

Il volume presenta in modo critico gli strumenti per il governo del territorio così come formulati nella Lur 11/2004, presentandone obiettivi, aspirazioni e limiti strutturali. Il testo non si limita, però, all'analisi dei contenuti della disciplina urbanistica della Regione del Veneto. Tenta piuttosto di inquadrarli all'interno dei processi di trasformazione che interessano la regione e soprattutto nel sistema dei paradigmi che hanno condotto dalla *Pianificazione al Governo del territorio*. L'obiettivo è lasciar comprendere come il governo del territorio sia chiamato oggi a fronteggiare problematiche e sfide nuove e dirimenti, costruire scenari di sviluppo equilibrati, delineare una strategia coerente dell'azione pubblica.

In breve, più che ribadire l'imprescindibilità della pianificazione, si vorrebbe condividere la certezza della sua rilevanza pubblica.

Michelangelo Savino è professore associato di Tecnica e Pianificazione Urbanistica del Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale (DICEA) dell'Università di Padova. È co-direttore della rivista «Archivio di studi urbani e regionali» dal 2007.

La sua attenzione è rivolta ai processi di rigenerazione della città contemporanea, analizzando, oltre alle politiche e alle forme, soprattutto gli impatti sui processi di natura sociale, economica e politica. Dopo gli anni di intensa ricerca sulla "città diffusa" del Veneto, è tornato a occuparsi di organizzazione insediativa e di politiche territoriali. Tra le sue pubblicazioni, oltre a saggi e articoli in diversi volumi collettanei e riviste nazionali e internazionali, ha curato *Waterfront d'Italia* e (con Laura Fregolent) *Città e politiche ai tempi della crisi*, editi da FrancoAngeli.

GOVERNARE IL TERRITORIO IN VENETO

a cura di
Michelangelo Savino

GOVERNARE IL TERRITORIO
IN VENETO

a cura di M. Savino



cleup

cleup

GOVERNARE IL TERRITORIO IN VENETO

a cura di
Michelangelo Savino

cleup

La pubblicazione si è avvalsa di un contributo del DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale dell'Università degli Studi di Padova

Le immagini alle pagine 20, 34, 46, 74, 112, 134, 154, 166, 204, 228, 244, 318, 340, 362 sono di Filippo Ghelli, fotografo, che ringraziamo per la cortese disponibilità

Prima edizione: giugno 2017

ISBN 978 88 6787 571 9

© 2017 CLEUP sc
"Coop. Libreria Editrice Università di Padova"
via G. Belzoni 118/3 - Padova (tel. 049 8753496)
www.cleup.it
www.facebook.com/cleup

Tutti i diritti riservati

In copertina: l' Area centrale veneta, immagine da satellite Landsat 7 - 2002.

INDICE

PREFAZIONE di <i>Cristiano Corazzari</i> Assessore al Territorio Cultura e Sicurezza della Regione del Veneto	5
INTRODUZIONE Veneto: un territorio in evoluzione e il suo governo di <i>Michelangelo Savino</i>	7
PARTE PRIMA – QUESTIONI TERRITORIALI	
La struttura sociale e le tendenze demografiche della regione di <i>Fiorenzo Rossi</i>	21
Lo sviluppo economico in una regione in grande trasformazione di <i>Gianluca Toschi</i>	35
La struttura insediativa del Veneto: uno scenario in mutamento di <i>Michelangelo Savino</i>	47
Il territorio del produrre di <i>Alessandro Bove</i>	65
Le infrastrutture e la mobilità nel Veneto: un problema di decisioni di <i>Luca della Lucia</i>	75
Perché parliamo di territorio quando parliamo di turismo di <i>Isabella Scaramuzzi</i> e <i>Mauro Zanardo</i>	87
L'agricoltura nella complessità del territorio veneto contemporaneo di <i>Viviana Ferrario</i>	101
La montagna veneta: cultura del costruire nell'arco alpino di <i>Franco Alberti</i>	113
Verso una semiologia del paesaggio idraulico di <i>Andrea Rinaldo</i>	121
La difesa del suolo di <i>Marco Favaretti</i>	135

PARTE SECONDA – QUADRI E RIFERIMENTI

Dalla pianificazione al governo del territorio. Il cambiamento del quadro normativo in Veneto di <i>Elena Buoso</i>	155
La Convenzione europea del paesaggio e il suo potenziale innovativo. Questioni e strumenti per il coinvolgimento della popolazione di <i>Benedetta Castiglioni</i>	167
Politiche paesaggistiche e valore del paesaggio di <i>Tiziano Tempesta</i>	179
I principi della sostenibilità nel governo del territorio di <i>Dina Cattaneo</i>	193
Le sfide al governo del territorio nell'era della globalizzazione. Il caso del Veneto di <i>Patrizia Messina</i>	205
La questione metropolitana tra riordino amministrativo e nuove istituzioni di <i>Giancarlo Corò e Riccardo Dalla Torre</i>	219

PARTE TERZA – GLI STRUMENTI URBANISTICI IN VENETO

La pianificazione urbanistica di livello regionale di <i>Pasqualino Boschetto</i>	229
La pianificazione d'area vasta di <i>Francesco Palazzo</i>	245
Il Piano Regolatore Comunale di <i>Alessandro Bove</i>	263
La pianificazione attuativa di <i>Pasqualino Boschetto, Alessandro Bove e Michelangelo Savino</i>	277
Dallo standard al welfare: la costruzione della qualità urbana di <i>Michelangelo Savino</i>	301
Dalla norma alla forma di <i>Annalisa Romanelli</i>	319
La perequazione urbanistica di <i>Valentina Antonucci e Giuliano Marella</i>	341
La valutazione ambientale di <i>Pierluigi Mattaraglia</i>	349
Processi e metodi per la partecipazione pubblica di <i>Giulio Mattiazzi</i>	363
NOTE SUGLI AUTORI	379

PARTE SECONDA
Quadri e riferimenti

LA QUESTIONE METROPOLITANA TRA RIORDINO AMMINISTRATIVO E NUOVE ISTITUZIONI

di Giancarlo Corò e Riccardo Dalla Torre

1. Le ragioni di un governo metropolitano

La questione metropolitana non è solo un fenomeno di studio o tema che interessa esperti di urbanistica e diritto amministrativo, ma innanzitutto un'esperienza vissuta in prima persona da lavoratori, imprenditori, studenti e consumatori che si muovono quotidianamente all'interno di uno spazio di relazioni che eccede i confini del comune e della provincia in cui si risiede. Si tratta perciò di un fenomeno reale che interessa un numero consistente di cittadini e imprese anche in Veneto, ma che tuttavia non è stato finora riconosciuto, tantomeno governato, in modo adeguato. La questione metropolitana nasce dunque dalla consapevolezza che il disallineamento fra strutture di relazione socio-economiche e assetti politico-istituzionali crea sempre più inefficienze e disconomie, che rendono più costosa la vita ai cittadini e alle imprese, assorbendo così risorse preziose sottratte a consumi, investimenti, benessere.

In tale prospettiva riteniamo utile riprendere il concetto di "coalescenza territoriale" con il quale Calafati (2009) definisce il processo di integrazione delle strutture fisiche e delle relazioni socio-economiche oltre i tradizionali confini amministrativi. Proprio laddove la coalescenza territoriale ha raggiunto livelli molto elevati - com'è appunto il caso della *città diffusa* del Veneto centrale - l'assenza di un governo metropolitano ha effetti negativi sui redditi delle famiglie, sulle opportunità occupazionali, nonché sulle condizioni ambientali. Basti pensare ai costi crescenti creati dalla congestione, dall'inquinamento atmosferico, acustico e

idrico, dalla mancanza di spazi verdi. Tali costi riducono le qualità insediative e l'attrattività dei luoghi, abbassando di conseguenza anche i valori immobiliari e i redditi reali a disposizione delle famiglie.

L'esigenza di un governo delle interdipendenze metropolitane risponde tuttavia anche a una seconda questione, che riguarda la necessità di affrontare le nuove sfide della competizione internazionale, attrezzando il territorio con infrastrutture, servizi e beni comuni di qualità. In altre parole, il governo di una città metropolitana dovrebbe ambire a creare un eco-sistema favorevole allo sviluppo di servizi e attività a elevato potenziale di innovazione (Corò, Dalla Torre, 2015). Le proprietà che contraddistinguono un eco-sistema metropolitano attrattivo sono riconducibili a tre grandi categorie: esternalità, istituzioni, possibilità di collegamento alle reti e ai mercati globali. Vediamo brevemente di cosa si tratta.

La prima categoria racchiude un insieme di *beni comuni ed economie esterne* che le imprese, nemmeno quelle più grandi, possono immaginare di creare completamente al proprio interno, come i bacini di professionalità specializzata, reti qualificate di fornitura, servizi ad alto contenuto di conoscenza e, più in generale, una società culturalmente dinamica, curiosa, aperta all'innovazione. In questo senso, un sistema metropolitano attrattivo permette di sviluppare nuclei di professionalità specializzate e di servizi complessi capaci di attivare un meccanismo che si auto-alimenta. Infatti, la presenza di personale qualificato attira gli investimenti delle imprese interessate a impiegare tali professionalità, e la concentrazione sul territorio

di questa domanda crea a sua volta condizioni per attirare nuovi lavoratori specializzati

La seconda proprietà di un sistema metropolitano attrattivo è la presenza di un insieme di *istituzioni formali e informali* che regolano la vita associata e rendono possibile produzione e riproduzione dei beni comuni. Pensiamo, in particolare, all'istruzione e alla ricerca, alla finanza, all'associazionismo professionale e imprenditoriale, alla sicurezza e all'integrazione sociale. Un sistema metropolitano sviluppa, dunque, anche una dimensione più propriamente politica, nel senso che al suo interno vengono elaborate decisioni che riguardano interessi di lungo periodo di una comunità, molto spesso più ampia rispetto a quella compresa all'interno dei propri confini. Come dovrebbe essere chiaro, le istituzioni che si sviluppano all'interno di un sistema metropolitano non riguardano solo il potere politico-amministrativo, bensì anche la rappresentanza dei lavoratori e delle imprese, il sistema dell'istruzione superiore e dell'Università, le istituzioni finanziarie.

Per la trasformazione di un territorio in un sistema metropolitano dinamico e attrattivo è però fondamentale una terza proprietà: la capacità di *creare collegamenti con le opportunità economiche, tecnologiche e culturali che si esprimono all'esterno dell'area*. La presenza di infrastrutture, servizi e, più in generale, di linguaggi e culture per accedere alla globalità, è da sempre uno dei caratteri distintivi delle grandi città (Sassen, 1997; Taylor, 2012). Nel programma di ricerca di Brookings Institution sulle aree metropolitane, l'abilità di un'area di entrare in relazione con reti esterne – definita *global fluency* – viene indicata come fattore fondamentale di competitività. Se da un lato questa capacità di apertura del territorio implica una dotazione di infrastrutture strategiche – autostrade, aeroporti, porti, alta velocità, banda larga –, dall'altro bisogna tuttavia considerare un insieme di fattori materiali e immateriali che rendono concretamente possibile entrare in relazione con le reti globali, come la presenza di imprese multinazionali, di fiere e servizi per l'internazionalizzazione, di studenti e lavoratori stranieri, di circuiti professionali, culturali e artistici internazionali.

2. Sistemi metropolitani policentrici e modelli di *governance* in Europa e Stati Uniti

L'affermarsi di una forma policentrica e reticolare di spazio metropolitano non è solamente l'esito di processi spontanei di crescita insediativa, bensì anche un possibile modello funzionale. La forma di metropoli policentrica sembra del resto affermarsi in Europa grazie ad una selezione competitiva che la vede emergere proprio nelle regioni a più alto reddito e tasso di innovazione (Agnoletti *et al.*, 2014). Se adeguatamente governato, un sistema policentrico può infatti fornire un equilibrio avanzato fra economie di scala metropolitana – esternalità, varietà, densità istituzionale, apertura culturale, dotazione infrastrutturale – e il bisogno di mantenere un'identità locale, grazie alla quale alimentare l'integrazione sociale e un ancoraggio morale delle imprese al territorio. Ma questa forma non può non avere un suo risvolto politico: il policentrismo insediativo è anche un policentrismo dei poteri, che devono dunque essere coordinati in base ad un modello di governo cooperativo e flessibile.

Se, dunque, è evidente la necessità di programmare il territorio secondo logiche di tipo metropolitano, è meno chiara l'esigenza di istituire un'autorità amministrativa che si sostituisca ai Comuni replicando un modello gerarchico e autoritativo. In Europa si sono infatti affermati diversi modelli di governo metropolitano il cui carattere distintivo è l'incentivo alla cooperazione territoriale su un ampio spettro di funzioni e materie di *policy*. Solamente in pochi casi tale governo è assimilabile a un vero e proprio *livello amministrativo*, come invece impone la legislazione italiana.

Si possono individuare almeno tre principali modelli di riferimento per il governo delle aree metropolitane in Europa (Bobbio, 2003). Il primo modello è quello delle grandi capitali di Londra e Parigi, che assumono un ruolo chiave per i rispettivi governi nazionali, a cui sono stati dunque assegnati per legge poteri speciali. A Londra il governo metropolitano opera attraverso un'autorità di scala regionale, la *Greater London Authority* (GLA), che con il Sindaco di Londra e la *London Assembly* orga-

nizzano il funzionamento di un territorio con 8,2 milioni di abitanti diviso in 33 *boroughs* con poteri amministrativi. Nel caso di Parigi il governo è quello di una città-dipartimento, con un sindaco e 20 *arrondissement*, che si estende su un territorio metropolitano che comprende gran parte dell'Île de France. Nella stessa area svolge un ruolo di coordinamento anche una libera associazione tra enti locali promossa dal Comune di Parigi chiamata "Paris Métropole".

Un secondo modello è quello adottato a Madrid, a Vienna e in alcune città tedesche, che si ispira alle città-stato con riconoscimento di una specifica personalità giuridica. Le città-stato detengono poteri in via quasi esclusiva su alcune materie (ad esempio i trasporti) che vengono esercitati in collaborazione con altre amministrazioni locali attraverso patti federativi con lo Stato centrale.

Un terzo modello è quello di tipo cooperativo, come nel caso di Barcellona, Lille e Rotterdam, dove l'area metropolitana è un ambito territoriale formato da una pluralità di amministrazioni locali le quali, anche come conseguenza della densità di relazioni territoriali, decidono di condividere un insieme di politiche attraverso processi di cooperazione funzionale a cui partecipano attori istituzionali, economici e sociali. Il modello cooperativo è il riferimento principale anche per le *métropoles* francesi (14 in tutto, inclusa Parigi), di recente istituzione, che affondano le radici nelle forme di cooperazione intercomunale.

Anche fuori d'Europa tende a prevalere il modello cooperativo di *governance* metropolitana, in particolare negli Stati Uniti, dove sono numerose le esperienze di associazioni volontarie fra città per la gestione di politiche comuni (Katz, Bradley, 2013). Il caso americano rappresenta la situazione nella quale l'approccio pragmatico al governo metropolitano ha trovato massima espressione: le città metropolitane statunitensi costituiscono un modello di "sovranità" più efficace di quello nazionale per affrontare i cambiamenti imposti dalla globalizzazione. Secondo Katz e Bradley, il "dominio" metropolitano è dovuto alla crescente esigenza delle imprese più innovative, dei talenti più creativi, degli imprenditori più coraggiosi

di raggrupparsi in spazi densi di beni comuni, infrastrutture e istituzioni che supportano il progresso economico e civile. Questa concentrazione contribuisce a sua volta a trasformare le aree metropolitane in laboratori sociali nei quali si sperimentano a un ritmo accelerato i processi di modernizzazione.

La notevole varietà di condizioni metropolitane che caratterizza l'Europa e gli Stati Uniti non è però estranea all'Italia. Anche nel nostro Paese, infatti, esistono condizioni territoriali non equivalenti, ed è perciò evidente che anche i modelli di governo non possono essere omogenei. Le situazioni di Roma e Napoli, per intenderci, hanno caratteristiche diverse da quelle di Bologna e Firenze. Ancora di più tali differenze sono evidenti rispetto al sistema metropolitano veneziano, dove le polarità urbane di Padova e Treviso complicano non poco la definizione dello spazio di governo e, di conseguenza, l'attribuzione dei relativi poteri di intervento. Se tale specificità non si accorda con la natura uniformante del diritto amministrativo, la conclusione non può essere quella di cambiare natura alla realtà economica, sociale e politica del territorio.

3. La legge Delrio: adempimenti amministrativi e margini di innovazione

Anche se in ritardo rispetto ad altri Paesi, non sono mancati in Italia tentativi di trovare una soluzione ai problemi del governo metropolitano. Dal 1990 a oggi si sono sviluppati, quasi in parallelo, due distinti percorsi di azione. Un primo percorso, lungo e accidentato, è stato quello *normativo*, portato a compimento nel 2014 con la cosiddetta L. 56/2014 o legge Delrio. Un secondo percorso è stato invece di natura più pragmatica e sperimentale, basato su un'idea di *pianificazione strategica* del territorio e su specifiche politiche di *governance* metropolitana.

L'impossibilità di fare incontrare finora questi due percorsi mette subito in luce i limiti della cultura politica e amministrativa italiana, ancorata ad un'idea procedurale di governo ed incapace di interpretare lo spazio metropolita-

no come insieme di processi e progetti concreti che si sviluppano sul territorio, la cui gestione richiede capacità di dialogo, cooperazione, sperimentazione. Se il percorso amministrativo e quello strategico continuano a procedere senza incontrarsi, si corre il rischio di finire nel solito vicolo cieco delle riforme italiane, dove l'illusione di rinnovare dall'alto l'azione pubblica frena di fatto le responsabilità e le iniziative locali, disincentivando così modelli di azione sperimentale sul territorio.

Il lungo processo normativo che ha cercato di definire un assetto delle autonomie locali coerente con i fenomeni di tipo metropolitano, ha in realtà trovato compimento grazie soprattutto all'esigenza di riduzione della spesa. Il modo in cui si è arrivati all'eliminazione delle Province ne è la conferma. Non è un caso che il percorso normativo di costituzione delle Città metropolitane ha mostrato un'accelerazione proprio quando l'individuazione dei livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni è stata direttamente collegata alla necessità di contenimento dei costi degli apparati pubblici.

Alla fine, è intervenuta la L. 56/2014 a delineare il nuovo percorso di istituzione delle Città metropolitane. La legge individua 9 Città metropolitane ordinarie: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, a cui si aggiunge la Città metropolitana di Roma Capitale con un ordinamento speciale. Anche le Regioni autonome devono adeguare i rispettivi statuti in base ai principi della L. 56/2014.

Secondo la nuova norma, il territorio della Città metropolitana coincide con quello della rispettiva provincia, ma viene data la possibilità ai Comuni, compresi i capoluoghi delle province limitrofe, di modificare i confini provinciali per aderire alla Città metropolitana.

Gli organi della Città metropolitana sono il Sindaco metropolitano, il Consiglio metropolitano e la Conferenza metropolitana. Per quanto riguarda le funzioni, la normativa attribuisce alle Città metropolitane le funzioni prima assegnate alle Province e oggetto del processo di riordino delle funzioni provinciali, nonché le seguenti funzioni fondamentali proprie: adozione e aggiornamento annuale di un

piano strategico triennale del territorio metropolitano; pianificazione territoriale generale; strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; mobilità e viabilità; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale; promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano. Ulteriori funzioni possono essere attribuite alle Città metropolitane dallo Stato o dalle Regioni.

Sebbene la legge Delrio rappresenti un deciso passo in avanti dopo anni di discussioni inconcludenti, è altresì evidente che la soluzione dei problemi del governo metropolitano nel nostro Paese non potrà arrivare dal completamento di una procedura legislativa nazionale. Infatti, la forma di governo metropolitano emersa dal processo legislativo risulta poco compatibile con la complessa e articolata natura dei sistemi urbani moderni, in particolare in quelle regioni, come il Veneto, all'interno delle quali è difficile individuare una città *leader* attorno alla quale organizzare un nuovo assetto amministrativo. La soluzione dovrebbe piuttosto essere cercata attraverso un processo sperimentale e pragmatico, anche per mezzo del fondamentale contributo delle istituzioni economiche.

La soluzione "centralistica" imposta dalla legge Delrio deriva sicuramente anche dal tentativo di superare le tante resistenze locali presenti in Italia. Se, infatti, nel nostro Paese la questione metropolitana è ancora aperta, una parte non piccola della responsabilità va distribuita anche nei tanti territori in cui si organizza la vita collettiva, che non hanno finora voluto organizzare livelli di governo adeguati alla nuova dimensione dei processi economici e sociali. La frammentazione amministrativa che tutt'ora permane nel nostro Paese e che ha pochi eguali al mondo (Messina, 2016), è lì a dimostrare che anche dal basso è venuta a mancare la spinta per dare una maggiore razionalità alla risorsa istituzionale sul territorio.

Pertanto, non potendo fare affidamento su modelli cooperativi di successo, la legge Delrio ha optato per una scelta per così dire "iner-

ziale”, basata su un livello istituzionale, quello della vecchia provincia, che si è finora mostrato piuttosto refrattario ad una seria politica di governo delle funzioni metropolitane.

Tuttavia, i margini di azione non sono ridotti a zero. La legge Delrio, infatti, permette la modifica dei confini imposti dal vecchio ritaglio amministrativo, includendo territori e capoluoghi anche di altre province. L’auspicio è che siano finalmente le forze vive del territorio – sindaci e dirigenti comunali, associazioni di rappresentanza, società civile, imprese – a individuare la configurazione più adatta ad affrontare la questione metropolitana. È dunque necessario che amministratori locali e istituzioni economiche esercitino maggiore impegno per fare della Città metropolitana un laboratorio dove realizzare quei progetti di sviluppo necessari ad elevare la capacità di competere in un’economia sempre più aperta e basata sull’innovazione.

4. Il lungo e ancora inconcludente dibattito sulla Città metropolitana dell’area centro-veneta

Nonostante nel tempo sia cresciuta la consapevolezza del valore strategico di un progetto di sviluppo metropolitano anche nel Veneto centrale, il dibattito politico e istituzionale sviluppatosi in parallelo a quello nazionale non ha portato a risultati significativi.

Eppure, proprio gli interventi di programmazione inter-comunale nell’area lagunare, risalenti ai primi anni ’70, avevano rappresentato in Italia uno dei primi tentativi di istituire una forma di governo metropolitano (Zanetto *et al.*, 2013). Infatti, già la prima Legge Speciale per Venezia definiva un Comprensorio di comuni contermini la Laguna di Venezia come ambito territoriale di riferimento per il progetto di risanamento e tutela dell’area. Nel corso degli anni ’90, tuttavia, a livello regionale (L. 36/1993) vennero applicate in maniera restrittiva le disposizioni della L. 142/1990, limitando l’ambito dell’area metropolitana di Venezia ai soli territori dei comuni di Venezia, Marcon, Mira, Spinea, Quarto d’Altino. Dal 2000 in poi,

il tema metropolitano ritornò in agenda, anche grazie alla sottoscrizione da parte dei Sindaci di Venezia, Padova e Treviso di un Protocollo di Intesa per la promozione della “città metropolitana centro-veneta”, a cui aderirono anche altri 52 comuni dell’area. Venezia, dal canto suo, in virtù della Legge Costituzionale 3/2001 (attuativa del Titolo V della Costituzione), che le permetteva di farsi promotrice del processo costitutivo del nuovo ente di governo territoriale metropolitano, avviò nel 2003 una serie di iniziative di coordinamento, riarticolarlo al tempo stesso il suo territorio in 6 Municipalità, quali organismi di governo nella prospettiva dell’istituzione della Città metropolitana.

L’istituzione della Città metropolitana di Venezia, avvenuta a fine agosto 2015 a completamento dell’iter di attuazione della legge Delrio, rappresenta quindi il momento finale di un lungo e travagliato percorso politico. Ciò che si è cercato di avviare nei mesi successivi è invece un percorso di programmazione in grado di allineare l’organizzazione dello spazio metropolitano del Veneto centrale con il sistema di relazioni territoriali sviluppato da una società profondamente cambiata nel corso degli ultimi decenni. Non si tratta di un percorso facile, come testimoniato anche dalle difficoltà legate all’approvazione dello statuto della Città metropolitana, nonché dalle resistenze della politica regionale contro una nuova istituzione che rischia di contendere potere, visibilità e risorse.

Era tutto sommato facile attendersi delle difficoltà nell’istituzione della Città metropolitana, anche perché in Italia sono in realtà mancate sperimentazioni di governo metropolitano tali da avviare un processo di apprendimento istituzionale utile ad indicare la strada più efficace lungo la quale muoversi. Fra le cause di un esito insoddisfacente c’è anche la mancanza di una chiara volontà politica di mettere definitivamente mano all’assetto istituzionale del territorio italiano, che non riguarda solo le Città metropolitane, ma il più generale fenomeno della frammentazione comunale e, in una certa misura, delle stesse regioni.

Tuttavia, la sistematica estensione oltre i tradizionali confini amministrativi di processi

di sviluppo urbano – fenomeno che abbiamo già richiamato con il concetto di *coalescenza territoriale* – non pone solo problemi di efficacia delle decisioni politiche, ma anche di democrazia. Se lo spazio della rappresentanza politica è disallineato rispetto a quello dei principali problemi collettivi, non solo le decisioni assunte portano a uno spreco di risorse, ma anche il meccanismo democratico funziona in modo distorto. Anche per questo, dunque, è importante la ricerca di una più razionale organizzazione della risorsa istituzionale sul territorio. L'eliminazione delle Province quale ente elettivo potrebbe rappresentare un'occasione per mettere mano a tale organizzazione. Ma è evidente che ciò richiede un intervento di riforma più ampio, che deve coinvolgere soprattutto le istituzioni locali ancora oggi più importanti e rappresentative, cioè i Comuni.

La soluzione non è dunque facile. Tuttavia, se i cittadini venissero aiutati ad alzare lo sguardo oltre la perdita di un illusorio potere locale, mostrando loro lo spazio di opportunità creato dall'integrazione di servizi e infrastrutture, molte resistenze ai processi di integrazione territoriale verrebbero meno.

5. La Città metropolitana di Venezia: dall'inerzia amministrativa ad una strategia politica?

Il Veneto centrale, nell'area compresa tra Venezia, Padova e Treviso, che si estende in realtà anche verso Vicenza, è un sistema territoriale segnato da processi di sviluppo economici e sociali sempre più integrati, che dunque richiedono un governo metropolitano più consapevole. In altri termini, i problemi che interessano questo territorio vanno oggi affrontati in maniera coordinata a una scala superiore rispetto alle singole municipalità che hanno finora programmato le trasformazioni urbane. Infatti, lo sviluppo degli insediamenti e delle filiere produttive, la domanda di servizi pubblici e privati, le strutture commerciali, le infrastrutture di trasporto, ma anche le scelte residenziali degli abitanti e dei lavoratori hanno formato una sorta di amalgama urbano che

non segue più da tempo i vecchi confini amministrativi. Pertanto, il tradizionale approccio alla programmazione del territorio e dei servizi pubblici, in base al quale i Comuni agiscono in un quasi perfetto isolamento, ha prodotto costi e inefficienze non più sopportabili.

La questione fondamentale diventa dunque la legittimazione democratica di un processo di rottura degli attuali assetti amministrativi per dare vita ad un governo metropolitano. È tuttavia evidente che il consenso sulla formazione e il funzionamento della Città metropolitana non si ottiene in virtù di un riordino amministrativo fine a se stesso, ma in quanto componente di un processo di sviluppo di una comunità. Ciò dovrebbe portare a spostare la discussione dalle competenze e funzioni amministrative del nuovo ente, ai progetti concreti di governo dello sviluppo.

La credibilità di un'agenda di governo metropolitano dipende, infatti, dalla capacità di individuare temi rilevanti per lo sviluppo del territorio e per i quali sia riconosciuta la necessità di una gestione di area vasta. Proviamo allora ad indicare alcuni progetti metropolitani da avviare al più presto per contribuire a migliorare efficienza e attrattività del territorio.

Una strategia di sviluppo metropolitano dovrebbe innanzitutto promuovere un'azione sul *sistema dei trasporti e della mobilità territoriale*. In tale prospettiva, uno dei primi obiettivi potrebbe essere quello di sviluppare un sistema di bigliettazione unica ed integrata per il sistema dei trasporti pubblici. Per quanto riguarda le infrastrutture stradali e autostradali, bisognerebbe porre maggiore attenzione all'integrazione modale e, al tempo stesso, creare un sistema di *road-pricing* con tariffazioni differenziate in funzione dell'efficienza d'uso della rete e di obiettivi di sostenibilità ambientale. Per quanto riguarda i grandi corridoi, una prospettiva metropolitana comporterebbe il progetto integrato della nuova rete dell'alta velocità ferroviaria realizzando collegamenti diretti con i nodi aeroportuali. Sempre in termini di miglioramento dei sistemi di comunicazione non può oggi trascurare il potenziamento delle infrastrutture a banda larga, che rischiano di essere insufficienti proprio laddove ce ne sarebbe più

bisogno al fine di sviluppare adeguati servizi digitali.

Fra i temi prioritari per una riorganizzazione del territorio metropolitano del Veneto centrale c'è inoltre quello delle *aree produttive*. Oggi gli spazi per le attività economiche richiedono elevata accessibilità, lotti generalmente più grandi, una maggiore dotazione di servizi ed un'efficiente connettività digitale. Contestualmente, "gli spazi liberati" dalla crisi e dalle mutate esigenze delle aziende non sempre sono compatibili con le nuove funzioni produttive. Emerge pertanto l'opportunità di attivare processi di recupero, riconversione e valorizzazione attraverso operazioni di rinnovamento edilizio e il ripensamento delle funzioni. Per fare ciò servono capacità e strutture di *governance* in grado di unire regolazione pubblica e iniziativa privata, come ad esempio un'agenzia mista per il recupero immobiliare del patrimonio produttivo.

I processi di rinnovamento edilizio dovrebbero inoltre coinvolgere anche il patrimonio abitativo, con l'obiettivo di sviluppare una programmazione urbanistica orientata al recupero dell'esistente, al miglioramento dell'ambiente, all'efficienza energetica. Lo sviluppo metropolitano si lega infatti ad un'attenta programmazione degli spazi urbani e periurbani, da condurre anche tramite progetti che aumentino la densità edilizia dei nuclei esistenti, favorendo l'integrazione di servizi e funzioni tra centro e periferia. Spostare questa programmazione a livello metropolitano significa anche limitare lo spreco di territorio che deriva da giochi non cooperativi fra amministrazioni locali.

In tale prospettiva, fra i servizi che potrebbero beneficiare di un livello di governo metropolitano ci sono anche quelli di *pubblica utilità*, come la gestione dei rifiuti, la regolazione dei servizi idrici e la stessa sicurezza idraulica (Zanetto *et al.*, 2013; Chiellino, 2014). È la stretta interdipendenza negli usi del suolo a creare la necessità di un governo unitario di queste materie ambientali. Un progetto di scala metropolitana sarebbe utile anche per sviluppare una *politica energetica* innovativa, tramite la realizzazione di reti intelligenti per valorizzare la

produzione distribuita e l'impiego di risorse rinnovabili (Lorenzoni, 2014).

Altri ambiti di servizio in cui la dimensione metropolitana porterebbe sicuramente ad un miglioramento dell'offerta sono la *sanità e l'istruzione superiore*. Per la sanità una politica di integrazione metropolitana incentiverebbe la specializzazione dei centri ospedalieri, assicurando condizioni di accesso ai servizi avanzati ad una fascia molto più ampia di popolazione. Un ragionamento simile vale per la scuola superiore e l'università: l'ampliamento dei bacini di accesso agli istituti scolastici e ai campus universitari aumenterebbe la libertà di scelta da parte delle famiglie, favorendo la specializzazione e premiando quei progetti formativi che offrono maggiore qualità.

Da non sottovalutare, infine, la portata della gestione a una scala più ampia delle politiche turistiche e della cultura nell'area centro-veneta. Si potrebbe favorire in questo modo non solo l'aumento delle presenze, quanto piuttosto una gestione più efficiente dei flussi, tema assolutamente cruciale per la salvaguardia del centro storico di Venezia. Inoltre, una politica culturale integrata contribuirebbe ad arricchire l'offerta grazie ad una specializzazione dei contenuti e una razionalizzazione delle spese per promozione e comunicazione. Si potrebbero così "liberare" risorse da utilizzare per promuovere attività culturali sperimentali ed innovare gli strumenti di fruizione attiva del patrimonio.

Occuparsi di questi temi vorrebbe dire cominciare a misurare concretamente i vantaggi della gestione metropolitana: solo in questo modo si innescherebbe un meccanismo positivo in grado di alimentarsi con il successo delle politiche stesse, persuadendo una platea sempre più ampia di soggetti ad agire ed organizzarsi in una prospettiva metropolitana.

Riferimenti bibliografici

- Agnoletti C., Camagni R., Iommi S., Lattarulo P. (2014), *Competitività urbana e policentrismo in Europa*, il Mulino, Bologna.
- Bobbio L. (2003), *I servizi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.

- Calafati A.G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Roma.
- Chiellino G. (2014), "PATREVE e reti ambientali nei cicli acqua, aria, rifiuti", in Romano L. (a cura di), *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PATREVE*, Marsilio, Venezia.
- Corò G., Dalla Torre R. (2015), *Spazio metropolitano. Per rilanciare la competitività del Nord Est*, Marsilio, Venezia.
- Kotkin J. (2014), *Size is not the Answer. The Changing Face of the Global City*, Civil Service College, Singapore.
- Katz B., Bradley J. (2013), *The Metropolitan Revolution. How Cities and Metros are fixing our broken Politics and Fragile Economy*, Brookings Institution Press, Washington.
- Lorenzoni A. (2014), "Le reti per l'efficienza, la rinnovabilità energetica", in Romano L. (a cura di), *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PATREVE*, Marsilio, Venezia.
- Sassen S. (1997), *Le Città nell'economia globale*, il Mulino, Bologna.
- Taylor J. (2012), "Milano nella rete delle città mondiali", in Perulli P. (a cura di), *Nord. Una città-regione globale*, il Mulino, Bologna.
- Vigneri A. (2014), "Città metropolitana e area metropolitana nella legge Delrio", in Romano L. (a cura di), *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PATREVE*, Marsilio, Venezia.
- Zanetto M., Calzavara A., Soriani S. (2013), "Le linee chiave del dibattito recente sull'area metropolitana centro-veneta", *Economia e società regionale*, vol. 118, n. 1.

NOTE SUGLI AUTORI

Franco Alberti

Architetto, Direttore dell'Unità Organizzativa Pianificazione Territoriale Strategica e Cartografia della Regione del Veneto.

Valentina Antonucci

Architetto, dottore di ricerca in "Ingegneria gestionale ed estimo" e ricercatore post-doc presso il DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale, Università degli studi di Padova.

Alessandro Bove

Ingegnere, dottore di ricerca e ricercatore post-doc presso il DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale, Università degli studi di Padova.

Pasqualino Boschetto

Docente di "Tecnica e Pianificazione Urbanistica", DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale, Università degli studi di Padova.

Elena Buoso

Docente di "Diritto urbanistico" e di "Diritto dell'ambiente e delle fonti rinnovabili", DiPIC - Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario, Università degli studi di Padova.

Benedetta Castiglioni

Docente di "Geografia" e di "Paesaggio e Patrimonio", DiSSGeA - Dipartimento di Scienze Storiche, Geografiche e dell'Antichità, Università degli studi di Padova.

Dina Cattaneo

Docente di "Pianificazione ecologica del territorio", TESAF - Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali, Università degli studi di Padova.

Giancarlo Corò

Docente di "Economia dello sviluppo" e di "Industrial Cluster Economics" all'Università Ca' Foscari di Venezia e Direttore della Scuola di Economia, Lingue e Imprenditorialità per gli Scambi internazionali.

Riccardo Dalla Torre

Economista del territorio, da circa dieci anni svolge attività di ricerca sui temi dello sviluppo locale, l'economia della cultura e del turismo. Scrive per riviste specializzate del settore e per quotidiani locali.

Luca Della Lucia

Docente di "Gestione ed Esercizio dei Sistemi di Trasporto", DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale, Università degli Studi di Padova.

Marco Favaretti

Docente di "Geotecnica" e di "Geotecnica Ambientale", DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale, Università degli Studi di Padova.

Viviana Ferrario

Docente di "Geografia del territorio contemporaneo", Dipartimento di Culture del Progetto, Università IUAV di Venezia.

Pierluigi Mattaraglia

Esperto di Valutazione Ambientale Strategica e di procedure/progetti integrati di rigenerazione urbana e territoriale, collabora alle attività di ricerca del DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale, Università degli Studi di Padova.

Giuliano Marella

Ingegnere, docente di "Valutazione economica dei progetti", DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale, Università degli Studi di Padova.

Patrizia Messina

Docente di "Governo locale" e Direttore del Master in "Governo delle reti di sviluppo locale", SPGI - Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali, Università degli studi di Padova.

Francesco Palazzo

Urbanista, docente a contratto di "Tecnica e Pianificazione Urbanistica" presso l'Università degli Studi di Trento, collabora alle attività di ricerca del DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale, Università degli Studi di Padova.

Andrea Rinaldo

Professore ordinario di "Costruzioni idrauliche" nell'Università degli Studi di Padova.

Annalisa Romanelli

Ingegnere, Istruttore direttivo-tecnico, Responsabile dei procedimenti in materia di edilizia e urbanistica presso il Comune di Lamon (BL)

Fiorenzo Rossi

Già professore ordinario di "Demografia", presso il Dipartimento di Scienze Statistiche, ora professore incaricato di "Demografia storica" presso DiSSGeA - Dipartimento di Scienze Storiche, Geografiche e dell'Antichità, Università degli Studi di Padova.

Michelangelo Savino

Docente di "Analisi e pianificazione della città e del territorio" e di "Tecnica e Pianificazione Urbanistica", DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale, Università degli Studi di Padova.

Isabella Scaramuzzi

Esperta e docente di *planning* turistico, già direttore del COSES - Consorzio per la ricerca e la formazione tra il Comune di Venezia e la Provincia di Venezia.

Tiziano Tempesta

Docente di "Economia ed estimo rurale", TESAF - Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali, Università degli Studi di Padova.

Gianluca Toschi

Ricercatore per l'Area studi economici della Fondazione Nord Est e professore a contratto di "Economia dell'integrazione europea" presso l'Università degli Studi di Padova.

Mauro Zanardo

Story planner, impegnato nella ricerca urbana e territoriale con particolare attenzione al paesaggio ed alle trasformazioni economiche e sociali. Socio di Terre s.r.l., *start-up* di ingegneria specializzata nell'accompagnare iniziative di sviluppo seguendone l'attuazione, valutandone gli effetti, con un approccio che pone al centro il paesaggio, la narrazione e l'identità.

Stampato nel mese di giugno 2017
presso C.L.E.U.P. «Coop. Libreria Editrice Università di Padova»
via G. Belzoni 118/3 - Padova (t. 049 8753496)
www.cleup.it
www.facebook.com/cleup