalla necessità di **creare alcune polarità forti all'interno dello spazio metropolitano**. Abbiamo visto come i servizi alla produzione, rispetto a quelli per la persona, presentino una maggiore concentrazione insediativa. Questo fenomeno è perfettamente coerente con il ragionamento sulle economie distrettuali: i servizi avanzati esprimono, del resto, forti esigenze di economie esterne di localizzazione, in particolare di quelle collegate allo scambio di informazioni critiche. Questo dovrebbe portare ad individuare alcune polarità nel territorio, da servire con adeguate infrastrutture urbanistiche e di mobilità, in cui favorire lo sviluppo di insediamenti terziari ad elevata densità.

Due polarità forti di questo tipo sono da tempo state individuate nel territorio veneziano e presentano un alto grado di realizzazione: da un lato l'area di **Marghera**, per i servizi di tipo direzionale, le produzioni ad elevato contenuto di innovazione tecnologico e i possibili sviluppi sul fronte del turismo d'affari e culturale; dall'altro l'area di **Tessera**, che attorno all'aeroporto Marco Polo sta vedendo crescere un insieme di attività collegate alla logistica e, nella prospettiva del progetto *Venice Wings*, alle tecnologie aeronautiche.

Altre polarità urbanistiche si stanno comunque formando sia sull'asse verso Padova, con ipotesi variamente denominate che interessano aree già destinate a tali attività dai piani comunali (*Città della Moda*, *Veneto City* ed altre), sia nel Veneto orientale, con gli interventi in corso di definizione e/o attuazione come *East Gate* nell'area ex Eni, *Outlet di Noventa* e altri. Ciò che possiamo osservare è che tali polarità difficilmente possono essere regolate solo dalle logiche del mercato immobiliare, senza che si producano esternalità negative. I rilevanti impatti ambientali e infrastrutturali che tali operazioni

comportano, ma anche la stessa esigenza di favorire condizioni per lo sviluppo di un terziario moderno, richiedono che essi rientrino nell'agenda della politica economica del territorio e della pianificazione.

Gli approfondimenti sul sistema terziario hanno confermato in pieno che **la transizione ad una economia terziaria non riduce l'uso di spazi da parte delle imprese**. Sia il comparto HORECA, ricettività e ristorazione, sia i cosiddetti uffici, ma **soprattutto commercio e logistica si dimostrano grandi consumatori di spazio (suolo, volumetrie)**.

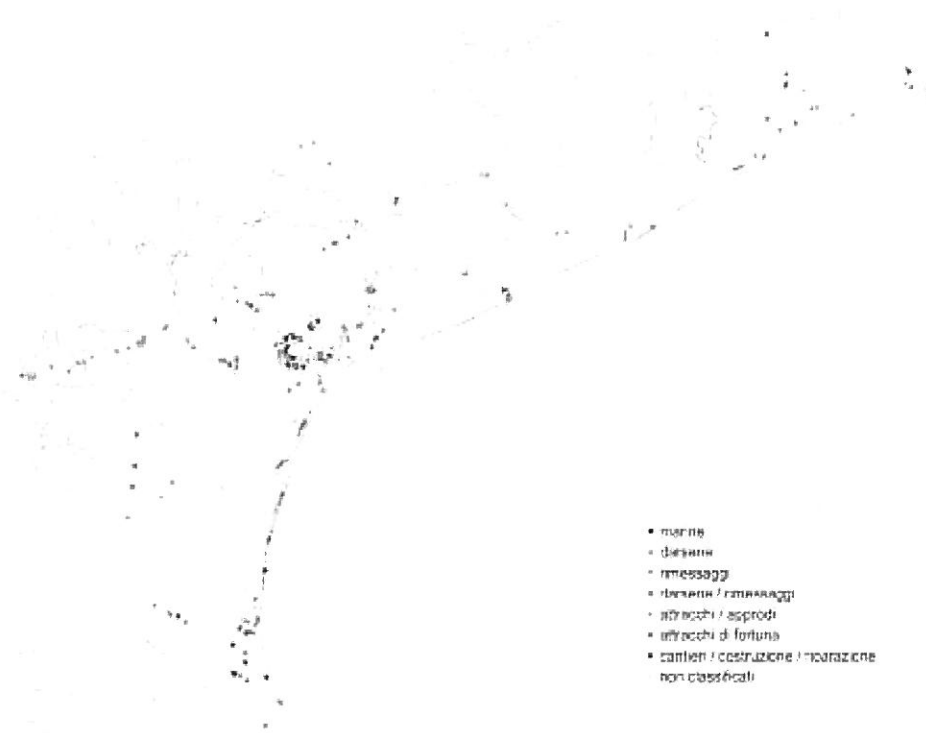
In generale, quindi, gli studi ci dicono che esiste una domanda di spazio per attività economiche, tutt'altro che *spenta*, legata a opportunità di sviluppo per nuovi comparti produttivi e distributivi (es. logistica, quasi-manifattura, commercio, turismo e tempo libero, servizi alle persone e alle imprese, *conoscenza e progettazione*) che il Piano intende guidare verso la realizzazione di *nodi* insediativi, organizzati: in rapporto ai corridoi infrastrutturali e in dialogo con la rete dei centri esistenti, antichi o recenti, consolidati e riconosciuti dalle comunità.

Questo elemento permette al PTCP di indirizzare gli interventi dei Comuni – nella fattispecie rispetto alle cosiddette AEV o ai grandi insediamenti commerciali – in coerenza con le linee guida strategiche per la propria azione diretta e per la partecipazione alla *governance* nei confronti delle grandi scelte infrastrutturali – i corridoi – e logistiche: porto, aeroporto, interporti.

Lo SD ha assunto il turismo come una opportunità strategica per la provincia. **L'economia turistica**, raggiunta l'assoluta maturità dopo 40 anni di evoluzione cospicua e massiva, ha una capacità trainante rispetto ad un complesso di filiere produttive: in special modo quella culturale e quella che riferiamo allo *spazio rurale* in profonda transizione.

Questa stessa economia, fuori dal luogo comune della monocultura, presenta opportunità di qualificazione che hanno con i beni territoriali una relazione potenzialmente virtuosa di grandissimo rilievo e ha una grande forza proprio nella differente gamma di offerta/clientela in rapporto alla diversa messa in valore delle risorse caratteristiche (es. retroterra, acque fluviali, darsene, ville...).

## IL SISTEMA DELLA NAUTICA IN PROVINCIA PUNTI NAUTICI AL 2007



Fonte: elaborazioni SIT COSES su dati di fonti varie, 2007

Nel territorio provinciale anche le strutture per la nautica (che comprende l'insieme di porti, darsene, approdi, cantieri con ricovero, rimessaggi e altre strutture connesse e complementari), sono diffuse.

Si evidenziano tre concentrazioni spaziali (doc. COSES 855, 2007):

1. la costa, in cui dal PTRC si segna il polo (progettuale) di Caorle e in cui l'ambito Piave Vecchia (Cavallino e Jesolo) costituisce un polo affermato;
2. la Laguna di Venezia con un forte ruolo della gronda; dal PTRC si segnalano i poli di Chioggia e Venezia - Marghera
3. **i tracciati fluviali**, con una diffusione leggera (legata spesso a ricovero e manutenzione) e un potenziale connettivo *strutturale* e *caratteristico* con la Laguna e la costa.

#### 2.4.1. Marghera

L'area industriale costiera di Venezia, *sito di interesse nazionale* sotto ogni punto di vista, è sicuramente lontano dallo smantellamento e non va considerata dismessa. La forza di questo nodo provinciale e regionale risiede, anzi, nella sua permanente e crescente complessità. Lo SD ha confermato due funzioni caratteristiche storicamente consolidate:

- la funzione portuale;
- la funzione industriale manifatturiera.

La prima, in una logica retroportuale presenta interessanti integrazioni anche con l'intorno urbano e regionale sotto il profilo produttivo. E in questo senso risulta fondamentale la questione connettiva:

- all'interno dell'area con le autostrade del mare e il terminal di Fusina;
- con l'intorno di prossimità, il sistema viario e ferroviario e il quartiere;
- con l'intorno regionale e extraregionale.

All'interno della ipotesi nazionale di piattaforma logistica dell'alto Adriatico si colloca uno dei possibili sviluppi di Marghera. In prospettiva occorre legare maggiormente il porto alle filiere del Nordest, ipotizzando alcune lavorazioni retroportuali e/o stoccaggi che razionalizzino il sistema logistico distrettuale. Anche operatori della grande distribuzione potrebbero interessarsi ad una piattaforma logistica con quasi-manifattura in zona retroportuale.

Il rapporto tra valore di un container passa da 5 a 400 dollari se si attivano fasi di quasi-manifattura rispetto al solo movimento merci.

L'attivazione di una filiera meta-distrettuale basata sulla quasi-manifattura in area retroportuale:

- comporta la disponibilità di adeguate superfici per la movimentazione e il deposito, l'integrazione del sistema portuale veneto, e del porto di Chioggia
- riduce il rischio (carico ambientale da movimentazione merci, rischio incidenti) del sistema regionale: manifattura (distretto), quasi-manifattura (retroporto, interporto), banchina (zona industriale costiera);
- concretizza e rafforza il sistema metropolitano con Padova e Treviso.

La Provincia, tra i promotori degli Accordi per Marghera, conferma una strategia che coinvolga gli stakeholder, i soggetti che agiscono industrialmente (le imprese) e che hanno propri piani industriali. Occorre verificare la filiera chimica, non mantenere 'aree bianche' per le quali persiste una strategia a sé stante (l'isola della chimica come tabù della pianificazione). Lo SD e ora il PTCP hanno assunto l'ultimo Accordo come punto di partenza per un progetto di area. In termini di teoria industriale il futuro della chimica risulta poco sostenibile. Tuttavia lo smantellamento non ha convenienze nel medio periodo e va gestito in termini evolutivi e di turnover di attori e di aree. Il metodo scelto per il PTCP di processo interlocutorio tra attori coinvolti aiuta a costruire linee coerenti per la Provincia nelle azioni di governance.

La stessa questione delle bonifiche potrebbe essere impostata strategicamente come il nucleo di una filiera di industrie ecologico/ambientali, in cui il know-how acquisito sul campo sia start-up di attività permanenti ad alto contenuto di R&S. In tale quadro il progetto *Vallone Moranzani* indica una modalità che può determinare sinergie per la riqualificazione ambientale e territoriale.

Altre due funzioni distinguono l'area in termini di mixità insediativa e produttiva:

- la funzione di polo scientifico e tecnologico, a partire dal VEGA. Guadagnata la propria consistenza questa funzione merita di consolidarsi, in particolare attraverso le opportunità del distretto delle nanotech.
- la funzione cantieristica. Grandi navi da crociera e grandi yacht innescano una filiera importante per l'arredo navale che si gioca a scala regionale e del Nordest.

L'Italia è leader mondiale nella cantieristica di lusso e ha diversi poli a scala nazionale: aree a ridosso di Fincantieri potrebbero giovare dell'innescato di tale filiera. In questo scenario, fatta salva la questione dell'escavo adeguato dei canali (*vedasi Vallone Moranzani*), sono da considerare positivamente attrezzature nautiche ed aree destinate alla cantieristica anche piccola e media per la costruzione:

- a destinazione leisure, particolarmente destinate alla manutenzione del segmento lusso;
- a destinazione crocieristica, come una delle alternative o integrazioni alla localizzazione in città antica.

## AREA PRODUTTIVA MARGHERA - COMPATIBILITA' E SINERGIE

INDICAZIONI SD PTCP 2007

INDICAZIONI PROTOCOLLO MARGHERA 2 SINERGIE di Piano  
*aree progetto*

area industriale costiera

interventi sulla viabilità	strategie mobilità
<i>monitoraggio e gestione emergenze</i>	direttive e norme PTCP (RIR)
movimento merci pericolose	progetto Venice Wing
<i>aeronavali</i>	polo Tessera

*ambito laguna (Gronck)*

porto commerciale

retroporto	<i>portualità</i>	
piattaforma logistica alto adriatica	<i>piattaforma logistica</i>	LOGISTICA
porto Chioggia		
connessioni e interporto Padova		
interporti Portogruaro S.Stino		
sinergie con Trieste		

industriale manifatturiera

bonifiche	master plan bonifiche	
	<i>riqualificazione ambientale</i>	
filiera chimica	ciclo del cloro (Enichem-Syndial, Ineos)	
	<i>applicazioni idrogeno</i>	
produzioni energia	<i>energie</i>	
	energie rinnovabili	
	<i>alluminio</i>	
parco industriale ecologico	area ecologicamente attrezzata	
polo scientifico tecnologico		METAS
VEGA	<i>distretto della conoscenza</i>	metadistretto ambiente
Università	direzionale	
distretto nanotech		
biotech		
tecnologie restauro		
cantieristica e crocieristica		
grandi cantieri navali	<i>cantieristica</i>	
cantieristica deluxe	<i>nautica e diporto</i>	
crocieristica		

FONTI: SD PTCP 2007 p. 64; PIANO STRATEGICO VENEZIA, ECOSFERA 2008; altre Fonti diverse  
ELABORA: COSES, 2008

## 2.5. Scenario sociale

Nel percorso di PTCP si è rafforzata la necessità di considerare per il piano uno **scenario sociale**, sulla base di una attenzione, considerata strategica per la comunità provinciale – nelle sue popolazioni, residente, presente, immigrata e ospite – e per i fattori di benessere non strettamente economico, ma *culturale e identitario*, di lunga durata.

### 2.5.1. I nuovi cittadini della provincia metropolitana

Fin dal DP (individuando *residenti, turisti e immigrati* come popolazioni con *uguali diritti*, pag. 56 del DP), il Piano della Provincia, si è riferito ad una comunità composta:

- sotto il profilo proprio dei contesti metropolitani, per i quali la popolazione temporaneamente presente ha un rilievo caratteristico, per dimensione, rispetto a quella stabilmente residente (e presente), e per ruolo, in quanto fattore che documenta l'attrattività e la competitività di quella metropoli rispetto ad altre e in assoluto. In alcune porzioni del cuore metropolitano è fisiologico che la popolazione temporaneamente presente superi stabilmente quella anagraficamente residente;
- sotto il profilo multiculturale, secondo cui la globalizzazione riguarda anche i liberi movimenti delle persone, in geografie sempre più estese e coese, che vanno favoriti e tutelati come arricchimento e scambio non solo economico;
- sotto il profilo del sistema turistico, e in generale dei viaggi e dei soggiorni, considerando gli ospiti per vacanza, ozio, diletto e svago come potenziale economico, culturale e sociale dei territori, con un rapporto equilibrato e durevole rispetto agli abitanti abituali. Da tempo le organizzazioni mondiali del turismo raccomandano ai piani l'adozione di indicatori ottimali del rapporto tra popolazione ospite e ospitata;
- sotto il profilo del movimento interno ad un'area e, con le aree contermini (*fuori scala*), nelle forme del pendolarismo o della cosiddetta popolazione giornaliera, sulla base degli spostamenti abituali per lavoro, studio, utenze varie e relazioni *F&R* amici e parenti, nonché degli spostamenti occasionali e casuali, dovuti alla capacità dei poli di concentrare i cosiddetti servizi rari, determinando flussi di utenti ad ampio raggio.

Tali sono le popolazioni a cui il Piano si riferisce e che compongono la comunità di riferimento, superando la retorica della popolazione anagrafica che non consente di definire adeguati ed efficaci indirizzi.

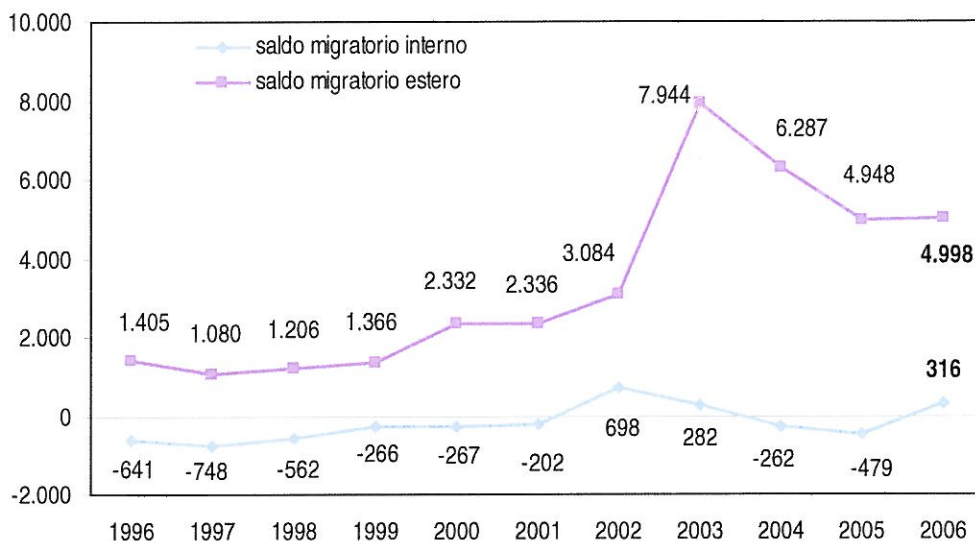
Quanto alla popolazione residente, un'interessante evidenza degli studi è che persino questa componente *classica* va considerata, in prospettiva, molto più mobile di quanto i normali indicatori demografici facciano apprezzare.

Lo scambio incessante e cospicuo della popolazione residente tra Comuni della Provincia, determina una permeabilità sociale metropolitana, che rende difficile e forse inadeguata una rigida gestione comune per comune dei temi connessi alla residenza-lavoro. E d'altra parte, la stessa mobilità territoriale e l'accesso ai servizi, indifferenziato rispetto al luogo di residenza, già rendono evidente la necessità di trattare detti temi a scala sovracomunale e con un approccio capace di superare gli irrigidimenti delle classificazioni amministrative.

### 2.5.2 Generazione di futuro

Le previsioni demografiche confermano quanto osservato per il Veneto: senza la componente di immigrazione extracomunitaria e dell'Europa allargata, la nostra provincia e segnatamente il capoluogo sono destinati ad implodere: per un verso scendendo sotto soglie tipiche dei poli urbani e metropolitani, per un altro "invecchiando" eccessivamente e dando corso ad ulteriori implosioni oltre che a questioni di gestione (sanitaria, postlaborativa, abitativa) particolarmente gravose per la comunità.

#### Saldo migratorio interno ed estero in provincia di Venezia. Anni 1996 – 2006



Fonte: elaborazione Coses su dati Istat, *Popolazione e movimento anagrafico dei comuni, 1996 - 2006*

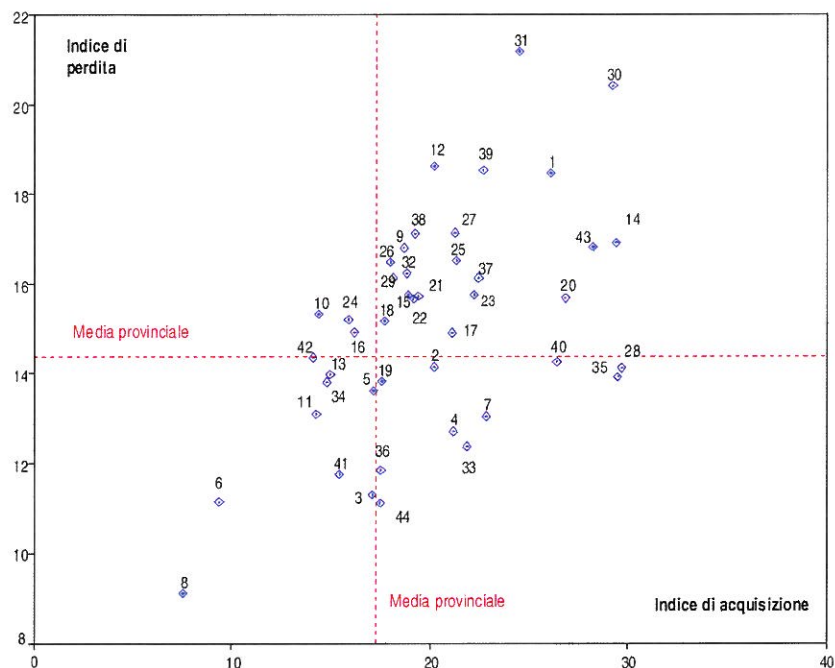
Le conseguenze sono, non solo, la necessità di *aprire le frontiere* ma anche di accogliere gli immigrati come cittadini provinciali a tutti gli effetti.

**La multiculturalità è dunque un tratto caratteristico del futuro immediato.**

In base all'indice di movimento si può sintetizzare, senza richiamare numeri e valori (doc. COSES 916.1), dicendo che ciascun Sindaco vede cambiare durante il proprio mandato (ogni 5 anni) fino ad un terzo dei cittadini che abitano nel comune: prendono la residenza, la trasferiscono, nascono e muoiono. Spesso migrazioni e immigrazioni riguardano comuni contermini sicché con i Sindaci confinanti si condividono politiche della casa, dei servizi, delle strade, del TPL, dell'ambiente. Un motivo concretissimo per coordinare la programmazione e la pianificazione territoriale dei comuni. E un motivo, forse, perché i cittadini comincino a sentirsi **residenti in provincia**, piuttosto che nella frazione del comune dove sono nati.



## INDICE DI PERDITA E ACQUISIZIONE DEMOGRAFICA 2003-2006

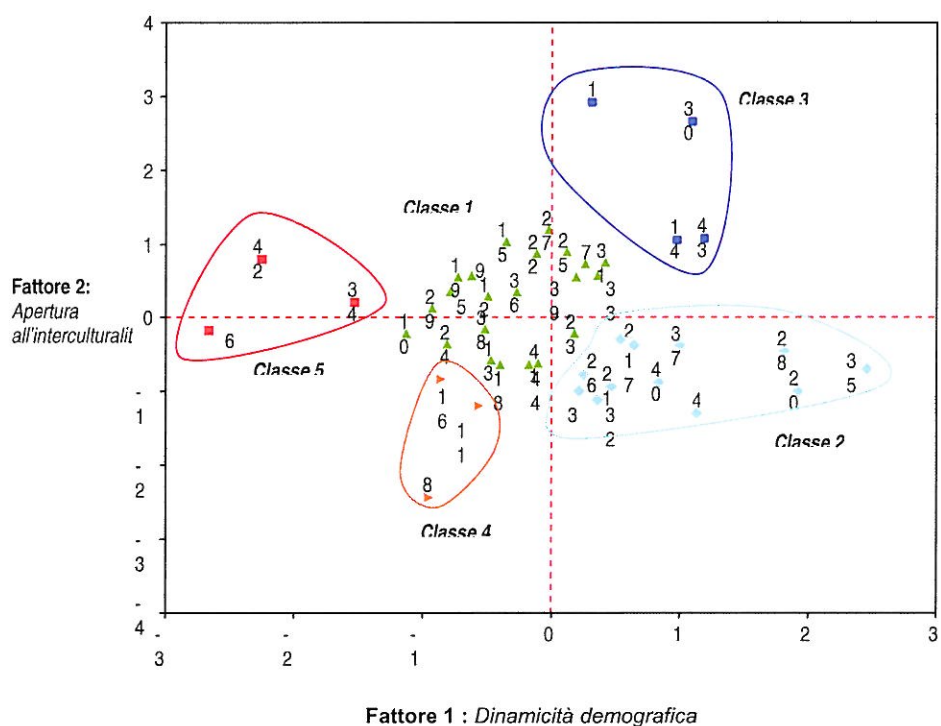


Fonte: elaborazioni COSES Mantese 2007 su dati Istat

Il profilo metropolitano dei comuni dell'area centrale (segnatamente Marcon, Quarto, S. Maria di Sala, Martellago, ...) viene confermato anche dall'alto movimento demografico "tra loro", dalla buona attrattività di tutti e dalla appartenenza ad un quadrante 'positivo' dei comportamenti demografici. Anche alcuni comuni delle città del Lemene e del Piave partecipano attivamente a questo tipo di movimenti "di ambito" mostrando come anche per queste parti di provincia *l'abitare* non sia più radicato a scala di frazione o di comune, ma, appunto, di ambito.

Gli studi permettono anche di apprezzare come il carattere della multiculturalità sia già consolidato in alcuni ambiti più che in altri (la classe 3), mentre il suo abbinamento con l'effervescenza demografica non è scontato (classe 2 con molti comuni della cintura metropolitana). Un significativo mix si ha in classe 1 (città del Piave, parte della Brenta).

### Distribuzione dei comuni secondo la struttura e la dinamica demografica



#### 2.5.2. Dare luogo a buoni lavori

Da molti anni le analisi sul mercato del lavoro in provincia segnalano:

- un tasso di disoccupazione fisiologico, entro il **buon quadro** veneto e nordestino (nel 2006 il tasso è 4% in Veneto, stabile, e 5% in provincia, con una crescita sul 2005 che riguarda segnatamente le donne);
- un sensibile **mismatch** tra qualità possedute da chi domanda lavoro (livelli scolastici, skill, gamma demografica) e le richieste di chi lo offre, in particolare nella città capoluogo e nel suo *Centro per l'impiego*;
- una recente evidenza (Rapporto COSES 120/2007) di lavori *più sicuri* (di più lunga durata contrattuale) per i *meno istruiti* rispetto ad una **precarizzazione maggiore delle alte qualifiche** (lavoro intellettuale e professionale). Nella nostra provincia crescono moltissimo le collaborazioni a progetto, rispetto al Veneto: un destino da intellettuali e tecnici *parasubordinati* e *infedeli*?;
- una presenza massiccia di **lavori connessi al sistema ospitale**, che scontano in parte la stagionalità (pur allungata e coperta da garanzie contrattuali e, comunque, inferiore a quella dei *lavori in agricoltura*) e in parte il fenomeno dei *cherry pickers*, coloro che colgono l'attimo –dell'anno o della vita– per lavorare nel turismo, come occasione casuale e transitoria (puntano ad altre professioni, escono dal mercato del lavoro, rientrano occasionalmente, lo ritengono un impiego di ripiego...);

- una significativa presenza di **manodopera immigrata**, soprattutto in alcuni settori e mansioni (manifatturiero, commercio, edilizia), che tuttavia non raggiunge 'emergenze' tipiche di altre parti del nord-est e del Paese (es. valle del Chiampo). Questo si accompagna alla ormai nota difficoltà a trovare nativi disponibili per talune mansioni e salari e dunque cresce la disponibilità delle imprese ad assumere persone immigrate (dati Excelsior 2006/7);
- una qualche diffusione **dell'impresa immigrata**, che non evidenzia fuochi problematici, come in altre aree metropolitane (es. le cosiddette *chinatown*);

La relazione tra pianificazione territoriale, ancorché strategica, e mercato del lavoro, occupazione e professioni è assolutamente mediata.

Difficile, rischioso e forse improprio affermare che alcune scelte, orientamenti e direttive per l'uso dei suoli o anche per la localizzazione e organizzazione delle AEV e per la indicazione dei nodi (es. distrettuali, logistici), incidano (e quanto) sul mercato del lavoro, nel breve e medio periodo.

Possiamo, in ogni caso, segnalare alcune congruenze tra i caratteri sopra richiamati -, alcuni dei quali positivi (l'alta occupazione, il buon inserimento dei migranti, la lunga stagione nel turismo), altri molto meno (intellettuali e tecnici precari e poco pagati)- e le visioni strategiche del piano:

- la attivazione delle filiere connesse col turismo e la qualificazione di nuovi *prodotti* (cultura, natura, enogastronomia, nautica, agriturismo) può diversificare gli sbocchi professionali di medio-alto livello caratteristici di alcuni ambiti, nonché allungare ulteriormente la stagione e rendere meno 'di ripiego' il *lavoro* turistico;
- la nuova industrializzazione e il mix produttivo del polo di Marghera può facilitare la transizione generazionale, dalla manifattura industriale di base, verso una gamma di mestieri (es. filiera della nautica) e professioni (es. R&S) più *ricca*;
- il potenziamento della logistica nel sistema marittimo e di *retro porto* può concorrere ad una diversa distribuzione, negli ambiti, degli attuali flussi di pendolarismo obbligato e di lunga tratta (aree del sistema portuale);
- la organizzazione di AEV intercomunali e integrate, lungo i corridoi e in connessione con i nodi del TPL, può concorrere a disegnare una nuova rete casa-lavoro di scala adeguatamente metropolitana e più leggera in termini di carico inquinante e traffico;
- la maggiore attrattività e competitività della provincia, nel Veneto e in Europa, può attivare nuovi flussi migratori sia da lontano (professioni specifiche, es. legate alle bonifiche, alle nuove tecnologie, alla logistica, alla cantieristica marittima e aerea) sia dall'intorno prossimo, per lavoro-residenza di medio periodo (ciclo di vita delle persone e delle famiglie) o periodica;
- una evoluzione del *campo metropolitano* e una ulteriore diffusione dell'effetto città con relativo addensamento del tessuto insediativo potrebbe riverberarsi sulla opportunità di nuovi servizi alla persona (un buon settore di occupazione) e di nuovi-antichissimi mestieri dell'artigianato e del piccolo commercio (riparazioni, confezioni, produzioni pregiate) di cui recentemente si sono denunciate larghe deficienze e in cui i nostri giovani e certe componenti immigrate potrebbero sviluppare imprese e lavoro.

### 3. IL QUADRO STRUTTURALE

#### 3.1. *Caratteri duraturi e distintivi*

Nello SD, cui si rinvia, sono state evidenziate le caratteristiche distintive e qualificanti del territorio provinciale e della sua comunità. Riassumendo in estrema sintesi, con una suggestione, i caratteri distintivi riconosciuti sono *l'acqua e la storia*.

Senza ripercorre studi, analisi e confronti che consolidano questa assunzione, la tavola di piano denominata Carta dei vincoli e della pianificazione territoriale esprime tecnicamente e visivamente questi elementi: non a caso già soggetti ad una serie di attenzioni specifiche della pianificazione, anche se non sempre capaci di garantire e di attivare politiche di tutela e messa in valore.

In particolare:

- le Lagune e i residui di laguna, la gronda (zone umide e di speciale interesse e protezione). In particolare quella di Venezia cerniera del sistema anfibio, sistema di iconemi e marchio territoriale unico, paesaggio di eccezionale valenza ed elemento ambientale decisivo per la sostenibilità dell'impronta ecologica;
- il corso dei fiumi, di vario regime e portata, confluenti in Adriatico e/o nelle stesse lagune;
- gli elementi puntuali o ambientali di valenza artistica e storica, a partire dalle ville venete e dal patrimonio costruito dei centri storici e, in particolare, il complesso della Città Antica di Venezia, fino ai siti e beni archeologici e ai tracciati delle antiche vie (strade romane, centuriazione romana);
- il territorio rurale, anche nelle estensioni caratteristiche delle bonifiche recenti e nei residui periurbani di grande rilevanza per la qualità del sistema insediativo. Per questa caratteristica, oltre le valenze paesaggistiche e naturalistiche si rileva un distintivo elemento idraulico e idrogeologico, che conferma il rapporto strutturale col regime delle acque (il vincolo idrogeologico è straordinariamente esteso);
- l'affaccio costiero, non solo come interfaccia terra-acqua (ecosistema, paesaggio) ma come elemento che ha determinato, nella sua forte artificializzazione, i caratteri contemporanei e produttivi della provincia: da un alto le zone portuali e industriali costiere (Porto Marghera e Chioggia), dall'altro il quartiere balneare turistico della metropoli centroveneta.

Il PTCP assume come quadro strutturale le caratteristiche valutate come durevoli o meritevoli di durare, anche in base alle percezioni e alle valutazioni diffuse emerse nel processo di partecipazione, in particolare nelle prime due Fasi, e di essere salvaguardate e messe in valore, non solo come elementi promotori di benessere economico, ma come costitutivi di identità e di riconoscimento culturale.

Vale la pena di ricordare, rimandando alla cospicua cartografia storica della provincia, che gli elementi riconosciuti dal piano sono strutture geomorfologiche storiche che hanno determinato il sistema insediativo:

- le Lagune (Venezia, Caorle e del Morto a Eraclea);
- i corsi fluviali (città del Lemene, del Piave, del Brenta, Adige a Sud, Livenza e Tagliamento a nord);
- la rete irrigua e i bacini di bonifica (Piave, Tagliamento, Brenta, Adige);
- la bonifica centrale (Bacchiglione, Brenta, Dese e Sile).

Su questi caratteri strutturali il piano non vuole agire tanto con misure prescrittive ma piuttosto con direttive per la formazione dei piani comunali e con iniziative e azioni che la Provincia si candida a promuovere: prima fra tutte la Rete Ecologica provinciale, infrastruttura ambientale diffusa e portante delle azioni per il mantenimento della biodiversità, per l'alleggerimento dell'impronta ecologica, per la tutela dei paesaggi, per la ricomposizione e la rinaturazione di un territorio frammentato e fragile.

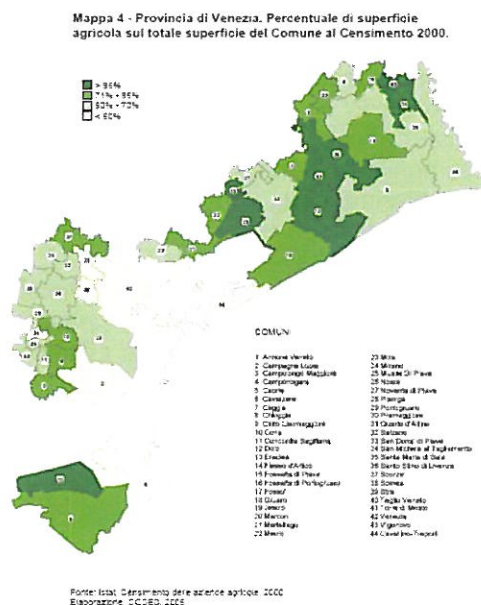
Nella provincia, nonostante la forte diffusione abitativa, produttiva e turistica si è mantenuto un cospicuo patrimonio rurale.

Sia le rappresentazioni cartografiche di *Corine Land Cover 2000* (pag. 35 dello SD) sia i dati ISTAT sulla superficie agricola utilizzata (la SAU) sono, in questo senso controintuitivi, rispetto alla retorica della città diffusa: villette e capannoni dovunque. I dati ci dicono che la **cosiddetta campagna – coltivata o meno** – è ancora un carattere strutturale: esiste, resiste e qualifica.

Sul totale delle superfici provinciali (quasi 2 milioni e mezzo di kmq, che scendono a poco più di 2 milioni senza i corpi idrici) le aree agronaturali sono oltre 1,8 milioni: oltre l'88%. In una provincia frammentata e artificiale, come abbiamo ragione di definirla, le aree artificiali erano al 2000 *solo* l'11,3%. La SAU sempre nel 2000 era il 48,6% con 1,2 milioni di kmq. E' verosimile (mancano dati aggiornati omogenei) che in questo inizio di millennio parte della superficie agronaturale sia stata costruita, certo non tanto da invertire le proporzioni.

Molte di queste porzioni rurali, seppur indicate come *a rischio*, tracciano ancora una valida trama verde "dentro la città diffusa", lungo la "costa urbanizzata" e soprattutto alle sue spalle.

E' interessante notare le quote di campagna non coltivata nelle zone più urbanizzate della cosiddetta metropoli o delle città costiere turistiche.



Quelle che possiamo vedere come *dita verdi*, e che accompagnano l'ossatura radiale della viabilità metropolitana (Brentana, Miranese, Castellana, Terraglio, Triestina), sia dove si riferiscono a corsi d'acqua che dove *palmano* la mano, tra un tracciato e l'altro, costituiscono una struttura riconosciuta, confermata e rafforzata dal Piano, da perseguire con tutele, con direttive relative alle zone agricole dei comuni, alle aree naturali protette e a quelle da segnalare per la tutela paesaggistica alla Regione, nonché con iniziative e azioni dirette come i corridoi ecologici, le aree nucleo e le altre declinazioni della Rete Ecologica provinciale.

La Laguna è l'altra metà del cerchio: limite verso mare di un anello della tutela e del *disegno verde-azzurro* del Piano.

### **3.2 Criticità e valori**

La peculiare geomorfologia della provincia ci aiuta a riconoscere le invarianti e ad assumerle come strutture confermate dal Piano, proprio in virtù delle criticità emerse nel percorso partecipato. In tutte le Fasi di partecipazione, come riportato nello SD (pag. 50) e nello Schema A di questa Relazione, si è evidenziato e rafforzato un binomio stretto: i punti del territorio più critici sono anche quelli sui quali gli interlocutori pongono maggior valore, attenzione e interesse.

A partire dalla questione generale – il territorio come bene comune su cui costruire il futuro e la criticità del suo consumo e spreco – fino ai dettagli puntuali che riguardano tutti gli elementi segnalati dal piano.

Le tavole 01 e 02 del Piano, se lette contestualmente, confermano il binomio criticità-valore: verificando dove sono segnalate le criticità, ad esempio rispetto alla linea di riva o alle dune e dove sono posti i vincoli, riconosciamo gli elementi caratteristici e distintivi, assunti come strutturali: in questo caso l'affaccio costiero e i luoghi del turismo. Analogamente, seppur diverso, il caso di affaccio per la zona industriale costiera: indicata come sito inquinato e a rischio di incidente rilevante (due criticità forti), è per l'appunto un Sito di interesse nazionale e un valore riconosciuto sotto il profilo economico e produttivo, con la *mixité* di cui si è detto nel Capitolo 2.

Un approccio che risulta chiaro anche visivamente (nelle cartografie) e nella esperienza delle comunità (come testimonia la Partecipazione), confermato con l'esempio dello spazio rurale: segnato in larghissima parte come fragilità per depressione e subsidenza, risulta altrettanto largamente vincolato in termini idrogeologici e attentamente codificato da PAI e PPAI cui il PTCP si riferisce (tavola di 01).

Questo ultimo esempio è anche il migliore per sottolineare l'intendimento attivo del piano, che vuole superare la logica vincolistica del non-agire, mettendo – invece – in campo le diverse competenze della Provincia per una gestione efficace del territorio fragile e a rischio, avendo come obiettivo il mantenimento dei valori.

## 4. IL QUADRO STRATEGICO

### 4.1. Visioni guida

La legge regionale 11/04 fa esplicito riferimento alle prospettive socio-economiche del territorio provinciale, nonché ai distretti produttivi. Le discipline territoriali si esercitano, da molti anni, a pianificare in condizioni di incertezza, che caratterizzano il cambio di Secolo, il transito all'*economia della conoscenza* e quella che viene definita globalizzazione o *allargamento del mondo*.

Pianificare *sotto incertezza*, porta alla cosiddetta pianificazione strategica, dove la proposta degli scenari futuri è legata alla loro condivisione da parte degli attori, capaci di mettere in atto politiche ed azioni per conseguirli.

Il PTCP indica pertanto scenari e **visioni guida, che propone alla partecipazione**, che valgono in quanto **capaci di attivare politiche** in tal senso, e non come mere proiezioni di un futuro tendenziale *previsto*.

In questo Capitolo pertanto si delineano scenari che **non hanno diretta e immediata influenza sulle regole del PTCP, in termini di NTA, direttive e prescrizioni**, ma che si configurano come visioni guida, orizzonti possibili di riferimento per le scelte più direttamente cogenti.

Come si è detto il PTCP ha scelto il metodo della partecipazione, come carattere permanente: in tal senso gli scenari di lungo periodo saranno soggetti a confronto e valutazione, in diversi stadi temporali, nell'attuazione e del monitoraggio-feedback del piano stesso, nonché in sede di valutazione Regionale e di *Progetti di Territorio*.

Le tavole *fuori scala* riferite alle visioni strategiche presentano forti suggestioni. Ricordiamo che queste visioni guida, che non dipendono da scelte autonome ed esclusive della Provincia:

- servono da guida per il confronto nella arena della governance;
- **orientano, senza vincolo ma senza contraddizioni, le scelte cogenti** del PTCP.

Le proposte strategiche del PTCP non avranno validità direttamente normativa: esse hanno lunga durata, sono associate alle interpretazioni strutturali, alle generazioni future e al ruolo di Venezia nella sua regione, nel Nordest e in Europa.

Le visioni guida sono, in qualche misura audaci nell'assumere questo ruolo per la provincia e nel proporre convergenze e alleanze che devono ancora essere consolidate fuori scala: segnatamente con la Regione, con le Città capoluogo e le Province di Padova e Treviso, nonché con gli altri i Comuni, ambito per ambito.

Le visioni guida possono essere definite *dall'alto*, ma hanno *i piedi per terra e nell'acqua*.

Per la specialità della provincia di Venezia, territorio del capoluogo regionale, il primo requisito strategico del PTCP è guardare oltre confine: allargare la progettazione rispetto alla sfera di competenza formalmente Provinciale, per assumere il **ruolo utile e necessario al Veneto**: specificatamente per due elementi strutturali, quali l'affaccio al mare – tramite Laguna – e la diffusione metropolitana condivisa con Padova e Treviso.

Nella sua accezione strategica, il PTCP, si basa su 4 condizioni generali:

1. l'assunzione dell'**adattamento al cambio climatico globale**, nella declinazione adeguata ai caratteri strutturali e alle criticità del proprio territorio, riconosciute dalla comunità come valori;
2. l'assunzione di una **scala vasta** adeguata a collocare la provincia del Capoluogo come strategica nella regione e nel Nordest, con riguardo allo spazio europeo (Espon e Adria-Po Valley);

3. la conseguente determinazione di trattare la **provincia come unità forte**, secondo quanto già assunto nello SD;
4. l'assunzione di una **prospettiva di lungo periodo** che traguardi le pressioni e le contingenze e prefiguri uno scenario evolutivo sostenibile per le future generazioni.

#### **4.2. Due assi strategici fondamentali**

Come in altre esperienze recenti di pianificazione, il PTCP esprime le sue intenzioni più ampie e complessive nel Quadro Strategico. Questo sviluppa le analisi e le proposte già contenute nello Schema Direttore, allargando il campo d'attenzione ampiamente al di là dei confini provinciali, e prendendo in considerazione un'ampia gamma di intenzioni, iniziative e scelte progettuali espresse a diversi livelli e da diverse istituzioni di governo, con diverso grado di determinazione.

Il Quadro Strategico evidenzia i due assi su cui si regge il Piano:

- a) il riconoscimento della priorità della **"questione ambientale"**, segnatamente dell'insieme dei problemi e delle opzioni dipendenti dai cambiamenti climatici globali, al cui centro si situa una nuova più consapevole concezione del sistema lagunare latamente inteso ed unitariamente considerato, in tutte le sue implicazioni;
- b) il riferimento forte ed esplicito alla **realtà metropolitana**, come realtà evolutiva, reticolare e policentrica, aperta al contesto interregionale, nella quale trovano spiegazione e possono ricevere soluzione i principali problemi di sviluppo sostenibile del territorio provinciale, a partire da quelli connessi al riassetto infrastrutturale innescato dal "passante".

Il duplice asse è emblematicamente evocato dalle lagune:

- quella di Venezia, immagine chiave di una nuova-antica "idea di Venezia": un'idea già da tempo proposta eppure troppo spesso e a lungo tradita, che può e deve ora essere riproposta e che, oggi, riceve maggiore forza alla luce dei cambiamenti ambientali che si profilano e degli sviluppi infrastrutturali e insediativi che tendono a sgretolare la supposta unitarietà e netta delimitazione del territorio veneziano;
- quelle residue o bonificate, testimonianza dei caratteri identitari della provincia e capaci di conservare e mantenere nel futuro una distinzione ed un valore comunitario ed attrattivo senza alternative.

#### **4.3. Adattamento al cambio climatico e riqualificazione ambientale**

Il riferimento a questo scenario non è retorico. Pur posto sinteticamente e nella dimensione strategica del Piano, e necessariamente su un orizzonte vasto e sul lungo periodo (le previsioni di UNEP sono al 2030 e al 2099), **il Piano rovescia le priorità tra interventi relativi al cambio climatico e visioni di sviluppo.**

Infatti, mentre in questo Capitolo vengono proposte visioni guida che non hanno immediato valore normativo nelle disposizioni di Piano, gli orientamenti relativi agli adattamenti ambientali vengono tradotti in un corpo cospicuo e preciso delle NTA, con valore direttivo e prescrittivo nei confronti dei Comuni, attuatori del PTCP.



Con questa scelta il PTCP attribuisce agli interventi sulle variabili ambientali, climatiche e di tutela del territorio e dell'ambiente, ruolo non solo *precauzionale e cautelativo*, ma prioritario e preventivo rispetto alle indicazioni di sviluppo del costruito e delle economie.

In realtà non si può evitare di considerare che una efficace strategia di adattamento al cambio climatico implica un ripensamento dell'intero sistema ambientale. Ciò a sua volta comporta l'adozione da parte di tutti i soggetti istituzionali, di regole circa la permeabilità dei suoli, la gestione delle acque in loco, le compensazioni per le nuove edificazioni e così via.

Ma un ruolo centrale assume in questa direzione strategica la costruzione della Rete Ecologica Provinciale (REP) nel quadro della Rete Ecologica Regionale

Nel maggio 2007 l'Assessorato alle Politiche Ambientali della Provincia ha pubblicato La Rete Ecologica della Provincia di Venezia, contenente l'ecomosaico composto da 45 unità il quale costituisce un importante tassello del Quadro Conoscitivo, nei termini di conoscenza valutativa. Da questo punto di vista il Sistema Informativo Ambientale, l'archivio degli interventi di riqualificazione, il GIS per tematismi (percorsi naturalistici, ciclo-pedonali, siepi, boschi, recuperi di cave, ricostruzione di habitat) sono a pieno titolo parte del QC permanente e integrano le matrici prescritte dalla Regione. Il progetto della REP precede il PTCP ed è da questo assunto, compatibilmente con le indicazioni sovraordinate del PTRC e con le altre assunzioni condivise per il Piano. Le reti ecologiche sono strumenti di governo del territorio, in direzione della sostenibilità ambientale e dello sviluppo solidale tra soggetti che agiscono nel territorio: la REP è innanzitutto una rete di soggetti, secondo i criteri di partecipazione e sussidiarietà.

L'idea progettuale consiste nel tessere una trama reticolare di aree ed elementi di naturalità. In tale rete i parchi e le riserve naturali costituiscono i capisaldi, ai quali si legano unità ecosistemiche naturali o para-naturali (corsi d'acqua, zone umide e laghetti, boschi, macchie, siepi e filari), agrosistemi ed anche neo-ecosistemi, secondo l'obiettivo di contrastare e ridurre la frammentazione ecosistemica, il deterioramento o la perdita degli habitat. I corridoi sono il principale strumento per unire i singoli elementi, mentre i varchi devono garantire, spezzando o mitigando la continuità delle barriere artificiali (infrastrutture o insediamenti), la permeabilità biologica e paesaggistica. In una prospettiva non circoscritta agli aspetti biologici, la REP può assumere carattere polivalente, concorrendo ad integrare la tutela dello spazio rurale con la riqualificazione degli insediamenti diffusi, la creazione di reti di percorsi e di "greenways".

Particolare rilievo, ai fini delle strategie del PTCP, assumono le indicazioni, già richiamate, di ricostruzione ambientale, rinaturazione, riallagamento e assimilabili intese sia come attuazione della REP sia come risposte complessive al cambio climatico, sia, infine, come risorse capaci di sostenere uno sviluppo economico compatibile (turismo e agricoltura integrati).

Ciò che viene indicato con i termini di *rinaturazione* nelle specifiche di *ri-adacquamento*, *riallagamento* e *simili*, è una visione guida che risponde a due caratteri strutturali della provincia:

- la permanenza di un grande patrimonio rurale, incerto nel suo destino produttivo e sotto l'ipoteca di costi rilevanti a fronte di non certi benefici;
- la necessità riconosciuta di rinnovare la qualità offerta alla importante popolazione ospite stagionale.

La *produzione di paesaggio* e l'adattamento al cambio climatico globale, completano i supporti di questa visione guida, per il lungo periodo.

Infine dal Progetto di REP sono mutuati indicazioni e interventi sia di “tamponamento” di grandi opere infrastrutturali, sia di fasce-filtro tra aree protette e insediamenti, o di pertinenza dei corsi d’acqua.

#### **4.4. La metropoli in 45 minuti: connessioni compatibili**

Una seconda strategia per la provincia viene disegnata attraverso:

1. il territorio come sistema di comunicazione;
2. la configurazione della metropoli diffusa, con nodi di rete;
3. il riconoscimento dei caratteri strutturali, caratteristici di lunga durata, il cosiddetto *senso dei luoghi*.

Uno dei principali caratteri che permettono di percepire un insediamento come metropoli, è sicuramente il sistema unitario dei trasporti collettivi. In più sedi i 45 minuti vengono individuati come tempo medio ragionevole per connettere diverse parti di un sistema urbano. Il Piano lo individua come target.

Coerentemente con il traguardo generale relativo al clima (in particolare il contenimento delle emissioni clima alteranti) e al benessere dei cittadini (diritto all’accessibilità, riduzione del traffico dei suoi costi e dello stress), si ipotizza l’utilizzo di TPL in sede propria o riservata, in particolare nelle tratte maggiormente congestionate e in quelle a speciale fragilità ambientale (Laguna).

Fra le varie questioni sul tavolo, considerata la congestione dell’area, la visione infrastrutturale relativa al perimetro lagunare deve, evidentemente, trovare sensibilità e condivisione prima di tutto nel Comune di Venezia e nei Comuni di gronda, ma è evidente la sua portata almeno regionale (innesto al SFMR, terminal aeroportuale, prosecuzione tram di Mestre) e il suo impegno in termini di adattamento al territorio, ad esempio la Provincia a completamento di tale visione pone la proposta del tram per Mirano.

#### **4.5. Corridoi europei**

Il corridoio europeo (V Lisbona-Kiev) nel suo tratto veneziano viene interpretato come fascio funzionale. Per quanto attiene la componente infrastrutturale:

Il corridoio europeo adriatico (Cairo-Berlino) nel suo tratto veneziano viene interpretato nella duplice potenzialità terra e mare.

- la nuova Romea per la quale viene ipotizzato, anche un innesto verso Padova.
- la cosiddetta autostrada del mare, attraverso il sistema portuale provinciale e alto adriatico, basato nella nostra provincia su Chioggia e Venezia, e in Alto Adriatico su Trieste.

La visione infrastrutturale, di scala vasta, non dipende né direttamente né esclusivamente dalla Provincia: è perciò una visione guida, proposta e promossa verso altri interlocutori,

in primo luogo la Regione, soprattutto in relazione alla definizione di una *forma metropolitana* che coinvolge congiuntamente le tre province.

Questa visione ha dei punti di forza:

- evita ulteriore carico e congestione sul nodo Marghera-Mestre (vedasi SD sul tema tangenziale urbana, nodo della Rana, ecc.);
- scarta l'innesto dei Corridoi attraverso il tessuto pregiato della Riviera del Brenta;
- potenzia o riorganizza tracciati viari esistenti (Vivai-Pescatori, SP 81, SP 36);
- connette fortemente e direttamente il porto di Chioggia alla ZAI di Padova.

#### **4.6. Sistema portuale e retroportuale**

Da quest'ultimo punto di forza, il PTCP, ha elaborato e propone una visione guida di lungo periodo, legata al **sistema portuale provinciale e adriatico**.

L'ambito Sud della provincia è strutturalmente caratterizzato dall'*isolamento*. Questa condizione viene percepita con valutazioni dicotomiche, che hanno però alcune certezze comuni, tra cui la funzione portuale, il pregio ambientale lagunare e il legame con i due Capoluoghi, Venezia e Padova. La visione di lungo periodo del PTCP ipotizza:

- potenziamento della connessione Padova-Chioggia e potenziamento della capacità delle funzioni portuali e retro portuali (sia ferroviario che viario);
- potenziamento della connessione Chioggia-Venezia in termini urbani, tramite TPL in sede propria;
- messa in valore del "parco" aree utilizzabili, nell'ambito Sud, come ampliamento del cosiddetto *retro porto*, per attività logistiche e di quasi-manifattura legate allo sviluppo dell'autostrada del mare in relazione al Nordest, ove non esauribili in Marghera;
- potenziamento del sistema integrato alto adriatico, nel bi-polo Venezia-Chioggia;

Questa ipotesi, di orizzonte largo, porterebbe con sé non solo un rafforzamento delle funzioni economiche per l'ambito Sud ma una integrazione più potente del sistema portuale adriatico nei confronti dei traffici globali e rispetto ad altri forti sistemi europei, articolati su più nodi (es. Antwerp).

Sempre in ipotesi, questa evoluzione potrebbe:

- scaricare ulteriormente i traffici impropri nel sistema urbano e ambientale lagunare di Venezia;
- dare spazio economico ad attività retro portuali di tipo quasi-manifatturiero.

In una visione di lungo termine, valutare l'eventuale coinvolgimento di Marghera come stazione crociere aumenterebbe il ruolo regionale del nodo veneziano, consentendo una connettività straordinaria tra accesso via mare e retroterra turistico, produttivo, culturale.

Lo Schema direttore, nell'aprile 2007, ha assunto la visione guida, nel lungo periodo, di un possibile ampliamento (ove necessario e compatibile) della **localizzazione crocieristica anche nelle isole portuali di Marghera**

La Provincia propone il confronto e tiene come propria linea guida, nell'arena di governance, questa visione di lungo periodo, adeguata allo sviluppo economico, infrastrutturale e funzionale del sistema metropolitano, regionale e alto adriatico.

## **5. LE REGOLE DEL PIANO**

### **5.1. Dalle strategie alle regole**

Rinviando all'apposita e separata Relazione l'illustrazione dell'architettura normativa del PTCP e ogni necessario riscontro alla LR 11/2004, ci si limita qui a richiamarne alcuni aspetti chiave.

Il Quadro Strategico, pur essendo necessariamente privo di cogenza normativa, fa parte integrante del Piano: le sue "visioni" e la sua tensione utopica definiscono un quadro di riferimento (di valutazione e di giustificazione) delle scelte del Piano.

Ma, affinché il Piano non sia ridotto ad un "libro dei sogni", è necessario che le strategie si traducano coerentemente in "regole", ossia in disposizioni propriamente normative.

Quindi, rispetto alle indicazioni strategiche, il Piano evidenzia quelle su cui la Provincia, con il PTCP medesimo ed altri strumenti d'azione, intende intervenire con relativa autonomia decisionale.

In gran parte si tratta di assumere scelte consapevolmente "parziali" (come ad es. le connessioni prioritarie da promuovere in vista, anche di una possibile realizzazione dell'anello completo di trasporto pubblico locale attorno alla cerniera lagunare, o l'ipotesi di un trasferimento a lungo termine di parte delle funzioni portuali dall'isola a Marghera, in vista di un possibile rilancio organico dell'intera portualità veneziana e regionale), inquadrando con coerenza nelle prospettive più ampie disegnate dal Quadro Strategico complessivo.

Ovviamente tali scelte sono state e saranno ancora valutate (in primo luogo con la VAS) tenendo conto anche dell'ipotesi che queste prospettive più ampie non si realizzino e vengano anzi contraddette da orientamenti strategici diversi, oggi non prevedibili.

Il rapporto delle scelte di competenza provinciale con le strategie più ampie che esulano da tale competenza non è quindi soltanto il rapporto "dalle parti al tutto", ma anche "dalle strategie (di per sé non dotate di cogenza) alle "regole" che in qualche modo riflettono le determinazioni che la Provincia intende assumere.

### **5.2. Le forme delle regole: dai vincoli agli indirizzi**

In linea con la legislazione regionale e con gli orientamenti emergenti a livello nazionale per la pianificazione territoriale, il PTCP è configurato non già come una gabbia vincolistica ma come un sistema coordinato di "regole condivise", aperto al dialogo con gli altri strumenti della governance territoriale, alla partecipazione e alla interazione inter-istituzionale.

In questo senso le regole del Piano esprimono nei confronti dei Comuni e dei loro Piani essenzialmente delle indicazioni aperte e sufficientemente flessibili da consentire loro di esercitare la propria autonomia, traducendole in disposizioni operative.

Tuttavia, il rinvio sistematico ai PAT dei Comuni, primi responsabili del governo del territorio, non esime il PTCP dal compito di proporre ed orientare le scelte di governo e di dare le disposizioni necessarie, in termini di "indirizzi" e "direttive". In questa direzione operano molte delle norme proposte dal Piano.

Occorre peraltro considerare l'ipotesi di ritardi o latitanze dei Comuni nell'adeguamento al PTCP, introducendo ove occorra apposite "prescrizioni" immediatamente operanti, per presidiare risorse e valori non rinunciabili o fronteggiare rischi e processi degenerativi

incombenti (ad es. per contenere i processi di impermeabilizzazione dei suoli o di alterazione dei rapporti tra terra ed acqua nelle aree di bonifica).

Con queste cautele è affrontato anche il tema delle misure da prendere per fronteggiare gli effetti locali attesi del cambiamento climatico globale, tenendo conto sia della peculiare fragilità e vulnerabilità del sistema veneziano, sia dell'estrema incertezza degli scenari prevedibili. Il principio di precauzione pretende l'adozione non già di semplici raccomandazioni ma di misure regolative da concordare con la Regione e da specificare nei PAT dei comuni.

In larga misura gli indirizzi normativi espressi dal Piano riguardano i sistemi di relazioni che si intendono rispettare, consolidare o ricostituire, al fine di conservare i caratteri identitari del territorio provinciale, i suoi connotati strutturali e la sua stessa funzionalità: relazioni tra risorse, attività o soggetti diversamente dislocati nel territorio. Tipicamente, tali relazioni assumono grande rilievo per le reti urbane policentriche, che cominciano a prendere forma nello spazio metropolitano veneziano, e per le reti ecologiche, che si stanno disegnando a scala provinciale e regionale. Si tratta, in sintesi, di propiziare e guidare l'evoluzione in senso reticolare dell'*organizzazione del territorio*.

A questa dimensione del Piano se ne affianca una seconda, che fa invece precipuo riferimento a singoli oggetti, a singole risorse, a singole componenti dell'assetto territoriale (come i corsi d'acqua, le aree naturali di vario tipo, gli spazi rurali, le aree insediative, i centri storici, le infrastrutture di vario tipo). Si tratta, in sintesi, di disciplinare l'*uso del suolo* e di tutelare le risorse distribuite sul territorio.

Le due dimensioni sono chiaramente complementari ed entrano congiuntamente nell'articolazione complessiva dell'apparato normativo del Piano.

### **5.3. Valutazione delle alternative**

Nello SD (pag. 20) la Provincia ha assunto pienamente la procedura di VAS, introdotta dalla LR. 11/04, come caratteristica intrinseca del percorso di piano, al pari della partecipazione. Soprattutto nella Terza Fase, infatti, le consultazioni con i diversi soggetti territoriali hanno dato luogo ad un set di alternative per il piano che sono esplicitamente richieste dalla VAS.

Si è voluto infatti costruire *un Piano con la VAS piuttosto che una VAS del Piano*, fatta ex post: senza con ciò nulla togliere al ruolo della Regione che procederà dopo l'adozione attraverso la valutazione finale.

*L'integrazione della VAS nel piano è stata finalizzata ad orientare le scelte verso prospettive di sostenibilità e ad introdurre nel piano espliciti obiettivi ambientali: sia con criteri per tutti gli interventi e progetti sul territorio, sia con politiche direttamente attive in questo senso, prime fra tutte quelle consolidate dalla Provincia, in campo ambientale e di rischio idraulico.*

La fase di valutazione delle alternative, *socialmente individuate nel processo partecipativo*, e ordinate nella Relazione specifica (alla quale si rimanda) confluiscono nel Rapporto Ambientale.

Alla luce del parere della Commissione Regionale VAS sulla Relazione Ambientale, il contributo della partecipazione alla VAS, tradotto in proposte, *sarà oggetto di confronto esterno per verificarne coerenza e compatibilità con la pianificazione e la programmazione sovraordinata e interno per valutarne la coerenza e il grado di sostenibilità*

Nello Schema D sono evidenziati in estrema sintesi i filoni di alternative: tra uno sviluppo indifferenziato, lasciato correre come d'uso o rimesso alle sole scelte comunali e uno sviluppo polarizzato, aggregato alla scala territoriale, con ampia mitigazione dei rischi e degli impatti ed una rete ambientale compiuta.

La Relazione sulla Partecipazione ha individuato 4 alternative, ordinate per i 9 obiettivi del DP e per le tre strategie dello SD: sistema acque, turismo come *driver* e rete metropolitana. Alcune indicazioni riguardano più obiettivi e più strategie: in particolare si nota un abbinamento forte tra territorio sicuro, spazio rurale e sistema delle acque; tra turismo e sistema costiero; tra sistema reticolare e mobilità. Come già osservato nello SD, gli interlocutori individuano nella Provincia alcune competenze ed attività caratteristiche: questo probabilmente influenza la sottolineatura di alcuni temi – come viabilità, gestione idraulica e ambientale, poli produttivi e di servizio sovracomunali – rispetto ad altri per i quali i cittadini fanno immediato riferimento ad altri enti, come il Comune nel caso della diffusione residenziale.

Rispetto alle 4 alternative, è utile notare che:

1. la prima alternativa è in realtà una opzione zero, o come si dice oggi *BAS business as usual*, lo sviluppo del territorio procede come al solito, seguendo linee spontanee e facendo riferimento principalmente ai poteri locali. Questa opzione ricorre segnatamente per la diffusione dello sviluppo (*sprawl*, poca gerarchia di rete, insediamenti a caso) che viene percepita come non governata o non progettata organicamente. Questa opzione non può essere assunta dal Piano, che rinunciarebbe in questo caso alla propria funzione anche se il rapporto con i Comuni viene confermato come delicato e potenzialmente conflittuale (c'è chi individua nella Provincia la scala adatta per una visione che superi i particolarismi degli interessi e delle pressioni locali);
2. le due alternative A e B sono in taluni casi apertamente conflittuali. Si possono citare i casi eclatanti del porto crociere di Venezia (no e sì a Marghera), dell'addensamento insediativo (lungo le direttrici spontanee, in poli presso i nodi TPL), dei parcheggi in centro a favore dei mezzi privati e degli scambiatori intermodali, sì e no alla edificazione lungo il Passante, Marghera con le produzioni attuali o come zona di mixità economica e urbana;
3. nella maggior parte dei casi, invece, le alternative A e B sono gradazioni più e meno forti di un'unica propensione e in alcuni casi esse vengono estremizzate nella quarta opzione, che ne costituisce la versione più forte e più organica. E' il caso delle piste ciclabili come sistema, delle polarità di TPL o del Corridoio V come polarità provinciali per l'economia e i servizi, del ridisegno della città balneare, della rinaturazione delle

bonifiche, delle reti di beni culturali (ville e forti), del Passante Verde come parte della Rete Ecologica.  
Le scelte di piano, illustrate nel Capitolo 6, sono decisamente posizionate su questa ultima alternativa.



## **6. LE SCELTE PRINCIPALI**

In sintesi, le logiche e il senso del Piano possono forse essere colte con riferimento ad alcuni "temi caldi" del dibattito politico-culturale e dell'agenda politico-amministrativa, che investono le responsabilità della Provincia.

Il Piano, infatti, può essere pensato e letto come un insieme di risposte che, ai cittadini e ai politici che li rappresentano, dovrebbero poter essere date in poche parole, lasciando agli strumenti tecnici (norme, carte, documenti del Piano) il compito di tradurle sul piano giuridico-amministrativo.

### **6.1. *L'adattamento al cambio climatico***

Il Piano mette in campo una pluralità di politiche per ridurre i rischi di effetti catastrofici o comunque negativi sul territorio provinciale, connessi al cambiamento climatico globale, ed in particolare nella fascia costiera:

- frenare i processi d'urbanizzazione della campagna;
- a limitare la impermeabilizzazione del suolo;
- a evitare ulteriori alterazioni della fascia costiera e degli apparati dunali;
- a contrastare i fenomeni di subsidenza d'origine antropica;

sia d'intervento attivo volte a:

- costruire una efficiente "rete ecologica" in grado di connettere le principali risorse naturali;
- incrementare le capacità d'invaso
- promuovere una "gestione integrata della fascia costiera";
- ricostituire le dune demolite;
- migliorare i rapporti e gli scambi tra la laguna e il bacino drenante.

Il Piano mette in evidenza come il coordinamento tra queste diverse politiche richieda una forte cooperazione tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti.

Ciò perché le azioni di tutela comportano in larga misura regole condivise da una pluralità di attori e portatori di interessi e questa esigenza è ancora più pressante se si pone mano ad azioni strategiche di prevenzione, anticipazione e riduzione dei rischi. In questo senso la costruzione della Rete Ecologica Provinciale (di cui al paragrafo 4.3.1.), come strategia maestra per la riqualificazione del sistema ambientale, assume inevitabilmente un ruolo centrale.

### **6.2. *Il riequilibrio della Laguna e del sistema ambientale***

Il Piano intende frenare i processi di degrado ambientale e paesistico del sistema lagunare nel suo insieme ed in particolare del rapporto peculiare tra l'acqua e le terre:

- da un lato maturando una considerazione unitaria del complesso lagunare Veneziano che metta a sistema i diversi usi e interessi in gioco, compresa la gestione idraulica degli effetti prodotti dalle nuove sistemazioni in corso, e il recupero della continuità longitudinale verso la laguna Nord;
- dall'altro, contribuendo a rimettere in discussione gli attuali precari e vulnerabili equilibri a monte della linea di costa, verso un programma organico di ri-

*adacquamento* delle aree a quota più bassa, più difficili da mantenere asciutte e meno interessanti dal punto di vista agricolo.

Entrambe le risposte richiedono un'azione organica di riqualificazione dell'intero sistema ambientale, con un ruolo centrale della Rete Ecologica Provinciale, sopra menzionata.

### **6.3. Il contenimento della dispersione insediativa**

Il Piano, per contrastare la dispersione degli insediamenti e dell'urbanizzazione lungo i litorali e negli spazi liberi della campagna retrostante, per frenare i consumi di suolo e l'impovertimento di valori urbani, punta sull'integrazione di diverse linee d'azione, quali soprattutto:

- una forte spinta a privilegiare il riuso e il recupero del patrimonio infrastrutturale, urbanistico ed edilizio:
  - o con politiche di sostegno ai processi di densificazione e riqualificazione urbana basati sull'evoluzione reticolare del peculiare policentrismo urbano veneziano;
  - o con la dissuasione "normativa" della nuova edificazione in aree libere, prive di servizi e lontane dai trasporti pubblici;
- un forte impulso a intervenire nelle aree di bordo, a ricostruire i margini dell'edificato, a ridisegnare i confini dell'urbano;
- una rivalutazione degli spazi liberi, del verde urbano, dei varchi e delle pause che segnano le discontinuità dell'edificato e ne consentono la permeabilità biologica e paesaggistica;
- una politica dei trasporti volta a scoraggiare l'insediamento disperso e a favorire la concentrazione nei nodi della rete (stazioni ferroviarie, nodi di interscambio);
- politiche e interventi per la tutela e la valorizzazione delle aree rurali periurbane.

Fermo restando il principio, fissato a livello regionale, di consentire nuovi utilizzi edilizi e urbani del territorio solo quando non vi siano alternative nel riuso e nella riorganizzazione del patrimonio insediativo esistente, le azioni positive si orientano soprattutto in due direzioni:

- da un lato, nel rafforzare la rete dei poli urbani;
- dall'altro, nel propiziare l'evoluzione multifunzionale dello spazio rurale (attività agricole di qualità, ricreazione-svago-turismo, servizi, ricerca e attività innovative compatibili).

### **6.4. Le politiche abitative**

Il Piano, per rispondere al fabbisogno abitativo, tenendo conto dei diversi scenari per le popolazioni residente, turistica, immigrata e i loro bisogni di servizi, riconosce il ruolo preminente dei Comuni, singoli od associati, che possono coi loro piani manovrare l'offerta di spazi abitativi, e in particolare il loro rapporto con i servizi e gli spazi pubblici evitando per quanto possibile:

- ✓ la estrema *specializzazione balneare* degli insediamenti costieri
- ✓ la segregazione socioculturale delle aree residenziali .

Il PTCP sceglie di non prevaricare le competenze dei Comuni, stabilendo alcune regole generali forti, come quelle sulla tutela delle risorse naturali e storiche, quelle sulla gestione idrogeologica e quelle della Rete Ecologica: lasciando che rispetto a queste strategie i Comuni orientino concretamente le proprie, autonome, scelte abitative in relazione alle popolazioni presenti e a quelle che si ritiene opportuno ospitare o attrarre. Per le città balneari, costiere e stagionali, il PTCP propone la strategia della integrazione col retroterra, come risposta multipla ai cambiamenti climatici e alla riqualificazione del cosiddetto fronte mare.

Nel rispetto, anche in questo caso, della potestà pianificatoria dei Comuni – che hanno piani regolatori vigenti e stanno adottando i propri PAT e PATI – il PTCP conferma la scelta della condivisione e collaborazione, individuando tra i Progetti Strategici (di cui al Capitolo 7) quello per il litorale, nel quale possono coordinarsi anche i grandi interventi per la *rinaturazione*, il ri-adattamento e simili (oggetto anche del Progetto Rete Ecologica).

#### **6.5. Il riassetto degli insediamenti produttivi e terziari**

Il Piano, per attuare concretamente la riorganizzazione degli insediamenti produttivi concertata con la Regione, al fine di favorire l'innovazione e la riqualificazione e, nel contempo, frenare con apposite misure la diffusione minuta e disorganica, consumatrice di risorse scarse prevede:

- da un lato, il riconoscimento di una gerarchia di poli produttivi condivisa col Piano Territoriale Regionale, a cui corrispondono livelli diversi di ruolo e di equipaggiamento urbano e di possibilità di espansione e sviluppo;
- dall'altro, una politica (concertata coi Comuni) di freno alla dispersione finora registrata che induce a concentrare gli insediamenti produttivi, non ricadenti nei suddetti poli, nelle aree e negli impianti esistenti.

Con questa duplice strategia il PTCP indirizza la nuova formazione o l'ampliamento di cosiddette AEV alla concentrazione lungo i corridoi già infrastrutturati o in via di infrastrutturazione e segnatamente in corrispondenza di nodi che siano crocevia di più corridoi o assimilabili, in modo da:

- garantire un'offerta insediativa adeguata alle esigenze dello sviluppo economico;
  - ridurre l'impatto ambientale degli insediamenti produttivi;
- promuovere il riordino e la razionalizzazione del sistema insediativo produttivo.

#### **6.6. Le grandi operazioni trasformative**

il Piano intende esercitare una azione di “controllo e condizionamento” nei confronti delle grandi trasformazioni di scala regionale, al fine di mitigare gli impatti e cogliere le opportunità di valorizzazione territoriale.

La constatazione che tali operazioni, frutto generalmente di accordi sovra-provinciali, sfuggono in larga misura alla diretta previsione del Piano in ordine ai caratteri quantitativi e qualitativi e alla loro stessa fattibilità e localizzazione. Tuttavia esse sono destinate ad esercitare impatti e condizionamenti estremamente rilevanti che il Piano intende:

- delimitare le possibili localizzazioni degli sviluppi previsti (escludendo aree di particolare sensibilità o comunque da tutelare e/o soggette a vincolo per le finalità pubbliche previste dal Piano);
- condizionare gli interventi ad una serie di requisiti relativi alle prestazioni attese, all'accessibilità con mezzi pubblici e privati, agli equipaggiamenti per la qualità insediativa e ambientale, ai rapporti con i centri urbani e con i servizi pubblici;
- subordinare ogni intervento a procedure valutative che tengano conto della pluralità delle poste in gioco (non solo ambientali ma anche sociali e culturali) e che consentano la partecipazione attiva di tutti i portatori di interessi.

#### **6.7. La riorganizzazione della nautica e del turismo**

Il PTCP può influenzare la riorganizzazione e la qualificazione del turismo, assecondandone e sostenendone gli sviluppi positivi sotto il profilo economico, sociale e culturale e contenendo gli effetti negativi o comunque indesiderabili.

Non si può prescindere dalle contraddizioni interne al turismo veneziano e dal ruolo crescente che esso svolge nell'economia regionale e nella sua complessa transizione verso l'economia della cultura e della conoscenza, in quanto sistema trasversale capace di trascinare altre filiere produttive e di attivare qualità del territorio.

Il Piano prevede pertanto un insieme di linee d'azione complementari, fra cui soprattutto:

- la depolarizzazione del turismo di massa, puntando ad una redistribuzione dei flussi nel quadro regionale (PTRC) tra poli;
- la qualificazione dell'offerta turistica, in termini di apparato ricettivo (includere le tipologie innovative rurali), di servizi e spazi pubblici e di qualità ambientale, con particolare riguardo per la fascia costiera, (in cui va assecondata la trasformazione in atto da città balneari a città integrate e ricercato un miglior rapporto con l'entroterra);
- lo sviluppo di forme alternative di mobilità turistica, basate su nuove tipologie di trasporto pubblico in vista della realizzazione di “reti connettive compatibili”;
- lo sviluppo della nautica, orientato al consolidamento della continuità lagunare, al rafforzamento dei percorsi fluviali, al potenziamento delle strutture d'accoglienza, rimessaggio e servizio.

## 7. I PROGETTI E I PROCESSI ATTUATIVI

L'attuazione del PTCP si articola sul territorio con modalità complesse e solo in parte prevedibili, in funzione delle diverse forme di interazione inter-istituzionali e partenariali concretamente attivabili, quali:

- ✓ intese di coordinamento con le amministrazioni comunali interessate;
- ✓ PATI;
- ✓ strumenti di area intermedia (bacini idraulici, piani del trasporto pubblico...);
- ✓ *Progetti di Territorio*;
- ✓ attività promozionali di cooperazione in cui la Provincia svolge un ruolo attivo di guida, supporto o stewardship;
- ✓ attività di governance variamente motivate e orientate.

Una parte importante delle iniziative cooperative promosse dal Piano riguarda la diffusa volontà di copianificare con la Provincia e con la Regione da parte dei Comuni che hanno già firmato ai sensi della L.R. 11704 "l'accordo di pianificazione". In questo senso molto interessante si rivelano gli incontri di condivisione con le altre.

Va, al riguardo meglio precisato, anche che la Regione – sulla base di una cospicua attività di copianificazione con le Province, sia in sede di PTRC che in sede di applicazione della LR11/04 per quanto riguarda il Quadro Conoscitivo, la VAS e forme di rappresentazione cartografica - ha dimostrato interesse e convinzione nella adozione di strumenti condivisi: denominati Progetti Strategici o altrimenti, per specifici temi ed aree del territorio.

Più specificamente il PTCP sviluppa l'ipotesi di attuare il PTCP attraverso Progetti di Territorio definiti strategici con riferimento a quanto previsto dalla LR 11/04 e in quanto richiamano le scelte di questa natura che il PTCP ha inteso fare, sia come visione futuribile sia come guida nell'arena della governance con altri soggetti.

Il PTCP delinea e propone i seguenti:

1. **Progetto Strategico Infrastrutture Metropolitane Integrate**
2. **Progetto Strategico Sistema Costiero**
3. **Progetto Strategico della Nautica**
4. **Progetto Strategico degli Itinerari Culturali**
5. **Progetto Strategico Reti Ecologiche**
6. **Progetto Strategico Laguna di Caorle e Bibione – Foce del Tagliamento**

La scelta dei temi e degli ambiti è motivata da quanto riassunto in questa Relazione. Inoltre, richiamando l'assunto per il quale la pianificazione urbanistica ex LR 11/04 viene intesa come processo continuo e partecipato, i temi dei Progetti rappresentano anche aree importanti di attività provinciale, i cui progetti e i cui interventi sono in parte confluiti nello stesso PTCP (è il caso del Progetto di Reti Ecologiche 2007 e del Progetto Strategico del Litorale della Provincia, 2001), in parte si stanno dispiegando parallelamente al PTCP (ad esempio tramite progettazione Comunitaria o di Settore, come nel caso del turismo) e ne costituiscono già, in qualche modo, una declinazione operativa e dettagliata.

In questo senso il PTCP persegue l'obiettivo generale di *mettere a sistema* le molteplici iniziative della Provincia e di costituire un riferimento ordinatore per quelle future.

Infine, la progettazione di territorio o strategica, in attuazione del PTCP conferma il ruolo decisivo dei Comuni e degli altri attori territoriali (Autorità Ambientali, Enti Locali, Associazioni di Categoria e dei Cittadini, Consorzi e Aziende di gestione e simili, protagonisti della Partecipazione e della VAS) che *potranno-dovranno* con la Provincia definire ed attuare tali progetti.

In tal modo l'investimento notevole condotto per il PTCP in termini di confronto e ascolto, potrà tradursi in pratiche cooperative, che costituiscono di per sé un risultato del Piano e un valore per la comunità provinciale.