

CONFLITTI E PIANIFICAZIONE: UN CASO STUDIO

Laura Fregolent¹

Sommario

Il saggio restituisce i risultati di una ricerca attraverso la quale è stato possibile mettere in evidenza il numero e le forme delle conflittualità legate alle trasformazioni territoriali in corso nel caso specifico della regione Veneto.

Il numero di conflitti e di comitati attivi evidenziano un interesse permanente nei confronti delle questioni ambientali, inoltre mette in evidenza come le dinamiche di sviluppo territoriale e di uso del territorio - che si sono prodotte nel Veneto nel corso degli ultimi decenni - abbiano avuto un ruolo significativo nel fenomeno che va ora manifestandosi.

La conflittualità va letta come una richiesta di partecipazione, di coinvolgimento nei processi di trasformazione territoriale che hanno ricadute dirette sui cittadini e sulla qualità del vivere. Inoltre è la dichiarazione di una mancanza di fiducia nei confronti di una classe politica che ha progressivamente perso la sua capacità di rappresentanza.

1. Dipartimento di Progettazione e Pianificazione in Ambienti Complessi, Università IUAV di Venezia, Ca' Tron - Santa Croce 1957, 30135 Venezia, fregghi@iuav.it.

1 Il caso studio analizzato

Il saggio restituisce i risultati di una ricerca nata dalla collaborazione tra Università IUAV di Venezia e Legambiente Veneto e finalizzata alla costruzione dell'*Atlante del malessere territoriale*, attraverso la schedatura e mappatura delle opere e dei progetti che generano proteste. Una ricerca condotta sul territorio della regione Veneto finalizzata alla rilevazione del numero e delle forme di conflittualità esistenti, legate ad interventi di trasformazione territoriale. Si è, quindi, avviato un lavoro di rilevazione e mappatura tuttora in corso che confluirà in una banca dati informatizzata², attraverso la quale si metteranno in evidenza da un lato le condizioni di malessere ma anche di conflittualità locale, dall'altro i progetti e le scelte urbanistiche che hanno determinato tali azioni di protesta, osservando, quindi, le mobilitazioni partendo dalle opere realizzate e dal loro impatto sulle comunità locali.

La mappa delle conflittualità è ampia e articolata sia per le motivazioni che per il coinvolgimento di soggetti diversi. I conflitti avvengono: tra cittadini e amministrazione pubblica (Comune, Provincia, Regione, Stato, ecc.) per progetti ed interventi che hanno un impatto significativo o che creano disagi e problemi ai cittadini (costruzioni di nuove infrastrutture, impianti di smaltimento rifiuti, ecc.); tra gruppi di cittadini, associazioni e soggetti privati, ad esempio, per interventi edificatori che mettono a rischio il paesaggio e l'ambiente; tra più amministrazioni pubbliche per scelte e decisioni operate ad un livello istituzionale che hanno però ricadute "negative" ad un altro livello istituzionale.

Le mobilitazioni locali indagate ci restituiscono un quadro significativo non solo rispetto alla quantità di opere che generano proteste da parte dei cittadini ma anche del mancato controllo delle trasformazioni territoriali avvenute nell'arco degli ultimi quarant'anni. Sono mobilitazioni che hanno un forte carattere di contestazione e di rivendicazione (Vitale, 2007, p. 12) per scelte operate sul territorio che hanno portato all'insediamento o alla realizzazione di opere ad alto impatto ambientale e che compromettono la qualità del vivere delle comunità insediate.

Le mobilitazioni rilevate presentano, quindi, un carattere conflittuale ma sappiamo che il conflitto è espressione dei diversi interessi in gioco, della diversità di posizioni, della ricchezza della composizione sociale. Esso è un esercizio di democrazia, a volte, un'evoluzione di un processo che esprime una modalità di relazione tra le parti.

Il conflitto però è anche espressione di malessere, di insofferenza, di una comunicazione interrotta tendenzialmente tra i soggetti decisori e detentori di potere politico e i soggetti portatori di istanze di cambiamento. Si tratta in questo caso di un arresto del processo democratico che mette in guardia rispetto alla necessità di ripensare le soluzioni individuate e di operare scelte alternative. Inoltre e per quanto "temuto" «come fattore di instabilità e di

2. I dati saranno disponibili nel sito: <http://www.atlanteconflittiveneto.it/>.

rischio, può essere una risorsa perché si dia apprendimento socio-istituzionale» (Gelli, Morlino, 2009, p. 23).

La causa di un conflitto non è mai una sola, ma le diverse motivazioni sono profondamente legate al contesto nel quale l'opera si inserisce (ad esempio, industrie insediate in aree soggette a vincolo ambientale) talvolta a questioni specifiche che vanno dalla realizzazione dell'opera a come il processo decisionale è stato condotto e a quali fratture ha generato tra i diversi soggetti coinvolti. Inoltre ad una causa scatenante individuabile come la ragione del conflitto, vale a dire: la realizzazione dell'opera, lo stravolgimento del progetto esistente, i pericoli per la salute; si associano altre motivazioni concorrenti, la cui individuazione contribuisce ad un'analisi più attenta del fenomeno e soprattutto all'introduzione di eventuali interventi progettuali correttivi e di mitigazione degli impatti.

Le cause possono essere connesse a fattori quali: il livello di irreversibilità delle opere infrastrutturali ma possiamo dire del "costruito" in genere, destinate ad avere un impatto fisico; alla crisi delle forme di rappresentanza; alla scarsa cultura alla collaborazione che spesso si verifica ai diversi livelli di governo del territorio; all'amministratore che non è in grado di gestire di alcune trasformazioni territoriali molto impattanti e decise ad una scala sovra-ordinata, e di un potere sovra-locale che spesso non considera nella maniera più adeguata il confronto con la scala locale; alla densità degli insediamenti e alla morfologia assunta dal territorio che, soprattutto in alcune porzioni territoriali del Veneto, rende difficile la localizzazione di manufatti, nuove infrastrutture, ecc.; ad un'informazione e comunicazione tardiva per cui il cittadino spesso viene informato della realizzazione dell'opera dall'apertura del cantiere; alla Pubblica Amministrazione imbrigliata in più ruoli e potenzialmente soggetta a conflitti d'interesse; alla scarsa trasparenza dei processi e delle modalità di programmazione ed autorizzazione; alla scarsa cultura alla trasparenza delle decisioni e all'inclusione dei diversi soggetti coinvolti nei processi di trasformazione territoriale siano essi portatori di interessi economici, associazioni o singoli cittadini (cfr. Bartolomeo, 2009); alla mancanza di politiche territoriali «que sovint estan mal dissenyades i gairebe sempre mal explicades» (Nel.lo, 2003, p. 12).

2 I dati raccolti

La raccolta ed elaborazione dei dati ha consentito di tracciare un quadro abbastanza articolato della situazione regionale. Sono stati schedati complessivamente 52 conflitti distribuiti nel territorio provinciale di Venezia, Padova, Vicenza, Verona, Rovigo e Treviso.

Il primo dato significativo è, quindi, il numero sostenuto di conflitti presenti sul territorio regionale, inoltre la fase di rilevazione è tuttora in corso e all'oggi alcune delle mobilitazioni che nell'arco degli ultimi mesi si sono manifestate in maniera più evidente non sono state ancora mappate.

Il numero di proteste, come ovvio, ci pone in una condizione di maggiore attenzione nei confronti di un fenomeno conflittuale che ha proporzioni rilevanti. Il numero di conflitti ed il numero di comitati attivi evidenziano di un interesse che continua ad essere presente nei confronti delle questioni ambientali, e sollevano una qualche preoccupazione di fronte ad un dato così significativo e fanno pensare che forse le dinamiche di sviluppo territoriale e di uso del territorio che il Veneto ha registrato nel corso degli ultimi decenni hanno avuto un peso rispetto al fenomeno che si sta segnalando³.

La prima elaborazione fatta sui dati e restituita è relativa ai conflitti rilevati e aggregati per tipo di intervento che ha prodotto forme di mobilitazione collettiva. Dei 53 conflitti schedati 44 sono ancora in atto e otto sono stati classificati conclusi. Sono conflitti diversi per dimensione ed intensità, che possono essere così raggruppati:

- 13 sono relativi alla costruzione di strade o opere infrastrutturali quali la costruzione di un casello autostradale, la camionabile sul tracciato dell'idrovia Padova-Venezia, il Terminal gasifero al largo dell'area del Delta del Po. Tutte opere ad alto impatto, alcune inserite in contesti territoriali abitati: opere che con la loro realizzazione frammentano il tessuto urbano, disperso per forma e struttura, ma aggregato dal punto di vista delle relazioni sociali;
- 5 a fenomeni di inquinamento elettromagnetico, dell'aria, causato da scarichi industriali, ad esempio, delle industrie conciarie del vicentino e sversati in corsi d'acqua;
- 19 sono proteste legate ad espansioni di diverso tipo, residenziali, commerciali, produttive, aree portuali, sostanzialmente progetti (alcuni in fase di realizzazione) anche di grande dimensione che minacciano il paesaggio e consumano suolo libero. Operazioni ad alto impatto sia ambientale che sociale per la superficie libera interessata, per le implicazioni a livello di mobilità che i nuovi progetti determineranno, per la messa a rischio di alcune economie locali come nel caso degli interventi di carattere commerciale;
- 4 toccano in vario modo la questione rifiuti: si va dal trattamento degli stessi, alla bonifica dei suoli inquinati, all'ampliamento di una discarica esistente per rifiuti non pericolosi. Tema questo dei rifiuti che ha subito nell'arco degli ultimi due decenni alcuni cambiamenti; lentamente le proteste non hanno più interessato la costruzione di discariche o il loro ampliamento, ma da un lato la messa in sicurezza dei terreni, dall'altro e soprattutto le normative progressivamente applicate sul riciclaggio e il riuso dei materiali di scarto ha portato ad una soluzione, quasi definitiva, del problema del trattamento dei rifiuti solidi urbani. Ora la questione si sposta, infatti, sul trattamento dei rifiuti pericolosi e anche sull'insediamento di impianti di trattamento del rifiuto umido e di produzione di biogas;

3. Sarebbe a questo proposito interessante analizzare anche altri contesti regionali per verificare l'affezione alle questioni ambientali. Si veda a questo proposito la ricostruzione fatta da della Porta e Diani (2004, p. 41 e seg.) sui movimenti ambientalisti nei diversi contesti territoriali del nostro paese.

- 3 sono legati ad attività di escavazione o di trattamento di materiali di scavo in aree ad alto valore ambientale. Parallelamente alla protesta nei confronti di un'attività che può produrre polvere e incrementare il livello di rumore e traffico è molto presente la questione dell'aggressione ai valori paesaggistici e ambientali che operazioni di scavo comprometterebbero irreparabilmente;
- 7 sono connessi a progetti che hanno un alto impatto su aree verdi già previste negli strumenti di pianificazione e destinate a parco pubblico urbano ma che nel tempo sono diventate appetibili per la loro localizzazione e per le loro potenzialità di trasformazione. Il tentativo è quello di trasformarle in aree urbanizzabili trascurando completamente l'importanza dello spazio verde all'interno di quartieri residenziali, il ruolo di polmone verde, il diritto dei cittadini ad una qualità del vivere che passa anche attraverso la qualità del verde pubblico;
- 2, infine, sono conflittualità legate ad esempi di pianificazione di scala vasta che coinvolgono diversi comuni, nel primo caso si tratta di un progetto di piano d'area metropolitano, nel secondo di piano ambientale.

L'aver distinto i conflitti in base alle categorie dei progetti individuati restituisce la motivazione principale del conflitto connessa all'opera o alla trasformazione in atto, quali: strade e infrastrutture; inquinamento; espansioni residenziali e non; rifiuti; cave; zone verdi; piani d'area. A queste si associano però altre motivazioni (individuate nelle schede di rilevazione) che definiamo “sottostanti” e che articolano ulteriormente i caratteri delle conflittualità indagate e che sono state interpretate da chi ha compilato le schede non solo come motivazioni del conflitto ma anche come effetti del progetto e dell'opera da realizzare o realizzata. Viene restituito, quindi, un quadro di cause molteplici ma interrelate che caratterizzano queste proteste con una ragione principale che identifica il conflitto, che però è accompagnata da altre e variegate motivazioni.

Due sono le motivazioni sottostanti, sulle quali è importante soffermarsi: la prima è relativa alla voce “inquinamento” (di tre tipi: aria, acqua ed elettromagnetico) la seconda alla voce “aggressione al paesaggio”.

Le proteste legate ai fenomeni di inquinamento hanno sempre una connessione diretta con la salute del cittadino, e questo è senza dubbio l'elemento che scatena le mobilitazioni maggiori. La protesta conseguente è rivolta alle fonti inquinanti, alle espansioni industriali o alle nuove infrastrutture che possono dare origine a nuovo inquinamento o incrementare nuovo traffico, rumore, ecc. La salute è cioè un elemento forte che mobilita trasversalmente persone di età ed estrazione sociale diversa poiché è il “pericolo” della propria vita o di quella dei propri cari che accende il dibattito, mobilita e spinge alla protesta. Un esempio in questo senso viene fornito da due casi molto impattanti come la Centrale per produzione di energia a Porto Tolle (sul delta del Po) e il Terminal gasifero di Porto Viro (al largo del delta del Po). Due progetti

che presentano caratteri, storie ed evoluzioni diverse legate anche alla diversa percezione che la popolazione ha avuto dell'opera. Nel caso della Centrale, infatti, le proteste erano legate anche alla sospetta connessione fra emissioni inquinanti e incidenza di tumore nella popolazione residente, tema che non tocca minimamente il dibattito sul Terminal (Osti, 2011), dibattito che anche per questo si spegne molto velocemente.

Ma le connessioni che i comitati stessi mettono in evidenza con l'ambiente ed il territorio presentano anche degli elementi di novità, ad esempio, l'insistenza (nelle schede) della voce "aggressione al paesaggio" dimostra da un lato l'aumento delle pressioni sul territorio e delle trasformazioni che gli abitati spesso subiscono, dall'altro una sensibilità dei cittadini nei confronti dell'ambiente e del paesaggio.

Una considerazione che si può fare relativamente a ciò è l'interesse culturale che nel tempo si è manifestato proprio nei confronti delle questioni paesaggistiche e del fatto che l'aggressione al paesaggio, alle bellezze naturali, al territorio incontaminato che viene violato dall'opera sia essa un'infrastruttura, un'espansione industriale, la costruzione di un'antenna per emittenti radiofoniche o la costruzione di un distributore di benzina deturpa il paesaggio, altera i valori identitari (Mannarini, Bonomelli, Caruso, 2008), e danneggia la collettività nel suo complesso.

Un portato più recente della nostra storia fa sì che l'ambiente, il territorio ed il paesaggio siano ora considerati di per sé, per il loro valore intrinseco. I beni ambientali e paesaggistici hanno acquisito cioè nel tempo anche da parte dei movimenti spontanei un valore autonomo, e tale patrimonio ambientale, fatto di valori storici e naturali è un bene che va tutelato perché parte della nostra storia culturale e sociale.

3 Conflitti e comitati

Il numero dei comitati in Veneto ha assunto nel tempo dimensioni sempre più ampie, in una ricerca condotta a fine anni '90 dall'Osservatorio sulle trasformazioni in Veneto (Zamparutti, 2000) ne erano stati contati oltre un centinaio. Nel 2007 il Dipartimento di Geografia dell'Università di Padova ha fatto un aggiornamento di quel primo censimento sulle province di Treviso, Padova e Vicenza che contavano, nel 1998, 72 comitati e 140 nel censimento più recente, vale a dire il doppio (Varotto, Visentin, 2008).

Sono 80 i comitati e i circoli delle associazioni ambientaliste rilevati e che hanno partecipato o avuto un ruolo nelle proteste schedate, da questo computo sono esclusi – seppur partecipanti – i partiti politici il cui coinvolgimento diretto è molto contenuto a parte qualche sporadica partecipazione di Lega, Verdi, Sinistra e Libertà e della Federazione della sinistra vale a dire degli schieramenti più a sinistra dello scacchiere politico – storicamente più coinvolti nelle proteste ambientaliste – e la Lega vale a dire un partito con un forte ancoraggio ai valori identitari e al territorio.

L'obiettivo della ricerca non era la ricognizione del numero dei comitati presenti sul territorio per cui il numero rilevato è probabilmente parziale, ma fornisce alcune indicazioni, quali, la presenza di uno spontaneismo massiccio di comitati di diversa estrazione, siano essi comitati di natura ambientalista, gruppi spontanei di cittadini dei diversi comuni coinvolti, associazioni di genitori, ecc., insieme alla partecipazione delle associazioni ambientaliste storiche e più strutturate quali Legambiente, Italia Nostra, WWF e Lega italiana protezione uccelli.

La presenza delle associazioni storiche e riconosciute dal Ministero dell'Ambiente nelle proteste perché direttamente coinvolte o a sostegno della protesta avviata da altri comitati locali porta ad un'ulteriore riflessione sulla natura e sulle modalità del conflitto: molto spesso le proteste si spengono lentamente proprio perché manca una struttura capace di organizzare, coordinare e soprattutto protrarre a lungo la protesta mentre le organizzazioni, quali appunto le associazioni ambientaliste – ma possiamo dire le associazioni strutturate in genere –, garantiscono continuità all'azione collettiva (della Porta, Diani, 1997).

Questo non è necessariamente valido per i casi analizzati poiché non possiamo stabilire se dove erano presenti le Associazioni consolidate la protesta sia stata più strutturata ed efficace, ma quello che in alcune schede è stato messo in evidenza è proprio la difficoltà e la fatica che i piccoli comitati svolgono nel mantenere in piedi delle proteste.

Come si legge, ad esempio, nella scheda relativa alla protesta per l'ampliamento della base militare Nato di Vicenza l'avvio dei lavori di costruzione a metà del 2009, le sentenze del Tar che hanno chiuso la questione dal punto di vista legale e la nuova posizione assunta dall'amministrazione comunale hanno posto il movimento in una posizione di debolezza o di difficoltà e di incapacità di elaborare nuove azioni o di trasformare la protesta iniziale in un'azione politica concreta. L'aspetto positivo riguarda la decisione avvenuta nel giugno 2010 di smilitarizzare e sdemanzializzare una vasta area a fianco dell'ex aeroporto e di trasformarla in un grande parco cittadino, anche se non sono ancora ben chiari i termini burocratici e finanziari dell'operazione. Questa è una vittoria del Movimento grazie alle relazioni positive che si sono instaurate fra cittadini ed amministratori e alla nuova maggioranza politica insediata in consiglio comunale. L'idea del parco che trova la sua origine nella proposta di delibera di iniziativa popolare è al momento l'unico coagulo fra le varie anime del Movimento che devono dimostrare di riuscire a proseguire su questa strada attraverso un'azione di progettazione partecipata ed ad un'azione di controllo costante.

Esiste, quindi, una difficoltà oggettiva dei movimenti che lentamente si sfaldano o che comunque riescono ad incidere solo fino ad un certo punto. Il caso sopra citato è esemplificativo ma lo è anche la vicenda legata al Terminal gasifero al largo di Porto Viro dove il fronte del no si è progressivamente indebolito (cfr. Amistani, 2011, p. 149 e seg.) per sfaldarsi completamente.

L'aumento del numero di comitati e delle proteste ha subito delle trasformazioni nel tempo che sono molto legate ai fenomeni territoriali in atto. Ad una protesta che attraversa gli anni

'90 e che si concentra principalmente su temi legati al trattamento dei rifiuti (discariche: nuova apertura o problemi di gestione delle discariche esistenti; impianti di termovalorizzazione; inquinamento connesso ai processi di smaltimento) e ai progetti di nuove infrastrutture ora assistiamo a proteste connesse maggiormente a questioni legate alla protezione della natura e del paesaggio che contestano, cioè, scelte di trasformazione d'uso del suolo e di consumo dello stesso.

I casi rilevati mettono in evidenza questa tendenza, più recente, delle mobilitazioni verso le questioni legate maggiormente alle infrastrutture e all'aggressione al territorio e al paesaggio ma non mancano esempi di proteste più "tradizionali" come quella contro gli scarichi industriali sversati in corsi d'acqua o per la realizzazione di impianti di trattamento di rifiuti liquidi speciali in un quartiere densamente abitato, ma anche le vicende legate al progetto di adeguamento tecnologico e migliorie tecniche di impianti industriali. A questo però, come in molti altri casi, si associa anche un problema non meno trascurabile, e che ha segnato fortemente in passato le proteste ambientaliste, connesso al fatto che tali impianti sono anche luoghi di lavoro e questo può determinare contrapposizioni forti – anche per l'intervento delle associazioni sindacali – e soluzioni non immediate.

Tema, questo del lavoro e della relazione occupazione e tutela del territorio, che apre anche a considerazioni sulle opportunità che alcune opere possono determinare sempre in termini economici ed occupazionali. Questo riguarda *in primis* le infrastrutture, da sempre considerate volano dei processi di trasformazione territoriale e del settore economico ma anche le espansioni produttive, i centri commerciali, i progetti di grande trasformazione territoriale anche se non sempre sono esplicitati chiaramente i ritorni degli investimenti previsti ed i vantaggi economici per la collettività.

L'adesione a movimenti e comitati va letta come una forma di partecipazione attiva, di coinvolgimento nei confronti dei processi di trasformazione territoriale, di volontà di incidere sulle scelte che hanno ricadute dirette sui cittadini e sulla qualità del loro vivere. Sono movimenti che coinvolgono numeri più o meno contenuti di persone che si aggregano intorno a motivazioni che però non sono soltanto frutto di interessi localistici e particolari, non sono cioè catalogabili semplicemente come fenomeni NIMBY, non sono sempre espressione di un particolarismo e localismo locale, caratteri comunque molto presenti – stiamo in questo momento riferendoci ad un fenomeno di scala nazionale – nelle proteste dei comitati degli anni '90 (della Porta, Diani, 2004), ma sembrano essere vere e proprie espressioni di partecipazione al governo del territorio anche se non scorgiamo una politicizzazione dei comitati intorno alle questioni sollevate che abbia un respiro e una volontà di azione che vada al di là dell'ambito territoriale di interesse.

Assistiamo cioè ad un'evoluzione delle forme di partecipazione democratica: ad una perdita di importanza e di ruolo da parte dei partiti, che coincide con un astensionismo forte al voto,

si assiste ad un'evoluzione consistente dell'associazionismo, il cittadino ha cioè altri mezzi oltre al voto per manifestare il proprio dissenso (Rosanvallon, 2006, p. 298) e li usa.

I comitati, infatti, sono mediamente molto informati e strutturati, conoscono molto bene il contesto territoriale e gli effetti problematici o dannosi dell'opera, hanno capacità politica e manifestano spesso una certa chiarezza anche rispetto alle potenziali soluzioni alternative ma le espressioni di protesta che assumono un carattere politico di intervento complessivo sul territorio e con una proiezione che potremmo definire "sostenibile" sono in numero più contenuto. Questo carattere è proprio delle Associazioni ambientaliste strutturate o di alcuni coordinamenti che hanno dato vita ad azioni di protesta come, ad esempio, quella contro il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento del Veneto e che ha visto la mobilitazione di diversi comitati costituirsi in un coordinamento regionale e la produzione di un documento di osservazioni al Piano che esprimono una volontà politica forte volta alla partecipazione e alla gestione del bene pubblico in nome di un interesse collettivo che pare non essere sempre contemplato dei soggetti deputati all'amministrazione della "cosa pubblica" al momento dell'individuazione degli obiettivi e nell'articolazione delle scelte effettuate.

4 Alle origini del conflitto: la mancata pianificazione

Le questioni legate alla deturpazione del paesaggio e alla cattiva gestione del territorio chiamano in causa le scelte pianificatorie fatte ai diversi livelli e pone sotto osservazione ancora una volta le politiche urbanistiche di Regione, Provincia, Comune per gli strumenti di piano adottati e le scelte di rispettiva loro competenza.

Spesso i progetti e le opere proposte sulle quali poi fioriscono movimenti di protesta non sono compatibili o previste dagli strumenti di pianificazione vigenti che vengono prontamente modificati con una variante ad hoc al fine di rendere il tutto realizzabile.

Un esempio è costituito dalla vicende dell'Autodromo del Veneto. Il "Piano d'Area Quadrante Europa" (10/1999) individua una porzione di 100 ettari come area adatta ad ospitare il circuito dell'Autodromo del Veneto e le relative infrastrutture, ma tutela la maggior parte del territorio interessato perché ambito di interesse paesistico-ambientale e destinato al futuro parco fluviale della pianura veronese.

Nel 2003 prontamente i comuni interessati introducono una variante al PRG e progressivamente la Giunta regionale adotta una serie di misure e varianti che inseriscono nuove funzioni commerciali al progetto per le quali saranno poi previste deroghe ai limiti dimensionali e riduzioni della quota di superficie permeabile. Sostanzialmente il progetto autodromo, inizialmente previsto come un progetto che doveva inserirsi all'interno di un contesto comunque tutelato e da salvaguardare diviene l'occasione di sviluppo da portare avanti senza grandi ostacoli.

Gli esempi di questo tipo sono però molteplici, avvengono alla scala territoriale, attraverso un piano regionale che destina funzioni sul territorio, avvengono alla scala urbana, come nel caso di Padova dove una variante parziale al PRG nel 2003 (cfr. Ginestri, Passi, 2010) mette a rischio zone verdi a ridosso di quartieri abitati, proponendo un nuovo sviluppo urbano della città che risponde a logiche di crescita intensiva nelle aree libere.

Contro questa variante, le associazioni ambientaliste raccolsero migliaia di firme per la difesa dei “cunei verdi” residui e che costituivano la matrice verde del vecchio PRG, ed impedire una nuova edificazione proprio in quegli spazi, così come intorno ad alcuni progetti infrastrutturali che interessano la città.

Il caso di Padova è un caso interessante proprio perché siamo di fronte ad un progetto che interessa l'intera città e in parte anche il suo hinterland. Un progetto disegnato attraverso la variante, alcuni interventi puntuali e specifici e questo fa pensare che esista un disegno più ampio che coinvolge soggetti politici ed istituzionali diversi, che interessa grandi interventi alla scala urbana ma anche territoriale senza essere però in presenza di meccanismi di coinvolgimento e partecipazione della popolazione.

Le proteste intorno al Piano di Assetto del Territorio Intercomunale (PATI) dell'area metropolitana padovana hanno portato alla definizione di uno Studio sulle emissioni di CO₂ conseguenti agli interventi previsti nel piano (incremento del traffico e nuove lottizzazioni produttive e commerciali) e allegato al Rapporto Ambientale. Tale studio ha messo in evidenza come le emissioni aumenteranno nel prossimo decennio fornendo, quindi, alla protesta contro la realizzazione delle nuove infrastrutture viarie previste e delle nuove lottizzazioni ulteriori elementi di criticità.

Una delle critiche maggiori contenute nelle osservazioni al PATI è proprio l'incremento della nuova superficie edificabile in assenza di un progetto unitario di salvaguardia e riqualificazione ambientale e la mancata attivazione di meccanismi di partecipazione. Dalle elaborazioni fatte risulta che nel territorio metropolitano di Padova esistono oltre 3.000.000 mq di aree ancora inutilizzate ma destinate dai PRG dei diversi Comuni ad attività produttive, commerciali e direzionali, che il PATI conferma e aumenta prevedendo 1.446.315 mq di nuove aree di trasformazione.

Diversi sono i casi di interesse alla scala urbana che evidenziano un uso dello strumento della variante di piano per introdurre, seppur in mancanza di un disegno complessivo sulla città, interventi di trasformazione importanti e radicali, soprattutto di sottrazione di zone verdi.

Dal punto di vista dell'uso e del consumo di suolo, è esemplare anche quanto sta succedendo lungo la riviera del Brenta (area tra Venezia e Padova) interessata da diversi progetti ad alto impatto contestati dalle associazioni locali. L'area fa parte di un sistema insediativo peculiare studiato e noto come “città diffusa” costruitosi grazie ad una serie molteplice di fattori di carattere economico e sociale che si sono manifestati con una certa rapidità a partire dagli anni '70, e che hanno determinato un cambio abbastanza radicale della struttura produttiva

esistente, evolutasi nella forma distrettuale della piccola e media impresa, e nei caratteri morfologici del territorio interessato ora da una progressiva forma di urbanizzazione a bassa densità insediativa. Forma che all'oggi mostra tutta la sua debolezza e criticità in termini di consumo di suolo, permeabilizzazione dei suoli, difficoltà di servire in maniera adeguata gli insediamenti consolidatisi nel tempo.

Nell'area si concentrano, ad esempio, i progetti di Veneto city e della Città della moda. Veneto city occupa la superficie di circa 2.000.000 mq con una cubatura prevista di circa 2.000.000 mc tra i comuni di Dolo e Pianiga. Ha una destinazione d'uso mista, infatti, oltre a quella commerciale, sono previste funzioni quali: ospedaliera, direzionale regionale, polo fieristico, polo universitario, centro ricerche. Veneto City, nelle intenzioni dei suoi promotori, dovrebbe diventare un enorme centro polifunzionale ma le preoccupazioni dei paesi della Riviera si sono manifestate su vari aspetti, dalla qualità del vivere, all'incremento di traffico, al rischio per l'economia legata al commercio minuto questione quest'ultima più volte sollevata anche dalle Associazioni di categoria in particolare da Confesercenti. La realizzazione è prevista per fasi: la prima, la più redditizia per gli investitori, prevede la trasformazione e l'edificazione, mentre la seconda e la terza la riconversione e riqualificazione dell'edificio.

In prossimità di Veneto city, anche se fuori dal corridoio infrastrutturale, troviamo un'area destinata all'espansione nota come Verve o Città della Moda. Un'area che è diventata oggetto di un Piano integrato di riqualificazione urbanistica edilizia e ambientale, cioè di uno strumento la cui finalità è il recupero urbano ed edilizio e che invece interviene in un'area ad uso agricolo completamente ineditata.

Verve propone edilizia residenziale, un centro commerciale con 70 negozi d'alta moda, ma anche uffici, hotel, ristoranti, centro congressi, museo, teatro, parco a tema e attracco sul Naviglio Brenta per imbarcazioni: 115.000 mq complessivi di cui 45.000 mq interessati dal progetto. Se non fosse per la presenza della quota residenziale e del potenziale di mobilità acqua data dalla presenza del Naviglio, potremmo pensare ad una inutile duplicazione (anche se in piccolo) di Veneto city.

Due "cities" a distanza di qualche chilometro destano una qualche perplessità e soprattutto fanno pensare ad una mancata pianificazione d'area sull'intera asta della Brenta, in realtà sull'intero "bilanciere" Padova-Venezia, vale a dire ad un interesse collettivo che viene meno in nome di un interesse economico individuale molto forte.

Servizi e funzioni come quelle proposte e contenute nei due progetti vanno, non solo, calibrate su un territorio ampio, ma devono essere frutto di politiche che danno corso ad operazioni di scala territoriale, che riescano a far coagulare progetti ed interessi diversi, senza perdere di vista le valenze ambientali e paesaggistiche presenti e i diritti delle comunità insediate, che interpretano la "crescita" in chiave strategica e sostenibile e quindi incentivando

al riuso dell'esistente e del suolo già compromesso anziché ad una nuova antropizzazione di suolo agricolo.

4.1 Uno sguardo al sistema infrastrutturale

Alcuni riferimenti all'evoluzione del sistema infrastrutturale regionale possono essere utili al fine di inquadrare i fenomeni e le scelte più recenti.

Negli anni '70 ed '80 il sistema infrastrutturale regionale registra un processo di crescita e potenziamento dovuto prevalentemente alla costruzione di opere di urbanizzazione necessarie all'espansione edilizia, ma anche alla dotazione di servizi per una popolazione che comincia ad essere molto dispersa sul territorio.

Questo tessuto urbano che si va costruendo, frammentato e disperso, e totalmente dipendente dall'uso dell'automobile presenta ampi vantaggi individuali, diventa un modello territoriale ed economico vincente sul breve periodo, per rivelarsi all'oggi estremamente costoso e dissipativo di risorse naturali ed economiche.

Le opere infrastrutturali, di viabilità anche minuta ed interstiziale, e la loro realizzazione hanno contribuito in maniera sostanziale alla costruzione di un tessuto urbano disperso e nella fase più recente delle politiche regionali assistiamo ad un rinnovato interesse per le "grandi opere infrastrutturali". La Regione Veneto svolge un ruolo da protagonista e grazie anche al sostegno del governo centrale preme per il completamento della terza corsia della Venezia-Padova e della Padova-Brescia e successivamente della Venezia-Trieste; realizza il Passante di Mestre (opera inaugurata nel 2009); punta alla realizzazione del Grande Raccordo Anulare di Padova; la nuova Superstrada pedemontana; il completamento verso sud della A31 Valdastico; la creazione della Nuova Romea commerciale (cfr. Fregolent, Savino, 2011), parte di un progetto più ampio noto come autostrada Orte-Mestre che collegherebbe Tirreno e Adriatico.

Sono in prevalenza strade di grande comunicazione che tendono a servire il traffico di lunga percorrenza e di attraversamento; creano indubbiamente un miglioramento delle condizioni di mobilità e di collegamento, ma non migliorano la mobilità a breve-medio raggio dell'area, il cui sviluppo avviene ancora con modalità di tipo incrementale senza alcuna logica di sistema e di coordinamento, ad esempio, tra le diverse amministrazioni. Scelte, per altro, che continuano ad incentivare il trasporto su gomma.

A questo discreto numero di nuove infrastrutture o al completamento di progetti già in corso si aggiungono le tangenziali di Verona, Vicenza e Padova, l'autostrada Nogara-mare lunga 87 km i cui lavori dovrebbero partire entro il 2013, l'Autostrada del mare Meolo-Jesolo, il prolungamento della A27 da Belluno a Tai di Cadore. A questi aggiungiamo altri project financing da assegnare: il collegamento Alvisopoli-Bibione e l'allargamento della Valsugana

fino al confine con il Trentino, oltre alla camionabile fino a Venezia e il completamento dell'idrovia.

Una considerazione relativamente alla forma del *project financing* che interessa molti dei progetti in elenco ed un esempio: la “redditività” della Nogara-mare è messa in dubbio dalla potenziale costruzione di una sua parallela. L'Emilia Romagna sta, infatti, portando avanti il progetto della Cispadana – intervento di connessione tra la A22 del Brennero in località Reggiolo e l'autostrada A13 Bologna-Padova in prossimità dell'attuale svincolo di Ferrara sud – un'autostrada che si innesterebbe ad est con la nuova Romea Commerciale (una volta costruita) per cui la prima opera che sarà costruita, sia essa la Nogara-mare o la Cispadana, porterà via “pedaggi” alla seconda che verrà realizzata.

Alcune di queste infrastrutture intersecano la Riviera del Brenta e i territori limitrofi, e a ridosso di queste sono previsti progetti già in precedenza descritti quali Veneto city e Verve, che oltre a manifestare la pericolosa tendenza e soprattutto gli effetti negativi della politiche infrastrutturali intraprese dalla regione negli ultimi anni, contribuiscono ad aggravare le condizioni ambientali e territoriali dell'area con un conseguente incremento delle proteste.

È indubbio che l'area di Veneto city, il cosiddetto «nodo di Roncoduro» ha una collocazione strategica per la sua vicinanza all'autostrada A4, alla ferrovia, all'entrata del Passante. A ridosso di quest'area sono previsti anche l'innesto con la Romea commerciale e le estensioni del GRA di Padova. Una localizzazione che, di per sé, risponderebbe alle esigenze localizzative degli imprenditori, che potrebbe avere effetti positivi sull'economia, e soprattutto risponderebbe alle linee di principio contenute negli strumenti di pianificazione e programmazione, questo però se ci trovassimo in un momento storico diverso, precedente alla definizione di questo contesto territoriale.

Ci troviamo invece in un territorio sul quale il costruito anche negli ultimi anni ha continuato a distribuirsi in maniera indifferenziata così come aveva fatto nei trent'anni precedenti, anche se con intensità e ritmi differenti, restituendoci un territorio fortemente compromesso e sul quale vanno operate scelte di grande ricucitura in termini di progettazione attenta, qualificazione degli spazi aperti, servizi e mobilità, proprio perché ci troviamo all'interno di un territorio fortemente compromesso, frammentato ma densamente “usato” ed abitato.

5 Conclusioni

Un aspetto importante della rilevazione effettuata e conseguente all'operazione di schedatura e monitoraggio descritta in precedenza è stata la raccolta di osservazioni e di ulteriori informazioni fornite dagli stessi comitati o dai soggetti rilevatori dei conflitti, relativamente ad altre dinamiche di intervento e trasformazione del territorio. Quello che è stato messo in evidenza cioè è un quadro molto più articolato di quanto non traspaia dalle schede raccolte, che è fatto di mobilitazioni, micro-conflitti non violenti, ma anche denunce, lettere, proteste

più silenti ma non meno importanti dal punto di vista del nostro ragionamento, e che mettono in evidenza la costante aggressione al territorio sotto forma di lottizzazioni selvagge in aree di pregio piuttosto che progetti di campi fotovoltaici in aree agricole.

Potremmo dedurre che il “malessere” è maggiore di quanto non sia già stato rilevato e che il cattivo governo ci deve preoccupare ancora di più.

Questo renderebbe necessario un intervento volto a catalizzare intorno a queste proteste, conflittualità e malesseri un’azione propositiva e di intervento rivolta ai soggetti istituzionali che, *in primis*, sono deputati al governo delle trasformazioni del territorio, attraverso proposte ed azioni che rendano indispensabile e imprescindibile il coinvolgimento attivo dei diversi soggetti coinvolti.

Partiamo, infatti, dalla considerazione che è necessario affrontare i processi di trasformazione territoriale in maniera diversa, più inclusiva e che il numero sostenuto di schede raccolte sui conflitti in atto o conclusi, restituiscono un quadro regionale di alta frammentazione e che ci spingono a ragionare su quali possano essere le strade da perseguire.

Anche se alla scala locale forse amministratori e sindaci godono ancora della fiducia dei loro elettori il numero di comitati spontanei che nascono e che hanno carattere di manifestazione pacifica di interessi collettivi denunciano di un’insoddisfazione nei confronti di chi amministra. I cittadini non si fidano dei propri amministratori e questa mancanza di fiducia non è facilmente recuperabile se non attraverso l’utilizzo di forme di coinvolgimento e informazione, di valutazione e di trasparenza in fase di progettazione e di realizzazione delle opere che consentano al cittadino una verifica sui processi in corso ed un avvicinamento alla complessa macchina amministrativa.

Politici e amministratori, almeno in parte, hanno dimostrato scarsa capacità di osservazione e ascolto dei bisogni dei cittadini e la risposta del cittadino è stata quella di riappropriarsi degli spazi che la politica ha disertato, di dichiarare le mancanze, gli errori e le inefficienze di chi avrebbe dovuto amministrare.

Il malessere, la protesta, il conflitto denunciano di uno stato che viene definito di crisi della rappresentanza. Situazione che non caratterizza solo la nostra regione poiché è una condizione che attraversa il paese ma che testimonia dell’indebolimento del livello di rappresentanza e di rappresentatività che la classe politica nel suo complesso sembra avere.

Inoltre il numero dei comitati e dei gruppi di cittadini e la preparazione dimostrata sulle questioni legate ai conflitti indagati dimostra di un’attenzione forte nei confronti delle questioni territoriali ma anche di una crescita culturale avvenuta nel corso degli anni e che necessariamente richiede una classe politica preparata e capace di compiere delle scelte che la complessità dei contesti urbani e territoriali e dei fattori, sociali, economici e culturali, richiedono.

In una simile situazione pratiche di coinvolgimento allargato dovrebbero essere più utilizzate e non essere gli episodi sporadici di qualche municipalità o comune avveduto. I processi

inclusivi sono certamente faticosi e richiedono tempo, risorse ed energie ma anche grandi capacità di coordinamento nonché disponibilità da parte dei soggetti in gioco alla ricerca e individuazione di scelte condivise anche in presenza di obiettivi non modificabili. Le associazioni ambientaliste, all'interno di un quadro così delineato, potrebbero svolgere un ruolo importante di cerniera tra cittadini e amministratori, diventando negoziatori di buone pratiche.

Nonostante il quadro delineato e cioè di crescente conflittualità per i progetti in corso, le dinamiche di decisione sono fortemente polarizzate, e questa polarizzazione, a parere di chi scrive, contribuisce ad alimentare se non generare conflittualità.

La politica cioè non sembra capace di cogliere la complessità dei fenomeni in atto e di rispondere alle istanze dei cittadini con scelte adeguate o strategiche forse perché troppo presa dalla preoccupazione di catturare un consenso, sempre più difficilmente misurabile, che porta a fare scelte parziali talvolta azzardate. Questo di conseguenza non facilita azioni di rinnovamento che consentano di uscire da un'empasse superabile solo attraverso una risignificazione del ruolo, un adeguamento della classe politica ad una società più preparata e consapevole, una maggiore consapevolezza dei limiti imposti dalle risorse, una maggiore attenzione all'uso degli strumenti attraverso i quali governare i processi di trasformazione territoriale.

A questo si affianca la responsabilità dei tecnici, Architetti, Urbanisti, professionisti in genere che si occupano di pianificazione e di trasformazione del territorio, che talvolta non usano le proprie capacità professionali e il proprio sapere per l'individuazione delle soluzioni migliori e che avvallano o supportano, in virtù delle loro conoscenze tecniche, scelte non sempre adeguate ai luoghi e ai caratteri fisici e sociali dei territori e alle esigenze delle comunità ivi insediate. Quando invece le loro competenze sono utili proprio a chiarire le criticità e a compiere la natura dei progetti.

Il sapere tecnico o scientifico, la consulenza esperta «assume sempre più la forma di una merce venduta e comprata» (Pellizzoni, 2011, p. 23) poiché il livello di intersezione tra il decisore e le scelte che il decisore vuole fare ed il suo esperto tendono a coincidere indipendentemente dai vincoli imposti dal contesto e dalle reali possibilità di realizzazione dell'opera. Il progettista e il pianificatore sono tecnici in parte diversi, non sono degli scienziati o degli esperti come, ad esempio, i biologi o gli scienziati ambientali che rilevano la pericolosità di un'inquinante o il danno provocato da un'emissione in atmosfera e di conseguenza ci mettono in guardia rispetto agli effetti negativi.

Il pianificatore ha, per sua natura, un ruolo diverso egli è un tecnico che affianca le decisioni politiche di un amministratore ma nel fare ciò non può prescindere dalla sua funzione che è quella di "orientare" alla scelta migliore sulla base di un'analisi ed una valutazione attenta dei vincoli, non solo fisici, imposti dal contesto, delle risorse disponibili, degli effetti futuri di determinate scelte.

Questo ci consente di aprire una riflessione sugli strumenti di piano e sul ruolo che la pianificazione ha o ha avuto in molti dei progetti che hanno originato i conflitti raccolti. Le scelte localizzative sono spesso connesse ad interessi particolari, mancano di respiro collettivo, sono dettate da logiche di profitto che indeboliscono lo strumento di piano. Di qui l'uso di varianti parziali o generali degli strumenti vigenti finalizzate alla realizzazione degli interventi in mancanza però di una strategia complessiva ed una valutazione degli effetti territoriali delle scelte, oppure e in altri casi, la presenza di strumenti “orfani” approntati e redatti per obbligo di legge ma non voluti perché scomodi come, ad esempio, alcuni piani di carattere ambientale come il Piano del Parco del Delta del Po o il Piano di Gestione delle ZPS del Delta del Po. Strumenti con un carattere molto specifico di tutela e salvaguardia di zone fragilissime ma che vengono visti da amministratori e cittadini interessati come strumenti che ostacolano lo sviluppo⁴.

Alcuni dei conflitti osservati possiamo considerarli frutto di “errori” di progettazione e pianificazione a causa di ubicazioni sbagliate che spesso (Bobbio, Zeppetella, 1999) che si sarebbero potuti evitare con scelte localizzative diverse perché frutto di una pianificazione capace di leggere il territorio alle diverse scale e coniugarle. I conflitti possono in alcuni casi essere previsti ma soprattutto evitati proprio attraverso pratiche di coinvolgimento attivo nelle quali un ruolo di cerniera può essere svolto da Comitati e Associazioni ambientaliste.

Infine il quadro infrastrutturale sopra delineato e già oggetto di proteste e movimenti di cittadini sarà in futuro ulteriormente arricchito da progetti in fase di approvazione e delibera. Questo ci fa supporre che sarebbe quanto più auspicabile un intervento ai diversi livelli di governo volto a favorire un confronto quanto più ampio e dialettico con i Comitati, le Associazioni impegnate e le comunità coinvolte. Un confronto aperto e nel quale si dia spazio anche all'eventuale revisione, mitigazione e adattamento dei progetti in corso.

Ringraziamenti

Il presente lavoro restituisce i risultati di una ricerca in corso e frutto della collaborazione tra Università IUAV di Venezia e Legambiente Veneto, attraverso la schedatura e mappatura delle opere e dei progetti che generano conflittualità alla scala territoriale. Le schede sono state compilate dai diversi circoli di Legambiente Veneto e dai Comitati spontanei coinvolti direttamente nelle proteste. Grazie al loro lavoro è stato possibile raccogliere i dati restituiti.

4. A questo proposito è esemplare il progetto di darsena di 700 posti barca con alberghi e spazi per il commercio a Porto Caleri in comune di Rosolina all'interno di una ZPS – reso possibile da una variazione al Piano d'Area che ha visto togliere il limite al numero dei posti barca – e il cui iter è stato bloccato nel 2007 da una denuncia alla Commissione Europea per la mancata applicazione della Direttiva Habitat

6 Bibliografia

- Amistani F. (2011) Expertise e reti socio tecniche. Il caso del rigassificatore di Porto Viro, in L. Pellizzoni (a cura di), *I conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Bologna: il Mulino.
- Bartolomeo M et al. (2009) *Libro Bianco su Conflitti Territoriali e Infrastrutture di Trasporto*, in: <http://www.conflittiambientali.it/ricerche2.html>.
- Bobbio L., Zeppetella A. (a cura di) (1999) *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano: FrancoAngeli.
- della Porta D., Diani M. (1997) *I movimenti sociali*, Roma: Carocci.
- della Porta D., Diani M. (2004) *Movimenti senza protesta? L'ambientalismo in Italia*, Bologna: il Mulino.
- Fregolent L., Savino M. (2011) Quando la soluzione diventa un nuovo problema. Prospettive della dispersione veneta tra politiche infrastrutturali e consumo di suolo, in Pezzagno M., Docchio S. (a cura di), *Atti della XVII Conferenza Internazionale From metropolitan city to metropolitan corridor: the case of the Po Valley Corridor*, Forlì: Egaf edizioni.
- Gelli F., Morlino L. (2009) *Qualità della democrazia e innovazione locale*, Padova: Edizioni sapere.
- Ginestri S., Passi L. (a cura di) (2010) *Il danno. Padova: verde, speculazione e cemento nella seconda Repubblica*, Legambiente, Padova.
- Mannarini T., Bonomelli R., Caruso L. (2008) Il rapporto con la natura e il territorio, in Fedi A., Mannarini T. (a cura di) *Oltre il Nimby. La dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradite*, Milano: FrancoAngeli. 97-123
- Nel.lo O. (2003) *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya*, Barcelona: Editorial Empúries.
- Osti G. (2011) Dalla terra al mare. Esperti e istituzioni nella realizzazione di una grande infrastruttura energetica, in Pellizzoni L. (a cura di) *I conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, il Mulino, Bologna.
- Pellizzoni L. (a cura di) (2011), *I conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Bologna: il Mulino.
- Rosanvallon P. (2006) La contro-democrazia», *Ricerche di storia politica*, n. 3/06, 289-301.
- Varotto M., Visentin L.F. (2008) Comitati locali e criticità ambientali in Veneto. L'evoluzione del fenomeno negli ultimi 10 anni, *ARS*, n. 116, 9-17.
- Vitale T. (2007) Le tensioni tra partecipazione e rappresentanza e i dilemmi dell'azione collettiva nelle mobilitazioni locali, in Vitale T. (a cura di) *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Milano: FrancoAngeli.
- Zamparutti A. (a cura di) (2000) *Difendere l'ambiente nel Veneto: conflitti e comitati locali*, Quaderno 3, Verona: Osservatorio Veneto.

Abstract

The paper shows the results of a research project about the territorial conflicts in the Veneto region. Through this research it is possible to know the number and the forms of conflicts connected to territorial transformations. The number of conflicts and active committees show a lifelong interest in relation to environmental issues, also highlights how the dynamics of land development and land use – that are produced in the Veneto region in recent decades – have played a role significant in the phenomenon that is now manifesting.

The conflict should be read as a request for participation, involvement in territorial processes that have direct impact on citizens and the quality of life. It is also a declaration of a lack of trust in a political class that has gradually lost its ability to act.