

$$\frac{A_08}{414}$$

Piero Pedrocco
Scritti veneziani
1998-2006

Presentazione
Lucia Guidorizzi



Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/A-B
00173 Roma
(06) 93781065

isbn 978-88-548-5283-9

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2012

Indice

- 11 **Presentazione**
di Lucia Guidorizzi

PARTE I **Scritti dal 1998 al 2003**

- 15 **Scrittura I**
*La nuova dimensione metropolitana tra dispersione e
ricocetrazione: Venezia e l'area centrale veneta*

L'area centrale veneta, 15 – Verso quale città metropolitana?, 23 – Una città da rifare, 30 – Bibliografia, 33

- 37 **Scrittura II**
*I livelli di gestione del territorio: riflessioni sui problemi del
riordino amministrativo dell'area veneziana*

Perché formare e istituire città metropolitane?, 37 – Verso che tipo di metropoli?, 47 – I livelli di urbanesimo della condizione metropolitana veneta, 52 – Chi ha paura delle città metropolitane?, 62

- 65 **Scrittura III**
*Premessa al Convegno Un sistema di trasporti metropolitani
per Venezia: verso quale futuro?*

69 Scrittura IV
Una metropolitana per Venezia tra salvaguardia e promozione

Una città a più livelli di urbanesimo, 69 – Rete metropolitana dei trasporti e riordino urbano, 71 – Quale metropolitana per Venezia tra salvaguardia e promozione?, 76 – Un gioco modellistico, 79

85 Scrittura V
Premessa al convegno Il Passante di Mestre: esigenze urbanistiche e problemi di traffico

89 Scrittura VI
Obiettivi per la pianificazione metropolitana attraverso la pianificazione dei trasporti

Problemi urbanistici e approcci sistemici, 89 – Paradigmi, 90 – E' nato prima l'uovo o la gallina?, 92 – La strada come strumento per il ri-disegno della città, 93 – Bisogna passare, 95 – La città come strumento per il ridi-segno della strada, 97 – Entità dei flussi, 99 – Obiettivi, criteri e metodi, 103 – Un quadro di progetti alternativi, 106 – Ragioni intrinseche al convegno, 119 – Tornando al caso veneziano, 125

131 Scrittura VII
Le grandi opere infrastrutturali e la riqualificazione dell'area veneziana

PARTE II
Scritti inediti dal 2004 al 2006

137 Scrittura VIII
Sui futuri di Venezia e l'area di Tessera

- 141 Scrittura IX
Verso il Nuovo Piano territoriale regionale di coordinamento
- 149 Scrittura X
Qualità della vita, sviluppo sostenibile e nuovi paradigmi territoriali
- 153 Scrittura XI
Logistica: un paradigma emergente per il ridisegno urbano?
- 157 Scrittura XII
Induzioni dei corridoi dei trasporti europei e trasformazioni urbane nella terraferma veneziana
- I corridoi dei trasporti europei e il loro significato economico e strutturale, 157 – Il “passante” e il “tunnel sotto la tangenziale”: la città filtro, nodo della rete europea, 159 – Intermodalità e funzioni portuali, 163 – Relazioni delle nuove grandi infrastrutture con la forma urbana, 166
- 171 Scrittura XIII
La prospettiva urbanistica tra alterni scenari e governabilità dei processi nella formazione del "Bosco di Mestre"
- Scenari degli assetti urbani contemporanei e loro relazioni col “bosco”, 171– Parchi naturali integrali, parchi naturali, parchi urbani, pre parchi, parchi agricoli, 194 – La nuova LR 11/2004 e l’edificabilità delle zone agricole artt 43-44-45: condizioni mutate rispetto alla LR/24/’85, 197 – Governabilità del processo di formazione del bosco come area di uso pubblico in uno scenario intermedio, 202 – Conclusioni, 206
- 209 Scrittura XIV
Presentazione per un libro della Fondazione delle professioni di Venezia

213 Scrittura XV
 *Trasformazioni in atto e scenari urbanistici per l'area
 veneziana: riflessioni su una post-metropoli in formazione*

Considerazioni generali, 213 – Un confronto tra la ‘città industriale’, la
‘città post-industriale’ e il caso veneziano, 215 – Le principali trasforma-
zioni in atto nell’area veneziana: trasporti, assetti, soggetti, 228

249 Conclusioni

Presentazione

Comprendere un territorio, che sia fisico o metafisico, significa indagare nelle sue pieghe più segrete, vuol dire instaurare un rapporto privilegiato con esso intessuto di odio-amore, implica ingaggiare un corpo a corpo con quanto rappresenta, richiede di investigare le sue più recondite potenzialità. E' quanto avviene in questi Scritti Veneziani di Piero Pedrocchi che scandagliano dal 1998 al 2006 le zone di luce e d'ombra del territorio veneziano.

Si tratta di un percorso tecnico che sconfinava in riflessioni fenomenologiche, antropologiche e territoriali che inducono a riflettere sulla complessità dei mutamenti e sulle possibilità "in nuce" che ancora non si sono manifestate.

Il presente deriva sempre dal passato ed è sul presente che si costruisce il futuro: per questo è così importante avere uno sguardo che comprenda, (nel senso originario del termine che significa "abbracciare") il multiverso urbano e territoriale, in un esercizio continuo di infuturamento.

Se la nostalgia con la quale spesso si osservano i mutamenti ha in sé delle istanze regressive che vorrebbero ricondurci ad un passato verso il quale non c'è ritorno, solo riconoscendo quello che è accaduto e continua ad accadere, quello che appartiene al presente del qui ed ora si può sperare di giungere alle sponde di un futuro possibile.

Questi Scritti Veneziani, rappresentando un ponte tra passato e futuro, fatto di riflessioni sul tempo trascorso e su scenari prossimi venturi, costituiscono la speranza in un divenire che non sia soltanto entropica inerzia, ma riscatto e riqualificazione urbana e territoriale.

Infatti, come afferma Italo Calvino ne *Le città invisibili*

L'inferno per i viventi non è qualcosa che sarà, se ce n'è uno, è quello che è già qui, inferno che abitiamo tutti i giorni, che formiamo stando insieme. Due modi ci sono per non soffrirne. Il primo riesce facile a molti: accettare l'inferno e diventarne parte fino al punto di non vederlo più. Il secondo è più rischioso ed esige attenzione ed apprendimento continui: cercare e saper riconoscere chi e cosa, in mezzo all'inferno, non è inferno, e farlo durare e dargli spazio.

Infatti, il più delle volte nei luoghi che l'immaginario collettivo tende ad identificare come il Paradiso (vedi Venezia, città preziosa nella sua unicità architettonica) si trova l'Inferno (inferno del turismo più becero e consumistico) proprio per l'incapacità di cogliere la realtà urbana nella sua contraddittoria molteplicità. Spesso invece proprio lì dove si manifesta qualche aspetto negativo e problematico del vivere sono racchiuse le premesse per un riscatto qualitativo che possa avviare un significativo processo di rigenerazione.

Questi Scritti Veneziani per lo più inediti (solo alcuni sono stati pubblicati, in particolare quelli nella prima parte), affrontano problemi e situazioni che, anche se talvolta possono presentare piccoli anacronismi ascrivibili al fatto che richiedono di essere collocati nell'epoca in cui sono stati scritti, ci offrono una imprescindibile riflessione sul presente in quanto il loro significato filosofico ed ermeneutico è rimasto intatto nella sua contemporaneità e molti scenari futuri che vi vengono evocati sono ancora di là da venire.

Pubblicare oggi questi scritti significa, oltre a non perderli, compiere un atto di amorosa attenzione e di cura nei confronti di una città e di un territorio preziosi ed insostituibili e di fornire una chiave di lettura significativa per future ed ulteriori interpretazioni.

Lucia Guidorizzi

PARTE I

Scritti dal 1998 al 2003

La nuova dimensione metropolitana tra dispersione e riconcentrazione: Venezia e l'area centrale veneta¹

L'area centrale veneta

In questo breve scritto non può esserci la pretesa di fornire una descrizione analitica di un'area complessa e problematica come quella del Veneto centrale, ma solo il tentativo di fornire nuove suggestioni interpretative di processi percepibili in modo trasversale da una congerie di atti, dati e documenti.

Del resto il tema viene trattato quasi di continuo da studiosi di economia, pianificazione territoriale, sociologia e quant'altro, a riprova della significatività dell'oggetto. Vuoi per i successi economici, vuoi per il dinamismo imprenditoriale, vuoi per gli effetti di diffusione abitativa con modalità di un urbanesimo non risaputo, che ancora non è dato capire se volga a riagglomerazioni su area vasta o a forme di interazione a rete o a sciame tra centri ormai contermini, l'area centrale veneta sembra porsi a paradigma di un nuovo modello insediativo e produttivo che attrae gli studiosi. La descrizione di tale modello appare però, tutto sommato, plurima. Verrebbe quasi da chiedersi se non esistano tanti modelli veneti quanti studiosi che se ne

¹ *La nuova dimensione metropolitana tra diffusione e riconcentrazione: Venezia e l'area centrale veneta*, in atti del convegno Progetto strategico CNR, Elio Piroddi, Enzo Scandurra, Luciano De Bonis (a cura di) *I futuri della città: Mutamenti, nuovi soggetti e progetti*, tenuto a Cortona il 3, 4 e 5 Dicembre 1998; Franco Angeli, Milano, 2000, pp. 499 - 515.

sono occupati e se ne occupano. E ciò non a causa della validità degli studi, ma della differente angolazione prospettica con la quale vengono attuati e del continuo mutare nello spazio e nel tempo delle situazioni in essere.

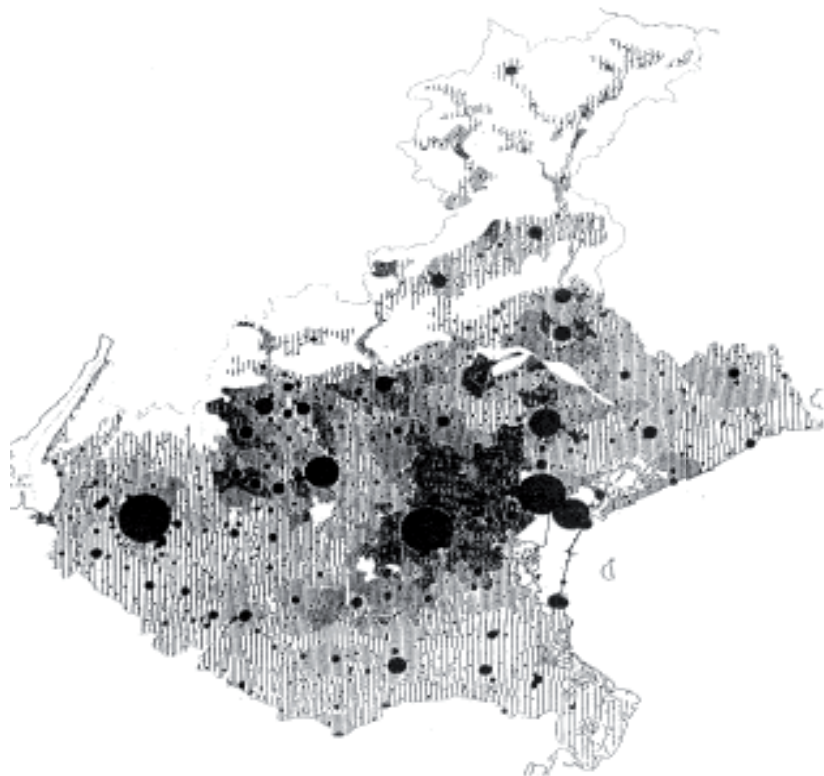


Figura 1: Distribuzione della popolazione accentrata e sparsa (Angelini, Zanetto, 1992).

Per comprendere i motivi di una simile difficoltà di descrizione del paesaggio veneto e di misurazione dei fenomeni che lo conformano, e che ne alterano progressivamente l'aspetto, necessita riflettere su alcuni presupposti generali.

Il primo di essi riguarda il significato odierno del termine *città*, che appare sempre più difficile da ricondurre, sia a scala planetaria che a livello locale, ad un concetto spaziale e sociologico univocamente

definibile, e quindi risulta sempre meno utilizzabile come paradigma sul quale intraprendere operazioni di classificazione e misura dello spazio urbano e regionale.

Contro-urbanizzato, deglomerato, in parte anche rururbanizzato (Bauer, Roux, 1976) e tendenzialmente degerarchizzato, il territorio veneto contemporaneamente preserva, in certe sue parti, se non addirittura promuove attraverso le più recenti forme di globalizzazione dell'economia, caratteri polari e funzioni urbane tradizionali al fianco di nuove ipotetiche rigerarchizzazioni reticolari e di meno probabili isotropie funzionali. La teoria della crisi urbana e la controurbanizzazione (Berry, 1976) sembrano lasciare il passo ad un ridefinirsi dell'urbano su altra scala, più vasta.

Ma neppure l'ipotesi che ciò derivi da un allargamento della *città* in *metropoli* (Martinotti, 1993) basta qui a spiegare la complessità dei fenomeni diffusivi dell'agglomerazione. E' pur vero che il processo di industrializzazione da Venezia, a Marghera, al Veneto centrale rappresenta un continuum formativo che ha generato e continua a generare le popolose cinture di comuni a ridosso del capoluogo. E' ancora vero che l'industria di base ha rappresentato un elemento di innesco per i processi di infrastrutturazione e crescita della regione. E' però altrettanto evidente che al fianco della città diffusa, sia essa dipendente dai rigurgiti e *ri-gertrifications* di Venezia o dalle dispersioni periferiche di Padova, Treviso, Vicenza e Verona sulla spinta di crescenti pressioni agglomerative e dei valori fondiari, si sia formato un Veneto imprenditoriale autoctono, autopoietico, contestualizzato e di radice contadina, che ha utilizzato il piccolo fondo rurale, in una proprietà fondiaria minutamente spezzettata fin dall'epoca della Serenissima, per generare impresa dietro casa, tra le pieghe del mercato, nella parcellizzazione funzionale delle filiere produttive, partendo dalla sub fornitura, dal sub-appalto o dall'esperienza maturata nelle fabbriche (Marghera nel Veneziano, Schio-Veldagno nel Vicentino) che, a partire dagli anni '70 espellevano mano d'opera precedentemente attratta dalle campagne. E' così che *la «spazialità territoriale» della «città diffusa» del Veneto ci appare strutturalmente differente dalla spazialità della città compatta e del suburbio, differentemente composta e tutt'altro che incompleta* (Tosi, Munarin, Viganò, Secchi, 1996). E' così che l'area centrale, soprattutto tra Padova, Venezia e Treviso, ma anche attorno a Verona, e a nord di Vicenza, lungo la pedemontana fino a Conegliano e nel

Friuli centrale, ci appare oggi come una sorta di piccola Los Angeles di provincia, disordinata nelle tessiture, raffazzonata nei servizi, speculativa e sciatta, ma sicuramente propulsiva, perchè alimentata dall'*humus* dei suoi numerosissimi piccoli e medi imprenditori e dalla contemporanea diffusione metropolitana, vivace e attrattiva nel suo evolvere incontrollato e forse incontrollabile a dispetto dei più recenti tentativi della pianificazione urbanistica.



Figura 2: Distribuzione degli addetti al terziario nei poli principali (Pedrocco, 1993).

Un secondo presupposto va, a questo punto, forse evocato sotto la forma interlocutoria di una domanda.

Si assiste sotto molteplici aspetti al passaggio ad una nuova era? Che non rispecchia più alcuni dei presupposti fondamentali del mondo "moderno" ma che vede lo stesso persistere come memoria storica o come azione contemporanea con differenti accezioni da luogo a luogo del pianeta, di una stessa nazione, di una stessa regione, e ciò senza che, per altro, si possano considerare definiti i paradigmi a fondamento della nuova condizione "post-industriale" e "post-moderna"?

Nella terra veneta gli effetti della complessità e dell'incertezza evocati dal *postmodern* appaiono evidenti, ma si tratta, qui come altrove, di segnali che non possiamo sempre interpretare facilmente. Sicuramente qui il globale appare alquanto frammisto al locale e ciò non riguarda solo i settori manifatturieri ma anche il terziario e il turismo. Sicuramente la caduta del ciclo tayloristico nella grande e media industria ha prodotto i suoi effetti (tutti a partita IVA, tutti imprenditori di se stessi), ed è altrettanto plausibile che la crisi perdurante del determinismo scientifico abbia riflessi sulla sfiducia per i modelli organizzativi rigidi del recente passato, contribuendo a generare l'esplosione del dinamismo produttivo e della dispersione urbana a scapito di sempre crescenti porzioni del territorio agrario. Non è forse più questa, soprattutto nel triangolo tra Venezia, Padova e Treviso, la forma della Terza Italia descritta da Bagnasco, tutto sommato equilibrata nella consequenzialità del suo sviluppo, ma uno spazio socio-economico localizzativo e ri-localizzativo per il quale appare difficile applicare anche il modello di sviluppo intenzionale delle medie città europee, locali, autoreferenziali, e sostenibili, suggerito con buona ragione da Richard V. Knight (Knight, 1993), in contrapposizione all'identità espropriata delle città globali, delle megalopoli e dei metro-plessi nord americani o delle mega città dei paesi di recente urbanizzazione del Terzo Mondo.

Questo Veneto di oggi appare terra conflittuale, di competizione tra i centri per accaparrarsi una zona industriale in più o un servizio di livello regionale o internazionale, uno spazio quasi ubiquitario per la localizzazione industriale, ancorchè congestionato, dove le città incontreranno difficoltà a ritagliare un loro spazio autonomo per contrapporsi alla crisi globale e orientare in loro favore l'Europa delle regioni e l'Europa delle nazioni. Questo Veneto, pur così traente nel prodotto interno lordo (Pedrocco, 1996), appare difficilissimo da riorganizzare, nonostante la suggestiva e significativa proposta di

Knight per un'Europa delle città apra prospettive insondate che meriterebbero approfondimenti. Esso è tanto più difficile da riorganizzare proprio a causa del *mix* virtuoso, ma talvolta facilone e speculativo, tra campagna che si fa città e città che invade la campagna, *mix* che lo ha contraddistinto e posto all'attenzione della cronaca per l'aumentata ricchezza e la ridotta disoccupazione negli ultimi vent'anni (Pedrocco, 1996).

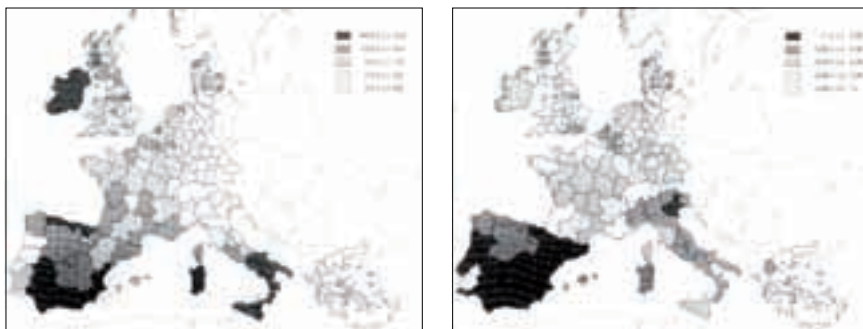


Figura 3: Tasso di disoccupazione nel 1990 e Variazione % media annua del PIL: '84-'90 (Pedrocco, 1996).

Sullo sfondo dell'indefinibilità dell'urbano e della crisi epocale emerge un terzo presupposto, quasi una conseguenza di carattere tecnico-amministrativo.

Appare sempre più evidente l'inapplicabilità degli strumenti e delle teorie esistenti sia in campo urbanistico che in campo economico per la pianificazione di una città non più facilmente identificabile, basata su nuove morfogenesi spaziali delle quali ancora non si riesce a comprendere quanto dipenda dalla casualità e quanto da una logica evoluzione degli ambiti antropizzati secondo nuovi paradigmi.

E' evidente che se ciò vale in generale, nel Veneto centrale assume rilevanza maggiore. Le ragioni sono almeno tre: le condizioni ambientali e la crisi urbanistica del capoluogo di regione, la parcellizzazione e il radicamento della piccola proprietà fondiaria, il modo di diffondersi dell'innovazione tecnologica e del credito finanziario.

Stretta tra la laguna, la vetustà inalienabile delle sue tessiture, la morsa del turismo e il grande porto industriale di Marghera, impostato sulla grande industria e sulla chimica a partecipazione statale, Venezia

non ha saputo orientare lo sviluppo terziario ne delle sue parti di terraferma, Mestre principalmente, ne dei suoi lidi. Ne è emersa una città arcipelago di città, scarsamente connesse tra loro e funzionalmente disgiunte, alla riconformazione delle quali, in un unico sistema urbano integrato, non ha certo contribuito ne la battaglia per la salvaguardia ambientale della laguna, necessaria a fronte degli inquinamenti industriali, agricoli ed urbani ma falsata da eccessi ideologici, ne la salvaguardia delle pietre e dei residenti autoctoni nella città antica. Questo non ridefinirsi del capoluogo ha contribuito non poco a spostare su altri centri gran parte degli investimenti terziari degli ultimi trent'anni, soprattutto a Padova (il caso più recente è di questa estate e riguarda Telecom Italia Mobile), ma anche nei comuni prossimi della cintura, talvolta addirittura esterni alla provincia, come nel caso di Mogliano Veneto, in provincia di Treviso ma confinante con il comune di Venezia, che ha recentemente ricevuto la sede operativa delle Assicurazioni Generali, un tempo in piazza S. Marco.

Se questo primo aspetto farebbe semplicisticamente presupporre una gestione a rete del sistema metropolitano policentrico, con spartizione delle funzioni tra diversi poli, il secondo contraddice chiaramente quest'ipotesi. La diffusione, come già ricordato, non dipende unicamente da processi di riallocazione nell'urbano. Non solo la città disfatta, parafrasando Sernini (Sernini, 1990), ma la campagna che si fa città nelle minute partizioni fondiarie, con reti stradali anguste ma pervasive, emerge a rendere critica l'applicazione dello zoning urbanistico tradizionale. Tardiva ma necessaria, la Legge regionale 5 marzo 1985, n. 24, della Regione del Veneto, sulla tutela ed edificabilità delle zone agricole, avoca ai soli imprenditori agricoli lo *jus aedificandi* in queste zone. Ma vuoi per la cattiva interpretazione del disposto nel suo primo periodo di applicazione, vuoi perchè i danni maggiori erano ormai fatti o in corso, vuoi ancora perchè nel Veneto gran parte dei lavoratori usciti dalle fabbriche e pronti a mettersi in proprio avevano mantenuto una seconda attività agricola sul fondo rustico ereditato, la densificazione residenziale e produttiva delle campagne venete ha prosperato, generando a catena processi di industrializzazione dei piccoli comuni rurali, che hanno trovato compiacente supporto in piani regolatori espansivi delle zone industriali, commerciali e residenziali, in una spirale con rapida evoluzione e scarso controllo. Il passaggio dalla campagna alla grande e media industria, successivamente, dopo vent'anni, da questa

all'annesso rustico riadattato per l'impresa familiare e da qui alla fabbrichetta nelle nuove zone industriali periferiche, è un'icona che ben rappresenta l'evoluzione occorsa dal secondo dopoguerra.

Il terzo aspetto, il modo di diffondersi dell'innovazione tecnologica, nella cantina, nel garage o nell'annesso rustico a fianco dell'abitazione, come pure nelle piccole e medie imprese a conduzione familiare, già storicamente in essere, ha trovato nella capillarità del credito un propulsore aggiuntivo. L'ibrido di moderno-arretrato dell'industria leggera veneta ha però cominciato a servirsi di esternalità finanziarie (differenziali favorevoli nei costi del lavoro e del denaro e nell'import-export) solo a partire dagli anni '70 e massicciamente, soprattutto per il credito, dalla metà degli anni '80, allorchè l'insediamento di banche e sportelli extra locali ha intaccato le posizioni monopolistiche e oligopolistiche dei piccoli istituti bancari veneti (casse di risparmio e banche popolari cooperative), le cui inefficienze e i cui costi venivano spesso scaricati su una microclientela dotata di scarsa capacità di contrattazione. La tradizionale propensione al risparmio delle famiglie, la diffusione degli sportelli, superiore al resto d'Italia e le mutate condizioni di concorrenza nel credito, avrebbero comunque portato a un'incremento negli impieghi a partire dalla metà degli anni '80, con ovvie ricadute territoriali nella fase di ammodernamento ed espansione di un sistema imprenditoriale non ancora ri-polarizzativo e ri-agglomerativo (Pedrocco, 1993).

In questo difficile quadro in movimento, reale e tangibile, la pianificazione territoriale ed urbanistica e la programmazione economica si sono mosse su binari preconfigurati, istituzionalmente rigidi, senza poter uscire dall'imbuto planologico della legge quadro del '42. Piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC), Piano territoriale provinciale (PTP), Piano regolatore generale (PRG), Piani attuativi del PRG, rappresentano una sequenza che andrebbe rimessa in discussione con maggior decisione dalle nuove proposte di legge e con essa i poteri istituzionalmente conferiti alle amministrazioni. E' perfino retorico parlarne. Ma sullo sfondo permane il dubbio dell'impossibilità, soprattutto nell'area centrale di maggior urbanesimo, di poter configurare, specie con simili strumenti, l'assetto e lo sviluppo del territorio lungo i *limes* comunali e provinciali. E' evidente l'illogicità di una pianificazione condotta provincia per provincia e comune per comune con differenti analisi e soluzioni, in un ambito planiziale che presenta ormai un'urbanizzazione diffusa con

scarsissime soluzioni di continuità e con un crescente intreccio funzionale delle problematiche economiche, sociali, ambientali e della mobilità, senza che gli abborracciati disposti delle leggi degli anni '90 (L.142/'90, L.241/'90, L.179/'92, L.493/'93) sortiscano effetti convincenti nella concertazione tra enti pubblici e tra pubblico e privato. Non c'è un capoluogo trainante in questa madrepora, nonostante Venezia e tutta la sua fama e civiltà. Non c'è quindi una provincia metropolitana, né possibilità di formarla col ridisegno di ambiti amministrativi ove nessuno sia disposto a cedere la propria sovranità, con buona pace della L. 142/'90.

Verso quale città metropolitana?

A otto anni dalla promulgazione la L 142/'90 non ha fatto maturare i frutti di un fermento innovativo che appare ancora valido sotto la spinta di cause di forza maggiore. Il suo fallimento va ricondotto a più aspetti, tra i quali: il conservatorismo dei piccoli centri di potere, timorosi di rimettersi in discussione e legati al tradizionale modello municipalistico; la paura di erosione di poteri regionali, tal che le regioni stesse, investite del compito di delimitare le città metropolitane come nuovi ambiti territoriali amministrativi intermedi, se non in casi sporadici (Emilia-Romagna e Liguria), non hanno ottemperato affatto, o con grave ritardo, al disposto di legge; la rigidità strutturale e l'uniformità del modello gerarchizzante, tutto proteso ad assimilare i modi di amministrazione del comune capoluogo alle cinture urbane e alle periferie, quasi a forzare la formazione della metropoli anche laddove il processo razional - comprensivo e l'identificazione socio-economico-culturale non era ancora matura; l'incapacità del governo di surrogare la legge e di implementare finanziariamente e con altri opportuni incentivi di varia natura la formazione della città metropolitana, tanto da portare al disposto della L 436/'93 che ha reso meramente facoltativa, previ accordi tra i comuni interessati, l'istituzione delle aree metropolitane stesse. (Ricci, 1998, Scano, 1998).

In mancanza di opportuni incentivi e di una partecipazione attiva della cittadinanza e dell'imprenditoria, gli accordi intercomunali sono rimasti però nelle idee o, al più, sulla carta.

Sembrano pertanto essere i nodi politici e il modello dirigitico di tipo *top-down* le principali cause del naufragio dell'ingenuo progetto della L 142/'90 per le città metropolitane, dove in realtà, anche la differenziazione dei casi morfologici ha giocato la sua parte, portando le varie realtà identificate dalla legge nei 9 nomi delle città di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli, cui si aggiungevano Trieste, Cagliari, Palermo, Catania e Messina nel progetto della Bicamerale, a differenti risposte politico amministrative.

Una recente tabella elaborata per una ricerca dell'Università La Sapienza di Roma, ha messo in evidenza il fenomeno. Incrociando la presenza di una delimitazione territoriale definita dalle rispettive regioni, con la volontà manifestata di far nascere il nuovo ente di governo, si incontrano numerose varianti. Se a Bologna sembra chiara sia la volontà di costituzione che la delimitazione dell'area, a Venezia la volontà appare solo quella del comune capoluogo, in forte crisi di identità e la delimitazione appare aperta a più soluzioni contingenti, mentre Genova, Napoli, Palermo e Catania, non presentano, pur in presenza di delimitazione (contestata a Catania), alcuna volontà istitutiva. A Milano, poi, è proprio il comune capoluogo a non voler condividere alcun nuovo organo amministrativo con le cinture, ritenendo forse la municipalità di meglio poter interloquire direttamente da sola con la regione e lo Stato, mentre a Roma, Firenze, Torino, Trieste e Cagliari, non sembra esistere ne una vera volontà istitutiva, ne alcuna delimitazione certa dell'area metropolitana.

Con queste premesse, persistendo i problemi di organizzazione territoriale che avevano portato alla 142/'90, si poteva rioptare per un'area metropolitana costituita: o attraverso la volontaria associazione di comuni, ma con nuova propulsione derivante da nuovi incentivi, o per l'obbligatorietà della istituzione limitandone l'operatività ad alcune funzioni rilevanti di governo del territorio (trasporti, università, sanità, reti tecnologiche, ambiente), o, ancora, per la ormai meno probabile reindividuazione *ex lege* di enti amministrativi con *status* di provincia i cui ambiti territoriali di riferimento fossero territorialmente ridelimitati dalle regioni con atto d'imperio.

Il disegno di legge AC n° 4493, già approvato al Senato e in discussione alla Camera, sembra in tal senso optare per un modello di

tipo *bottom-up*, con massimo sviluppo delle libertà autoorganizzative degli enti locali, i quali si sostituirebbero alla regione nella perimetrazione dell'area e la affiancherebbero nella stesura di uno statuto proprio a ciascuna realtà, differenziato così a seconda delle problematiche contestuali che, come accennato, sono variabilissime. L'opzione dal basso costringerebbe così i comuni maggiori a concertare le scelte con i comuni minori facenti parte dell'area, affinché la regione proceda entro 180 giorni dalla richiesta dei comuni stessi alla delimitazione dell'area preconfigurata. La procedura per la formazione dello statuto prevederebbe poi l'istituzione di un'assemblea tra regione e comuni interessati. Lo statuto redatto dall'assemblea verrebbe successivamente sottoposto a referendum entro 180 giorni dall'approvazione della proposta con legge del Parlamento. Successivamente, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, si procederebbe alla formazione degli organi della città metropolitana, che assumerebbe lo status di una provincia.

La nuova dimensione socio-economico-culturale della città metropolitana, che tende a sfumare l'importanza di una scontata grande dimensione demografica, sembra riemergere al fine della creazione di quell'atmosfera urbana tanto necessaria all'accessibilità ai nodi del contesto globale quanto fino ad oggi negata dal provincialismo delle capitali regionali del nostro Paese. E qui forse riemerge un difetto già evidente dalle scelte pregresse.

Se da un lato appare chiara la necessità di implementare la dialettica per il governo del territorio con un modello dal basso che in questo momento appare l'unico in grado di far nascere l'effetto di identificazione della popolazione con il nuovo organo amministrativo e la nuova dimensione metropolitana, non riconosciuta ma naturalmente già in essere e subita per gli effetti del nuovo urbanesimo diffuso, dall'altro la razionalità limitata dei soggetti amministrativi locali, l'elevata conflittualità campanilistica e il radicamento dei principi municipalistici, non sembrano favorire processi autopoietici e autoreferenziali a breve termine.

Non è da escludere inoltre che il modello impositivo non risulti, per la realizzazione o razionalizzazione di certe funzioni territoriali, quali i trasporti, la salvaguardia ambientale e i grandi attrattori di valenza regionale o nazionale (porti, aeroporti, università), l'unica via percorribile per dirimere diatribe incancrenite tra amministrazioni

differentemente orientate per appartenenza politica, scelte contestuali, interessi economici e sociali.

Ne deriverebbe un'interpretazione più complessa caso per caso e all'interno di uno stesso caso, con delimitazioni metropolitane variabili in relazione al tipo di problema urbanistico-territoriale che si deve trattare: siano essi trasporti o reti infrastrutturali o riordini amministrativi, o ancora, rilocalizzazioni di funzioni rare sul territorio. Appare evidente che una simile interpretazione richiederebbe un approccio molteplice in relazione alla molteplicità delle problematiche, con un città metropolitana *a gerarchia variabile*, che si estenda e si contragga, per delimitazione e attribuzioni, a seconda del livello e del tipo di problematica cui si fa riferimento e in relazione all'oggetto del disquisire. Appare altresì logico presupporre che in un discorso tanto articolato, si dovrebbe quanto meno poter definire e mantenere costante un *core* metropolitano, sempre partecipe nelle concertazioni in atto.

E' evidente come con queste variabili il gioco si complichì e come la fuga verso facili semplificazioni rappresenti una tentazione pericolosamente condivisa. La città metropolitana non è infatti una provincia, come dimostra il caso veneto (ma facile sarebbe riferirsi ad altri casi, come quello napoletano, tanto per citare un esempio), ma la soluzione istituzionale della provincia sembra sicuramente la più semplice, quella più rapida da attuare o forse l'unica attuabile in un Paese immobilista. La città metropolitana dovrebbe però essere ben altra cosa! Essa rappresenta il tentativo di ridefinizione delle polarità in un Paese che non decolla sul confronto imposto dalla globalizzazione, l'affermazione delle porte di accesso al sistema internazionale, nonché un riordino dei luoghi maggiormente agglomerativi che riduca i costi della dispersione e la definitiva sconfitta dell'ambiente Italia e dei suoi contesti naturalistico ed agricolo. Concentrare lo sviluppo nelle città metropolitane, razionalizzandolo, significa ormai evitare la disfatta ambientale del sistema nel suo complesso facendo emergere nuove potenzialità d'impresa e rilanciando un'economia asfittica. Già ci aveva pensato Patrick Geddes con la sua eptarchia britannica all'inizio del secolo e Perroux per la Francia degli anni '70. Il tema ora riemerge con maggiore drammaticità a causa della globalizzazione dei mercati e dell'avvento del quadro statale della nuova Europa. E' cosa nota. Anche per i suoi insuccessi storici. Ma rimane pursempre una

necessità e non una mera esigenza, per L'Italia più che per altri. Orientare un sistema che rischia di naufragare nella diffusione del caos o nel disfacimento organizzativo che produce entropia e costi deflazionistici crescenti non rappresenta certo un'esigenza estetica.

La discussione appare ancora lunga, ma un disposto del nuovo progetto di legge sembra forse più incoraggiante e significativo di altri: la possibilità da parte delle regioni di definire, in attesa della città metropolitana, ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, al fine di gestire soluzioni operative inderogabili riguardo a specifiche materie quali la pianificazione territoriale e quella delle reti infrastrutturali e del traffico, la grande distribuzione commerciale ed alcuni aspetti di rilevante urgenza ambientale.

Viste le premesse ritengo sia proprio necessario ripartire operativamente da questo punto, poichè le città metropolitane in quanto enti istituzionali, si faranno forse attendere ancora molto.

Dovendo operare nella pianificazione territoriale, ad un livello intermedio tra il piano regolatore e il piano di vasta area, pur in mancanza dell'ente amministrativo di riferimento, varrà richiamare come esempio la Germania, per comprendere come ciò risulti sin d'ora possibile e per cercare un modello organizzativo su cui fondare un piano metropolitano plausibile.

Nella Repubblica federale tedesca il piano territoriale di area vasta con carattere di coordinamento strutturale, si configura spesso come piano di una *Region* che nulla ha a che vedere ne col *Land*, ente territoriale amministrativo con ampia facoltà legislativa, corrispondente grosso modo alle nostre Regioni, ne con le *Regierunbezirke*, che qui potremmo assimilare (e del resto questa è la suddivisione cui ricorre l'Eurostat) alle nostre Province. La *Region* non è pertanto rappresentativa di un organo eletto con consultazione popolare, ne di un'entità amministrativa di altro genere. Essa non è preconstituita e si forma a seconda delle esigenze regionali di pianificazione strutturale per adesione a un'ipotesi planologica di più *Regierunbezirken*, anche appartenenti a differenti *Lander*. Se ne evince un quadro estremamente flessibile per la pianificazione territoriale, ove i *Lander* promulgano le leggi quadro e le *Regionen* ne specificano all'occorrenza i caratteri prescrittivi attraverso i piani. Il caso tedesco, rapportato al nostro, consentirebbe di pianificare con distinti strumenti l'area montana del triveneto da quella planiziale,

considerandone la relativa omogeneità morfologica o sociale interna, tanto per fare un esempio, o di istituire appositi organi pianificatori concertati tra Regioni, Province o Comuni per la regolamentazione di aree omogenee interregionali. Se oltr'alpe ciò rappresenta la norma, visto il modello aperto di innesco legislativo della pianificazione di area vasta, da noi ciò potrebbe rappresentare un caso relativo a sporadici piani d'area, essendo tutto il quadro della legislazione urbanistica rigidamente interconnesso al modello di gestione amministrativa del territorio, indipendentemente dalle forme e dai contenuti di quest'ultimo.

Ciononostante, l'esempio tedesco qui sommariamente richiamato, può fornire notevoli spunti per una pianificazione d'emergenza per le città metropolitane.

Il Piano territoriale di coordinamento metropolitano sembra ai più riferibile ad un Piano territoriale provinciale (PTP), e questa sembra essere anche l'opinione del legislatore, per almeno due motivi: perchè l'area interessata è spesso vasta quanto una piccola o media provincia; perchè il suo carattere strutturale, di indirizzo e orientamento delle scelte macrotrasportistiche e macroinsediative, appare fondamentale come guida alla concertazione tra gli enti locali che il nuovo disegno di legge tenterebbe di innescare per le maggiori aree urbane del Paese.

A fronte di queste similitudini col PTP, il piano per la città metropolitana dovrebbe presentare però anche significative differenze, e fors'anche qualche divergenza.

Diverse sono anzitutto le aspettative che un simile strumento deve poter suscitare negli investitori locali ed esteri, perchè rivolgendosi alle aree urbane più agglomerative esso innesca fenomeni di riorganizzazione e razionalizzazione dei nodi dai quali, storicamente, si è diffuso verso le periferie lo sviluppo economico e sociale del secondo dopoguerra.

Diversi consequenzialmente saranno i comportamenti degli attori in relazione agli intenti del piano. Comportamenti amministrativi ed imprenditivi che al livello disaggregato degli insediamenti provinciali non trovano altrettanto fervore. In tal senso l'effetto massa dello spazio riagglomerativo metropolitano ricorda i fenomeni di sostituzione delineati da Walter Isard che portano dalle economie di scala sul prodotto, a quelle agglomerative per l'internalizzazione dei servizi, fino ai risparmi ottenibili tramite le economie integrate di urbanizzazione, per ricadere, aggiungeremmo, nelle diseconomie

agglomerative urbane, in mancanza di un continuo orientamento organizzativo ed ambientale del sistema.

Diverso infine è l'approccio ambientale in campo naturalistico. Se il PTP ha fino ad oggi trovato nella traduzione del carattere ambientale del vecchio Piano territoriale regionale di coordinamento un supporto paesistico fondativo, il Piano metropolitano, essendo per sua natura un piano rivolto all'urbano, non potrà che considerare il carattere paesistico e naturalistico ambientale come un fatto consequenziale, anche se importantissimo ai fini della riqualificazione dell'ambiente urbano e delle valutazioni economiche sulla sostenibilità.

Il Piano metropolitano potrebbe inoltre caratterizzarsi per altri aspetti. Esso infatti si configura in un quadro concertativo tra enti locali che per sua natura non può essere in equilibrio. Il piano in movimento, tipico della pianificazione sistemica delineata fin dai primi anni '70, e il piano processo, tornano in un certo senso alla ribalta sotto l'egida delle conferenze dei servizi, quadri riassuntivi di una società aperta alla dialettica e al confronto, che nella redazione dello strumento deve far convergere in accordi di programma pubblici contratti su strategie operative. Le diverse traiettorie del piano potranno dipendere così dai livelli di risposta che gli attori istituzionali sapranno fornire ai vuoti di *governance* (Fabbro, 1998) dei piani regionali e provinciali e delle risposte di congiuntura e *trend* che sapranno mettere in atto nei confronti della domanda degli investitori sul mercato.

Proprio a causa della visibilità sul mercato questo strumento assume valenza locale con riflessi extra locali. Ciò è evidente in relazione ai grandi nodi trasportistici ma si palesa ormai anche nella sempre più frequente internazionalizzazione delle sedi direzionali delle grandi imprese, fenomeno favorito in Europa dal nuovo *status* continentale. In tal caso è logico presupporre un compessificarsi nel tempo del modello dialogico con l'incremento delle sinergie e interazioni tra soggetti plurimi, spesso disposti a rete. Anche per questo la flessibilità strutturale e il carattere direttore del piano, tralasciando pretese dirigistiche di vecchio stampo azzonativo, appaiono necessari, conducendo verso logiche di risoluzione a posteriori dei conflitti sociali ed economici (*ex post* e non più *ex ante* come nel tradizionale piano offerta). Il piano così riconfigura, anziché offerta astratta, *domanda interpretativa della dinamica della realtà* e

diventa mezzo per massimizzare le capacità interne verso l'esterno, documento propulsivo-evolutivo ... flessibile, "modesto" ..., sollecito alla instabilità degli eventi ed alla processualità del mercato (Giordani, 1993, I°). Proprio a questo livello metropolitano il piano può forse meglio sperimentare l'assorbimento della complessità comportamentale e la razionalità limitata delle decisioni, abbandonando la configurazione di procedura autoritativa e di vicolo cieco nei confronti di ogni processo evolutivo, che caratterizzano l'astratta offerta dei PRG tradizionali, verso il governo minimale, aideologico, aperto, preconizzato da Giordani (1993, II°), per il quale: il piano diventa lettura strutturale in divenire, ossia "domanda", propositiva e strategica, in quanto un piano per giustificarsi come atto di governo e non qualificarsi come miope atto amministrativo autoappagantesi nella procedura, deve trarre consistenza da una idea complessiva di sviluppo, cui necessariamente concorrono tutti gli elementi traenti della società, pubblici e privati.

Sono gli spazi vuoti tra le maglie dell'urbanesimo, le grandi cubature di recupero dell'industriale dismesso, le enclavi che premono per il riordino amministrativo che più spingono in questa direzione. Ed è appunto sul riordino amministrativo che il piano per la città metropolitana potrebbe enucleare difficili e talvolta pericolosi ma anche ineludibili disegni. Spetta al disposto di legge sancirli, ma il piano potrebbe evidenziarli, creando presupposti attuabili a seguito di un'ampia condivisione sia in ambito locale che in sede parlamentare. Il rischio è semmai di trovarsi con città smembrate in un quadro istituzionale immoto.

Una città da rifare

Di fatto, Venezia antica, *narrenshift* del turismo internazionale (dei circa 4,5 milioni di arrivi e 25 milioni di presenze turistiche che contava la provincia nel 1986, quanti non avranno visitato il Centro Storico? Pedrocco, 1992), rappresenta già l'archeologia della nascente *civitas venetorum*. Non luogo antropologico che male sopporta l'assenza di surmodernità. Il problema del *sora comun* (acqua alta), che solo dal pedante modificare per tentativi degli antichi potrebbe essere attenuato e forse risolto (con modifiche puntuali e nuove sperimentazioni sull'innalzamento territoriale attraverso tecniche di

pompaggio di fluidi nel sostrato), distoglie da altri drammi degli insediamenti lagunari. Essi non sono più adatti alle esigenze e necessità contemporanee. Ne per il produrre, ne per il risiedere. E la forbice dei tempi e dei costumi non può che allargarsi. Non sussiste più il dubbio se dimenticare Venezia, consegnata alla memoria collettiva ormai da tempo. Persiste invece quello su come usare Venezia! Questo sì un dubbio del nostro tempo.

Un ricco quartiere residenziale, in parte direzionale-amministrativo e con buoni centri per la produzione di cultura in campi umanistici, contenuto in un'entità urbana a carattere metropolitano, nonostante la laguna che lo isola, musealmente organizzato e strettamente interrelato al territorio e agli altri quartieri urbani e periurbani da reti tranviarie e automobilistiche sub-lagunari che non ne alterino i connotati architettonici e i tradizionali trasporti acquei di prossimità, sembra sempre più divenire l'unica soluzione proponibile. Ma a chi andrebbe proposta? Al pubblico? Al privato? All'Italia? All'Europa delle città e delle regioni? Chi può avere interesse a investire su una città decaduta se non in una più ampia logica di tornaconto all'interno di un'area metropolitana lagunare dinamica?

E la Laguna? Naturale prima, artificiale nei secoli, città ormai essa stessa, come pretendere di non modificarla a seguito delle mutate esigenze insediative?

E le isole? Quartieri dormitorio a stagionalità turistica, come nel caso del Lido, o lacerti insediativi storici prossimi all'esodo, come in molti altri casi noti. Ipotizzarvi nuovi trasporti acquei a lunga percorrenza mostra ormai il segno. Non infrastrutturando non legano in forma stabile. Non liberano. Ipotizzare l'avvento della rivoluzione informatica e del telelavoro è storia di ieri. Le cablature si sono rivelate distruttive e non siamo nel deserto australiano, a centinaia di chilometri dalla civiltà!

La terraferma? Mestre, radicata alle poche tessiture storiche del piccolo borgo, inglobato dalla città industriale, cerca improbabili autonomie che, se mal interpretate, potrebbero condurla ad un non invidiabile ruolo di succursale di centralità lontane.

Marghera urbana non appare poi visibile. Il quartiere, nato negli anni Venti come città giardino, sottovento rispetto alle grandi industrie, viene sempre più spesso assimilato alla conurbazione mestrina, ma con essa non ha strutturalmente molto a che vedere e l'integrazione appare più difficile di quanto si possa ipotizzare con un

banale superamento del fascio dei binari ferroviari tramite piazze sospese.

Questa pluralità di poli nell'urbano, cui si affiancano numerosi comuni di cintura con oltre 20-30000 residenti, non viene ribadita dalla pianificazione ordinaria. Il nuovo PRG di Venezia, a firma di Leonardo Benevolo, attualmente in discussione per una futura adozione, nel tentativo di ricompattare l'urbano, riduce la città a un bipolo a cavallo dell'asse ferroviario e viabilistico del ponte translagunare, contraddicendone l'assetto multipolare (si pensi solo ai campi della città antica e al loro carattere pubblico e mercantile nei secoli).

La Venezia multipolare di sempre non può viceversa che essere metropoli (piccola o grande che sia). E come tale non può che essere organizzata e riorganizzata spazialmente, amministrativamente e funzionalmente.

Ma quale città metropolitana si dovrebbe attuare in un simile contesto?

Come si è detto, la trasformazione territoriale ha investito in senso agglomerativo vaste aree del Veneto centrale, soprattutto tra Venezia, Padova e Treviso. Un sistema a rete stenta a decollare tra queste città, perchè inalienabili sono i fenomeni di competizione che creano strutture agenti in parallelo, con effetti ridondanti noti, ma spesso tollerati pur di non allearsi al vicino. Non è tuttavia plausibile escudere Padova e Treviso dal sistema di relazioni metropolitane che investono il territorio veneziano, anche se il vero nodo trasportistico del sistema e il vero problema di riorganizzazione urbanistica resta attorno a Venezia.

Se ne deduce un'ambivalenza che può essere risolta solo da una graduazione su un doppio livello di intervento. Un *core* centrale ad alto livello di *governance*, costituito dal Comune di Venezia e dai Comuni di prima cintura disposti a semicerchio attorno a Mestre e Marghera, nel quale cercare i riequilibri ed il rilancio demografico e produttivo di un ambito urbano a tutt'oggi deglomerativo, anche se il maggiore della regione, e fortemente squilibrato verso la terraferma. Una corona esterna, composta dai Comuni più periferici dell'area veneziana, dalle realtà conurbative di Padova e Treviso e dai Comuni di Chioggia e Jesolo, ai margini sud e nord della laguna.

La doppia graduazione creerebbe così un *core* ad elevata *governance*, sempre presente nelle concertazioni dell'area, e una

corona a partecipazione volontaria, o limitata, in relazione al tipo di problema in gioco. Solo in questo modo ritengo si possano opportunamente affrontare i problemi diffusivi del Veneto centrale in concomitanza col riordino sociale, economico e morfologico di Venezia.

Come si vede l'ipotesi è ben diversa da quella delineata dal legislatore. Essa è più articolata ed emerge dalle condizioni reali dell'area, delineando un sistema metropolitano forte e propulsivo, orientato a fornire rappresentatività urbana a una regione in crescita. Questo sistema non deriverebbe quindi da un'astratta riduzione a provincia dell'area, che accontenterebbe solo un riordino amministrativo superficiale e di maniera: improponibile perchè si dovrebbero smembrare intere province, oppure inutile, perchè calato sulla sola provincia di Venezia, le cui estremità meridionale e settentrionale risultano in realtà marginali e tutt'altro che metropolitane.

Il quadro prefigurato assume significatività, ovviamente, sotto alcuni presupposti: la capacità degli organi maggiori (Regione, Stato) di implementare il *core* tramite opere pubbliche ed incentivi; la realizzazione di sistemi di trasporto integrato, capillare ed intermodale, adeguati alla nuova dimensione metropolitana, sia al livello del *core* che della cintura; la capacità di contenere gli impatti ambientali rispettando principi di sostenibilità dell'urbano per la realizzazione delle nuove volumetrie che il salto quali-quantitativo dal locale al globale, nel quadro delle nuove polarità dell'Europa comunitaria, inevitabilmente, richiede.

Bibliografia

- Adamo F. (1989, II^a ed.) , «Crisi» e urbanizzazione in Italia, in *Regioni in transizione. Aspetti e problemi della nuova geografia urbana e industriale*, Segre A. (ed), Franco Angeli, Milano.
- Augè M. (1992), *Non-lieux*, Seuil, Paris; trad. it.: *Non luoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano, 1993.
- Bauer G., Roux J. M. (1976), *La rurbanisation ou la ville èparpillée*, Seuil, Paris.