

PROCESSI DI ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLE CITTÀ METROPOLITANE DI
GENOVA E DI VENEZIA. FRA INERZIE LEGISLATIVE E PROTAGONISMI
TERRITORIALI

FRANCESCO GASTALDI¹, MARCO VANI²

1 Università IUAV di Venezia, Santa Croce 1957, 30135, Venezia

2 Università IUAV di Venezia, Santa Croce 1957, 30135, Venezia

SOMMARIO

I tentativi di innovazione istituzionale dei governi urbani in chiave di dimensione “metropolitana”, sono andati in contro, come noto ed ampiamente documentato, a continui fallimenti, nei confronti dei quali sono state avanzate e discusse diverse ipotesi interpretative ed esplicative (De Martino 2008; D’Albergo 2009; Alluli 2010 e 2011).

In particolare due sono gli ordini di problemi richiamati dalla letteratura:

- a) La difficoltà di inserimento di un nuovo livello di governo nel pre-esistente sistema istituzionale e normativo, configurato tramite enti di governo locale e loro articolazioni amministrative;
- b) L’incidenza sul processo determinata dal fenomeno della “metropolizzazione”, la cui lettura è spesso risultata schiacciata tra la dimensione locale (dello sviluppo in particolare) e quella della globalizzazione, senza riuscire ad elaborare rappresentazioni più articolate ed in grado di riflettere la pluralità dei punti di vista necessaria a interpretare trasformazioni e mutamenti in atto (sociali, economici, gravitazionali ecc. ecc.).

E’ legittimo chiedersi se, nell’attuale fase, stiano emergendo nuovi elementi utili a determinare il superamento dei suddetti limiti. Dopo i provvedimenti di carattere normativo deliberati dai diversi governi che si sono succeduti a partire dal 2011 (Gastaldi, 2014), siamo stati nuovamente investiti dal rifiorire di riflessioni sul tema che, come si vedrà, soltanto in parte si sono tradotti in una effettiva accelerazione del processo di riforma e innovazione istituzionale.

Nel paper tenteremo alcune riflessioni su quest’ultimo tema a partire dai casi delle città di Venezia e Genova.

1 Tendenze ed evoluzioni territoriali recenti

L'irrompere del fenomeno della "metropolizzazione" a livello territoriale ha rotto e mutato equilibri locali accentuando il carattere di non sovrapponibilità tra i concetti di Città Metropolitana (d'ora in avanti CM) e Area Metropolitana, compromettendo la praticabilità di un esercizio di delimitazione dei confini di un'area funzionale omogenea così come generalmente postulato nei processi di formulazione dei processi di piano. Questo dato determina un duplice effetto: da un lato è tra le principali cause di possibili limiti nella costituzione delle CM, dall'altro è anche lo spazio in cui ci aspettiamo di poter andare ad individuare gli elementi da usare per interpretare e costruire "aree problema" rilevanti. Nell'area del Veneto centrale il concetto di metropolizzazione è fortemente dubbio, mentre peculiari dinamiche hanno prodotto una struttura insediativa pulviscolare esito congiunto di una molteplicità di condotte individuali/organizzative che hanno generato un insieme assai complesso di "effetti perversi" (Prin 2012, Unità locale Venezia). Quest'area, per molti anni indicata come motore dell'economia italiana, a partire dai primi anni duemila ha attraversato una fase di metamorfosi (ovvero di trasformazione) dovuta ad un progressivo rallentamento dell'economia fino ai pesanti effetti della crisi economica attuale, con inevitabili ricadute di carattere territoriale. La crisi ha fatto emergere una nuova domanda di governo del territorio, non più legata ad una fase espansiva¹, bensì al problema delle dimissioni produttive, delle possibili destinazioni d'uso, della limitazione della crescita edilizia e, più in generale, della transizione verso nuovi modelli di sviluppo. Con la crisi, un sistema che sembrava relativamente stabile ha subito improvvise involuzioni, è in corso ormai da alcuni anni una sorta di "rivoluzione silenziosa", un processo di adattamento alle difficoltà e una continua rincorsa a mantenere competitivi i processi di competitività territoriale. Tali processi hanno visto molti attori di politiche pubbliche del tutto impreparati nello strutturare azioni di scala metropolitana atte a contrastare le tendenze in atto.

Contemporaneamente è però stata complessivamente registrata una significativa crescita del "ruolo metropolitano" in Veneto, in particolare lungo l'asse Milano Torino, che ha ridotto la dipendenza dalle funzioni superiori (finanza, logistica, fieristica, conoscenza, design, marketing, consulenza legale ed amministrativa, strategic management) localizzate soprattutto nell'area milanese. Questo risvolto pone l'urgenza di volgere in forma cooperativa il sistema di relazioni in essere tra quelle che sono state definite le "due città" del Veneto (Perulli 2012), corrispondenti alla metropoli centro-veneta e alla rete veronese. Due poli troppo a lungo

¹ Nell'ultimo ventennio la crescita dispersa e frammentata ha subito alcuni cambiamenti. Si è assistito infatti ad un processo di compattazione dell'urbanizzato intorno ai nodi principali del sistema policentrico e, nell'ultimo decennio, ad un processo di riempimento degli spazi ancora liberi. Si è realizzata una città continua, tendenzialmente a bassa qualità urbana e architettonica, che consuma suolo, genera alti costi collettivi e che non è sostenibile (Prin 2012, Unità locale Venezia)

caratterizzati invece da dinamiche competitive, slegate da una chiara “visione di città” (Perulli, 2009), che hanno determinato, a seconda del settore economico preso a riferimento e delle funzioni analizzate, la predominanza dell’uno o dell’altro: quella del sistema veronese quale porta dei flussi logistici lungo l’asse nord sud ulteriormente a quella dell’area centro veneta con la specializzazione rilevante della città di Venezia in relazione al settore della cultura e dell’attrazione turistica di qualità. (Perulli 2012).

Per l’area metropolitana Genovese i tratti morfologici del territorio hanno prodotto uno sviluppo urbano singolare, definito come “anomalo” in letteratura (Besio e Balletti 1994; Rigamonti 1989; Seassaro 1998 e 2003; Bobbio 2008), stretto fra il mare da un lato e gli appennini dall’altro. La città metropolitana genovese continua ad avere, nonostante i processi di crisi economica, un ruolo preponderante in termini di popolazione, strutture produttive, attrazione di funzioni pregiate nel contesto regionale (Ferrari 2007). Allo stesso tempo il comune capoluogo di Genova caratterizzato da un policentrismo urbano (dovuto alla rete dei 19 municipi che sono stati progressivamente inglobati da fine ottocento agli anni Trenta del Novecento) permette all’area metropolitana genovese di non subire l’”effetto periferia” tipico di altre città metropolitane (Ferrari 2007; Gabrielli 2005). Genova ha subito rilevanti processi di rigenerazione e trasformazione urbana orientati ad una diversificazione del modello di sviluppo. Attualmente l’amministrazione in termini programmatici si dichiara di voler offrire maggiore attenzione allo sviluppo sostenibile, alla qualità della vita, ai problemi di armonizzazione delle relazioni porto-città, al potenziamento della ricerca anche attraverso il nuovo polo tecnologico di Erzelli, ma si ha la netta sensazione che la stagione dei “grandi eventi” sia difficilmente replicabile in termini di efficacia delle realizzazioni nel campo delle politiche e delle trasformazioni urbane. Il peso demografico del Capoluogo e dei Comuni costieri negli ultimi 20 anni è comunque progressivamente calato a vantaggio del primo entroterra e dei comuni del retro costa che si caratterizzano per i più elevati tassi di dinamicità, sia dal punto di vista demografico, sia economico. Le zone litoranee subiscono processi di perdita di ruolo e gravitazioni dovute alla crisi e alla maturità del turismo, al depotenziamento dei servizi e a fenomeni di peggioramento della qualità della vita dovuti all’eccessivo congestionamento su una fascia di territorio molto ristretta e fortemente antropizzata. In questi ultimi anni l’area metropolitana genovese ha cambiato alcuni suoi tratti peculiari, si assiste ad una perdita di ruolo “attrattivo” della fascia costiera e all’emergere nelle aree di primo entroterra di nuovi sistemi insediativi e produttivi. A causa di questi cambiamenti anche la mobilità casa-lavoro si fa sempre più articolata.

2 Ricostruzione del processo di costruzione della città metropolitana

Appare utile introdurre gli elementi di dibattito e discussione che nel lungo periodo sono stati sviluppati attorno i temi della pianificazione ed del governo di area vasta per le due città oggetto di questa analisi. Nella restituzione sono indicate le aree di formazione delle principali domande sociali e dell'intervento pubblico (aree di questioni e temi di politica), che definiscono gli obiettivi in specifici periodi evidenziando qualora riscontrata la loro sovrapposizione alla issue dell'istituzione della città metropolitana e/o della delimitazione e perimetrazione delle rispettive aree metropolitane. Con specifico riferimento a quest'ultima inoltre il paragrafo procede ricostruendo i collegamenti con i principali quadri regionali di riferimento, descrivendo le modalità di azione degli attori istituzionali coinvolti nel processo (Regione, Provincia e Comuni) e le coalizioni di attori a questi riconducibili.

Nel caso della città di Venezia è possibile sostenere come i danni determinati dalla mareggiata del Novembre del 1966, siano stati un formidabile suscitatore di interesse e di dibattito attorno al "Problema di Venezia", ottenendo l'effetto di determinare il radicamento nel senso comune della gente quanto degli addetti ai lavori della necessità di inquadrare i problemi della conservazione della città storica in stretta connessione con i delicati equilibri del suo supporto fisico-ambientale. A livello della pianificazione comunale le lungaggini del processo di rinnovo della strumentazione urbanistica erano una delle concause della perdita di quote di residenti nel centro storico. Se si guarda al contesto lagunare nel suo insieme, matura, un confronto sistematico ed articolato a più livelli (nazionale, regionale e locale) per dotare il territorio di un "ente intermedio" ed affrontare peculiarità e problematiche ad esso connesse (Calzavara, Soriani, Zanetto, 2013)

E' ben documentato (Scano, 1985) il processo di progressiva messa a fuoco dell'esigenza di rovesciare o quantomeno mutare il modello di trasformazione della laguna allora prevalente, non solo tracciando l'ipotesi di una pianificazione unitaria dell'area veneziana all'interno di un più ampio ambito territoriale, ma anche sostenendo la necessità di adottare procedure adeguate per superare posizioni tecno-burocratiche e centralistiche, percepite come lesive dell'autonomia ed efficienza delle istituzioni locali. Questa esigenza trova una prima risposta nella nuova Legge Speciale per Venezia del 1973, in cui veniva prevista la formazione di un Piano Comprensoriale, frutto della combinazione tra gli indirizzi che sarebbero stati fissati dal governo, ed un delicato equilibrio tra le diverse le proposte delle diverse parti in causa e riferite all'ambito territoriale delimitato dalla Regione con propria legge². Alla base del piano

² La legge regionale 49 del 1974 fu il risultato di una "contaminatio" tra le proposte elaborate dal fronte degli enti locali e le posizioni della Giunta Regionale. Sullo sfondo la conflittualità profonda tra territorio e apparati dello stato centrale circa il modo di intendere il tema della salvaguardia, dovuta al predominare, tra le forze politiche espressione della maggioranza in sede nazionale e regionale, di una logica che si affidava alla sola "razionalità" delle scelte di piano, e che non intendeva cedere ad una domanda crescente di un complessivo strumento giuridico-istituzionale di amministrazione del comprensorio, che fosse anche legittimato da un

vi era una logica di forte rottura dei processi di trasformazione in atto sul territorio del comprensorio (tramite la definizione di un chiaro ordine gerarchico tra i centri urbani, la previsione di un controllo sui nuovi insediamenti in raccordo con una strategia puntuale dei luoghi di accesso ed interscambio per e dalla laguna) che si rifletteva anche nella struttura e nell'articolazione dei suoi contenuti, attraverso la definizione di tre macro temi che a loro volta venivano declinati in interventi specifici e puntuali, per come segue:

- a) la ricomposizione unitaria del sistema lagunare, tramite un insieme di interventi volti a conseguire permeabilità tra differenti ambiti e una maggiore integrazione/connettività e rafforzamento degli insediamenti residenziali e produttivi in laguna e sulla gronda; la definizione di nuove direttrici di penetrazione e percorrenza;
- b) il compattamento del sistema urbano esistente; la massimizzazione dell'urbanizzazione pubblica, con proposte di dimensionamento;
- c) la salvaguardia ed unitarietà fisica e biologica dell'area lagunare.

Terminato il ciclo di elaborazione del Piano Comprensoriale senza che per altro venisse approvato in via definitiva, si può senz'altro affermare che le vicende connesse con il processo di formazione del piano speciale del comprensorio di Venezia possono essere considerate l'embrione di molti elementi costitutivi del dibattito che si è sviluppato lungo un arco temporale di quasi mezzo secolo. "Idee forza" ed alcuni nodi irrisolti da quel piano, sono penetrati in profondità nella riflessione politica ed hanno in seguito condizionato tanto alcune scelte specifiche, quanto, più in generale, la definizione dei principali temi nell'agenda urbana attorno ai quali si è sviluppato il dibattito sulla pianificazione e il governo di area vasta per la città di Venezia, anche nei termini dell'istituzione della città metropolitana e della definizione dell'area metropolitana

A partire dalla metà degli anni Ottanta e per tutto il decennio successivo, si registrano in Veneto più che in altri ambiti territoriali "spinte centrifughe" poco compatibili con l'obiettivo di dare avvio al processo di costituzione della città metropolitana che avrebbe anche determinato una riduzione dei centri di potere amministrativo sul territorio, così come da lì a poco sarebbe stato richiesto anche dalla legge 142 del 1990 sul riassetto degli enti locali italiani, accompagnata da un fiorire di studi giuridico-amministrativi e di management territoriale tesi ad evidenziare funzioni, competenze, poteri ed assetti ottimali delle diverse scale di governo. Da un lato sono gli stessi contesti locali potenzialmente coinvolti dal disegno della CM a rigettare l'idea di intraprendere un percorso di promozione e sostegno di un processo che avrebbe comportato anche l'applicazione di una logica unitaria di programmazione dello sviluppo economico dei propri territori, diametralmente opposta al processo di sviluppo policentrico fondato sullo slogan "piccolo e bello" allora ancora

effettivo "potere democratico" e finalizzato al governo delle trasformazioni fisiche ed economiche del territorio veneziano (Scano, 1985)

prevalente. Dall'altro si profila in modo sempre più esplicito il ruolo di "interdizione" che viene assunto dall'attore regionale, rispetto all'ipotesi di costruzione di un ente intermedio con funzioni e competenze concorrenti alle proprie. Con queste premesse nel dare attuazione alla legge 142 la Regione Veneto, contrariamente alle aspettative, considera in modo restrittivo i criteri dettati dalla norma, e con propria legge (l.r. 36/1993) limita l'ambito dell'area metropolitana di Venezia ai soli territori dei Comuni di Marcon, Mira, Spinea e Quarto d'Altino oltre al capoluogo. Tale orientamento troverà in seguito ulteriori conferme in una visione più generale sistematicamente rilanciata nei documenti e negli atti emanati dalla Regione, tesi a ribadire una migliore organizzazione territoriale del sistema metropolitano veneto, e a sostenerne l'indipendenza dai vincoli che pure cominciavano ad emergere significativamente sul piano delle possibilità di sviluppo anche a causa di una maggiore pressione competitiva esercitata da aree metropolitane alla scala europea (Costa, 1993). La Regione attraverso strumenti regolativi e di programmazione (PSR, PTRC, PALAV e quelli relativi alla programmazione comunitaria) persegue l'obiettivo di assicurare coerenza, unità ed efficienza dei processi decisionali e le scelte di sviluppo territoriale, rinunciando alla promozione di una politica esplicita per le grandi città e rilanciando "politiche per aree" che hanno l'effetto di continuare a sostenere processi di urbanizzazione diffusa con un impatto decisamente importante nei piccoli comuni e da un certo punto di vista penalizzante le città capoluogo ed i maggiori centri urbani (Gelli, 2009)

Anche per questo motivo, a partire dai primi anni novanta prende forma un mutamento significativo nell'approccio e la condotta del Comune di Venezia. Quest'ultimo continua a mantenere una leadership sul processo ed un ruolo di promozione del dibattito sui molti dei temi questioni connessi con l'applicazione della legge 142 che prefigura l'istituzione del nuovo livello di governo, ma allo stesso tempo ed in modo sempre più significativo nel corso di un decennio, arretra nel ruolo di "coordinamento attivo" che lo aveva che prima lo aveva visto indiscutibilmente al centro di uno del processo di coordinamento metropolitano, assieme alla compagine dei comuni coinvolti nel processo di redazione del piano comprensoriale. Ad una diversa e nuova declinazione del "Problema Venezia", di fatto non più incentrata sul tema della Salvaguardia, corrisponde un uso "retorico" del concetto di città metropolitana, giocato soprattutto sul piano della comunicazione politica, mentre sul piano operativo si cede il passo all'uso di strumenti e dispositivi meno strutturati e vincolanti sul piano della pianificazione territoriale (Protocolli di Intesa e Accordi di Programma). Le iniziative ed occasioni di dibattito sono promosse con l'idea di dare forma (eventualmente) ad un nuovo livello di governo si lega ad un ambito di area più vasta (almeno 23 comuni) rispetto a quella prefigurata dalla legge regionale. Queste iniziative danno luogo anche ad accordi che assumono anche la veste di atto formale: vi è prima il caso delle delibere dei consigli comunali che nel 1994 decidono di esprimersi in questo senso, poi, nel 1998, la delibera di Giunta del Comune di Venezia che istituisce un primo "osservatorio intercomunale per la città metropolitana".

Questa fase culmina nel Settembre del 2000, con la sottoscrizione di un Protocollo di Intesa tra i Sindaci di Venezia, Padova (e successivamente Treviso) cui si aggregano altri 52 Comuni con l'obiettivo di promuovere formale riconoscimento dell'area metropolitana centro-veneta nei termini di "grande centro [...] in grado di gestire le trasformazioni in modo più tempestivo e meglio partecipare alla competizione a scala europea con una organizzazione più efficiente". Immediatamente dopo il Comune di Venezia dà avvio a due importanti processi che rilanciano il confronto circa la costituzione della città metropolitana: il Piano Strategico per Venezia e la definizione di una proposta, istitutiva del nuovo ente. A partire dal 2003, il Comune di Venezia aveva provveduto ad istituire sul proprio territorio sei municipalità, quali nuovi organi di governo rappresentative delle diverse autonomie locali delle quali erano espressione tramite lo svolgimento di consultazione, partecipazione e gestione dirette dei servizi di base. A ben vedere questo nuovo assetto si richiamava esplicitamente al disegno di costituzione della città metropolitana, e proprio assieme alla proposta della sua istituzione, intendeva offrire anche una risposta sul piano politico, più che amministrativo, alla richieste separatiste che ciclicamente, a partire dal 1989, erano state avanzate anche tramite l'indizione di referendum (1989, 1993, 1994 ed infine proprio il 2003). Nel 2004, ritenendo ancora prematura la redazione di uno Statuto della città metropolitana (che avrebbe dovuto contenere i principi generali, i metodi di governo, i rapporti con gli altri enti locali e con le autonomie funzionali, l'amministrazione amministrativa, burocratica e degli organi di governo, le modalità di consultazione dei cittadini e delle categorie produttive) il Comune procede con la messa a punto di un proprio Piano Strategico. Il documento, approvato in via definitiva nel 2006, presentava un piano di azioni proiettate lungo un arco temporale di medio lungo periodo (2004 - 2014), che rispetto al tema della definizione dei confini dell'area metropolitana si poneva presentando una doppia strategia. La prima, volta al rafforzamento del così detto sistema metropolitano veneziano (un ambito territoriale, sostanzialmente riconducibile ad un nucleo più piccolo di venticinque comuni interni alla provincia) rispetto al quale l'obiettivo principale era quello di organizzare la gestione ordinaria dei servizi. La seconda, volta invece al rafforzamento della dimensione metropolitana dell'area Centro Veneta (PaTreVe) rispetto al quale l'obiettivo era quello di favorire la caratterizzazione di un sistema di dimensioni tali da poter competere con i sistemi urbani del nord Italia e del nord Europa. Nonostante ciò negli anni successivi, fino alla più recente ripresa, si ha la conferma di come solo il modello funzionale dell'area metropolitana trovi una sua specifica ma molto parziale attuazione anche sulla base di accordi ed intese che taluni comuni e province siglano "spontaneamente" con l'obiettivo di istituire tavoli tecnici congiunti per la redazione sinergica degli strumenti di pianificazione di loro competenza (cfr. Accordi spontanei, 2007, Venezia-Padova e Accordi Spontanei, 2009, Province di Venezia e Treviso). Questi accordi miravano a portare l'attenzione su alcune specifiche opportunità di sviluppo legate a cluster di attività che, con riferimento ai diversi ambiti provinciali,

promettevano la possibilità di fare leva su elementi di comunanza ed interazione. A distanza di anni non è semplice verificare la loro effettiva efficacia rispetto agli obiettivi assegnati, mentre si ritiene abbiano rappresentato piuttosto l'amplificazione di un processo di protesta verso l'incapacità di interpretare i processi e le potenzialità da parte della Regione, che nel frattempo ha sostanzialmente deciso di non pronunciarsi sul tema della città metropolitana optando per lo status quo (Sbetti, 2013).

Quasi in parallelo al contesto della città di Venezia, ma con caratteri profondamente diversi, un primo ciclo di interesse sul tema dell'area metropolitana genovese si ha a partire dai primi anni Sessanta in concomitanza con i dibattiti che a livello nazionale riguardano i rapporti fra programmazione economica e pianificazione territoriale e la formazione di possibili piani intercomunali. In occasione degli studi condotti da Giovanni Astengo per la revisione del Prg di Genova (1963-1967) il tema non emerge con sufficiente rilievo, mentre prevale un'attenzione alla dimensione comunale. Alla fine del decennio, la nuova commissione incaricata di predisporre una variante generale, presieduta da Silvano Tintori, elabora un documento noto come "Relazione di sintesi" in cui si propone un forte decentramento produttivo prendendo in considerazione un territorio assai vasto che ha i suoi vertici su Savona, Sestri Levante e Alessandria. Il basso Piemonte viene indicato come polo di decongestionamento tra Milano e Genova anche nel Progetto 80 elaborato dal Ministero del Bilancio nel 1969. Sono di questi anni i tentativi di Angelo Costa di creare un polo per il deposito di merci a Rivalta Scrivia, oltre Appennino, potenziando i collegamenti fra quest'area e il nodo marittimo e ferroviario genovese. La preoccupazione di molti ambienti legati agli industriali, alla Camera di commercio e a studiosi e ricercatori dell'ILRES (Istituto Ligure di Ricerche Economiche e Sociali) era che Genova, stretta fra mare e monti, potesse rimanere esclusa dai processi di sviluppo ed espansione industriale dell'Italia settentrionale. Il nuovo piano regolatore comunale di Genova adottato dalla giunta di sinistra nel 1976 abbandona ogni ipotesi di sviluppo sovracomunale per puntare invece su un utilizzo più razionale del territorio compreso nei confini comunali in un'ottica di rilancio dello sviluppo industriale. Alla fine degli anni Settanta il "Piano programma 1978-81" predisposto dal comune sostiene invece la necessità di un maggiore riequilibrio di scala vasta attraverso il decongestionamento delle aree forti e la rivitalizzazione delle aree marginali.

Tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta si fa più deciso il ruolo della Regione. In primo luogo attraverso la predisposizione del Piano Territoriale di Coordinamento dell'Area Centrale Ligure (adottato dalla Giunta nel 1989 e definitivamente approvato dal Consiglio Regionale nel 1992). Il piano nasce in una fase di profonda trasformazione dell'economia del capoluogo e la Regione Liguria individua un progetto strategico per l'area metropolitana genovese, che comprende l'arco litoraneo tra il savonese e

il monte di Portofino a levante (escludendo il Tigullio) e il basso alessandrino verso nord, e che mira a favorirne la transizione attraverso un processo di diversificazione produttiva di tipo post-fordista. Ed in secondo sul solco di quanto dettato dalla legge 142 del 1990 che porta la Regione Liguria ad approvare nel 1991 la legge regionale 12 che individua il perimetro della città metropolitana genovese partendo dal riconoscimento di due polarità storiche fondamentali, quella di Genova e Chiavari nel Tigullio, senza assegnare funzioni effettive alla nuova entità metropolitana, ma soprattutto senza individuare i percorsi di tipo istituzionale attraverso cui dare un seguito concreto all'iniziativa. Il risultato dunque è quello di una delimitazione decisamente schematica, che spacca in due parti il territorio della Provincia senza considerare le effettive gravitazioni e le relazioni che si sviluppano attorno al capoluogo genovese. Per l'area del Tigullio si accende il dibattito sulla possibilità di acquisire maggiore autonomia attraverso la creazione di una nuova provincia ed in Parlamento vengono per questo presentate da parte di esponenti politici locali due proposte di legge istitutiva, che restano però lettera morta.

Durante gli anni Novanta, a partire dalla legge 142 del 1990 e anche dopo la riforma del Titolo V del 2001, l'istituzione della città metropolitana di Genova non fa grandi passi in avanti, anche se il dibattito sul tema è tornato ciclicamente di attualità. Nella seconda metà degli anni Novanta, provincia e comune di Genova rivendicano (in forma blanda) un ruolo di governo metropolitano, dopo alcune schermaglie su alcune questioni si arriva ad un patto tacito di non ostilità e il tema sparisce dall'agenda politica. Il "Programma di mandato" della nuova amministrazione provinciale rinnovata nel 2002 e confermata nel 2007, non parla di area metropolitana, ma preferisce adottare lo slogan "Provincia in rete" intendendo con questo un metodo di lavoro nei confronti dei problemi territoriali che comprenda una visione globale e nello stesso tempo esigenze volte alla valorizzazione della multipolarità provinciale. Sul piano operativo l'azione della Provincia si concretizza in alcuni elementi contenuti dal Piano Territoriale di Coordinamento approvato nel gennaio 2002. La dimensione metropolitana considerata è nuovamente coincidente con quella dell'intero territorio provinciale e, in tal senso, nel piano si affermava che "lo sviluppo in corso nelle principali vallate interne, la questione dei loro collegamenti funzionali con la costa e la prossima realizzazione di quelli programmati tra l'area genovese con quella alessandrina, sono temi che delineano, già fin d'ora, una diversa dimensione metropolitana, la cui estensione coinvolge integralmente il territorio provinciale". Il documento riproponeva in sostanza il tema del governo d'area vasta, senza tuttavia operare e promuovere un mutamento strutturale sul piano degli strumenti della politica di pianificazione perseguita dall'ente, incentrata sullo sviluppo di possibili soluzioni del nodo infrastrutturale genovese e l'elaborazione di indicazioni di sintesi sull'assetto territoriale che ne sarebbe derivato, approfondendo in particolare le implicazioni di sviluppo del settore della logistica in un quadro sovraregionale che tendeva ad evolversi rapidamente a

seguito delle decisioni sulla realizzazione dei grandi canali trasportistici di livello europeo e della cosiddetta “autostrada del mare” (Provincia di Genova, 2013 pag. 4).

Più recentemente va registrato anche il tentativo di conseguire, come anticipato in apertura, un “mutamento d’approccio”, riscontrabile nel ricorso ad una retorica più esplicita, con cui viene chiesto sia alla Regione che al Comune di Genova, il riconoscimento del ruolo peculiare della Provincia quale effettivo livello di governo metropolitano. Nell’ambito del processo di adeguamento e revisione del PTC avviato nel 2011, l’ente, assumendo un ruolo di promozione attiva della formazione della Città Metropolitana di Genova, ha indirizzato ai comuni e agli altri soggetti interessati una “Proposta per l’assetto del Territorio della città Metropolitana di Genova” dando avvio ad un percorso condiviso per la formazione del Piano territoriale generale dell’area metropolitana. Il percorso assumeva come punto di partenza il progetto di variante del PTC (denominato PTCp2020) ed era teso a promuovere le conferenze di pianificazione (previste dalla stessa legge urbanistica regionale n° 36 del 1997) quali luogo di confronto e scambio sulle tematiche legate al processo di istituzione della città metropolitana tra Provincia, Regione e altri livelli istituzionali coinvolti assieme alle diverse rappresentanze sociali delle comunità locali e delle categorie interessate.

In questo quadro l’amministrazione comunale genovese non ha mai assunto una posizione “decisa” sul tema. Contempla tra i suoi obiettivi quello di favorire l’istituzione del nuovo ente trasformando le circoscrizioni comunali in municipi cui decentrare la gestione dei servizi di base sul territorio, si è limitata ad una mera dichiarazione di intenti cui non sono seguite azioni concrete di coinvolgimento dei comuni dell’area metropolitana alla formazione e gestione di un piano comune. Questo dato emerge con evidenza con riferimento alla vicenda del piano strategico di cui si dota la città tra la fine degli anni novanta e i primi anni 2000. Dopo un processo di ascolto e confronto con alcuni dei principali stakeholder (attraverso l’organizzazione della così detta Conferenza Strategica, la prima delle quali si chiude nel 1999) il Comune di Genova ha proceduto alla redazione di un documento di piano articolato in diverse linee strategiche la cui vita è però stata piuttosto travagliata e riflettendo tutte le incertezze di un percorso che per i tempi era sicuramente sperimentale. Anche la versione approvata in seguito nel 2002 che presentava orizzonti temporali di più ampio respiro (2004, 2010) risulta troppo legata al Comune ed alle sue strategie, dunque più uno strumento per comunicare a tutta la città gli obiettivi e gli interventi realizzati dall’amministrazione favorendo al contempo il coordinamento dei numerosi altri strumenti di pianificazione gestiti dalla stessa, senza centrare l’obiettivo di far convergere sul medesimo percorso strategico gli altri attori territoriali rilevanti per la definizione di scenari di sviluppo in un’ottica realisticamente metropolitana.

3 Processi di rescaling politico ed istituzionale

Nel caso della città di Venezia è risultata molto evidente la spinta esercitata da molti attori locali verso la costituzione della città metropolitana. In primo luogo la presentazione da parte di Confindustria Veneto nel 2011 di un “Manifesto per Venezia città metropolitana” sottoscritto dai rappresentanti di 12 associazioni di categoria ed i principali ordini e collegi professionali. Il manifesto propone anche l’inclusione dei territori di Vicenza, Belluno e Rovigo. Il Comune di Venezia ha poi istituito con deliberazione del consiglio Comunale una “Commissione Speciale Città Metropolitana” con funzioni di studio e proposta, accompagnato in questa iniziativa anche dalla Provincia, che ha a sua volta istituito una analoga commissione. E’ continuato inoltre il lavoro di ricerca e comunicazione istituzionale sul tema sulla base di un protocollo d’intesa fra Comune di Venezia e una rete di fondazioni di origine bancaria e di diritto privato, per la costruzione di una banca dati e una banca di immagini condivise utili ad accompagnare la costruzione della “Città metropolitana”, ma soprattutto finalizzata a raccogliere, condividere e valorizzare le conoscenze esistenti sul tema, analizzando e rappresentando le dinamiche più rilevanti in ambito metropolitano quali la demografia, l’economia, la mobilità, il welfare ed infine la governance³

In parte diverso lo scenario Ligure dove, negli ultimi anni, il dibattito è apparso piuttosto sterile dimostrando di subire i vincoli normativi, le procedure codificate e i ristretti tempi a disposizione. Dopo una improvvisa accelerazione registrata si occasione del decreto relativo alla “Spending review” (Decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012 convertito nella legge n. 135 del 7 agosto del 2012), in concreto tutta l’attività è ruotata attorno alla rettifica della “Proposta al Governo di riordino delle Province ubicate nel territorio ligure” deliberata dal Consiglio Regionale nell’Ottobre del 2012, con cui si invitava il Consiglio dei ministri a recepire l’ipotesi pervenuta dal CAL (Consiglio delle Autonomie Locali) ligure e a formulare il riordino istituzionale del territorio regionale che è stato sottoposto anche con ANCI Liguria. Tale proposta prevede: 1) la provincia della Spezia non cambia la propria dimensione territoriale; 2) la città metropolitana di Genova, come estensione territoriale, corrisponde a quella della soppressa provincia di Genova e include tutti i comuni, già facenti parte della provincia stessa; 3) la nuova provincia, risultante dal riordino delle attuali province di Imperia e Savona, include tutti i comuni già facenti parte delle due province; 4) il capoluogo della nuova provincia di Imperia-Savona, sarà determinato applicando il comma 4 bis dell’articolo 17 del Decreto legge n. 95, secondo cui assume il ruolo di comune capoluogo delle singole province il comune già capoluogo di provincia con maggior popolazione residente, cioè Savona. Sul piano tecnico ed operativo l’unico ente che ha manifestato un interesse concreto è stata la Provincia di Genova, che nell’ambito del processo di revisione del proprio PTC si è

³ Un primo riscontro, comunque parziale, delle attività svolte negli ultimi due anni si trovano nel sito: www.veneziacittametropolitana.eu. Oltre alla Fondazione Pellicani, figurano tra i soggetti contigui alle attività dell’Osservatorio Città Metropolitana, la Fondazione Venezia 2000 e la Fondazione di Venezia

fatta promotrice del dibattito locale ed ha indirizzato, come sarà meglio documentato nei paragrafi successivi, ai Comuni e agli altri soggetti interessati la “Proposta per l’assetto del Territorio della Città Metropolitana di Genova”. A livello comunale invece non si è andati molto oltre i normali episodi di dibattito e dialettica politica, tutta interna ai partiti, al momento incapace di far avanzare o emergere nuove posizioni sul piano dell’analisi territoriale.

In entrambi i casi, è doveroso registrare un quadro di relativa incertezza e scarsa capacità innovativa, dovuto ad elementi di natura strettamente politica, locale e nazionale, che non permettono di prefigurare gli esiti finali dei processi in corso. Questa tendenza sembra essere una ulteriore conferma di un tratto tipico delle politiche di matrice istituzionale che nel contesto italiano sono caratterizzate dal circolo vizioso del “riformismo declamatorio” che determina in concreto un procedere sulla base di un “gradualismo tacito” (Alluli, 2012; Lanzalaco, 2003). Ciò è connesso con l’evidenza di una forte resistenza alla modificazione di assetti istituzionali che si sono consolidati negli anni. Allo stesso tempo non va sottovalutata la storica refrattarietà dell’Italia all’avventura metropolitana (Lefevre, 1998) spiegabile soprattutto con alcuni caratteri originari della penisola. Tali elementi vincolano e condizionano la sua organizzazione territoriale, la varietà dei suoi spazi geografici ed una sua intrinseca complessità che limita le connessioni tra sistemi urbani e la natura policentrica di questi ultimi determinata anche dalla tradizione storica dei diversi centri. A questi ultimi aspetti è connessa una sorta di miopia della lettura delle effettive relazioni urbane dentro i diversi sistemi, la cui natura ha presto mostrato caratteri più complessi e sofisticati rispetto a quelli suggeriti dal modello metropolitano così come declinato nei più recenti documenti comunitari (le cui categorie rimandano soprattutto ai concetti di gerarchia, complementarietà ed agglomerazione) (Cremaschi 2008).

4 Alcune (parziali) conclusioni ed elementi problematici

Rispetto alla travagliata vicenda legislativa dell’istituzionalizzazione delle città metropolitane, le realtà locali di Venezia e di Genova non sono state ferme, dal basso si è cercato in questi anni di bypassare le inerzie del legislatore; la società e le istituzioni locali si siano mossi in anticipo e con maggiore carica innovativa rispetto alle istituzioni centrali. Purtroppo, nel nostro paese la questione urbana (complessivamente intesa) appare sempre più correlata a drammatiche difficoltà di esercizio del governo dovuta ad una molteplicità di cause: mancanza di risorse, crisi delle leadership e delle forme di rappresentanza e mediazione politica, frammentazione delle coalizioni locali (Pasqui, 2014).

Dalla ricostruzione dei processi che abbiamo evidenziato per le due città osservate appare ancora centrale la necessità di assumere il nodo della scala del cambiamento istituzionale in relazione alla natura specifica dei processi di cambiamento urbano, per interpretarlo non solo come semplice spostamento dei confini (Salet, 2013; Rodriguez-Pose, 2008) ma quale condizione di efficacia per il sostegno di nuovi processi di attivazione di pratiche cooperative ed inclusive. Sarebbe inoltre auspicabile una nuova capacità di selezione di un parco progetti realistico per poter dare sostanza alla nuova istituzione ed evidenziare percorsi di azione replicabili (Pasqui, 2014) che offrano risposte ai problemi emergenti nei territori. In particolare i processi sinora osservati segnalano un deficit nella capacità di In letteratura è stata sottolineata una tendenza “allomorfica” nelle soluzioni adottate su scala locale ai problemi sollevati nei processi di metropolizzazione (Brenner, 2003). Nel contesto italiano la natura dei processi in atto si scontra con una fase di chiusura dei processi di governance strategica ed integrata, che hanno rivelato forti limiti, connessi con la sostanziale incapacità di immaginare forme di azione pubblica nell’era post metropolitana. Il rinascimento dei regionalismi metropolitani (Brenner, 2003) appare in particolare essere strettamente connesso con forme di policy making integrate ed inclusive legate alla produzione di piani strategici (Allulli, 2011). La costruzione di coalizioni di rottura rispetto alla rappresentazioni degli interessi che sono espressione tradizionale degli attori confinati nel perimetro delle istituzioni appare come altro elemento essenziale per cogliere l’opportunità di influenzare in modo significativo il tentativo di costruzione di nuove e più virtuose agende urbane locali (Pasqui, 2014)

5 Bibliografia

- Allulli, M. (2010) Le politiche politiche urbane in Italia, tra adattamento e frammentazione, Cittalia Fondazione ANCI ricerche, Roma
- Alulli, M. (2011) La riforma metropolitana e i suoi dilemmi, Cittalia Fondazione ANCI Ricerche, Roma.
- Allulli, M. (2011b) Politiche pubbliche e metropolizzazione, il rescaling della pianificazione territoriale tra obiettivi funzionali e obiettivi strutturali, paper XXV Convegno SISP, Palermo.
- Besio, M. e Balletti, F. (1994) (a cura di) L'area metropolitana genovese: l'ambiente, la società, le istituzioni, Genova, De Ferrari, P48
- Brenner, N. (2003), Standortpolitik, State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe, DISP 152: 15-25
- Bobbio, L. (2002), I governi locali nelle democrazie contemporanee, Laterza, Roma, Bari

- Calzavara, A. Soriani, S. Zanetto, G. (2013) Linee del dibattito recente sull'area metropolitana centro-veneta, Economia e Società, Franco Angeli, Milano
- Costa P. (1993), Area Metropolitana Centro – Veneta e Città Metropolitana di Venezia, in Venezia. Economia e Analisi urbana, ETAS, Milano
- Cremaschi, M. (2008) Il modello metropolitano alla prova della eterogeneità di città e politiche, in De Martino, U. (a cura di) Il governo delle aree metropolitane, Officina, Roma.
- D'Albergo (2009) Le politiche urbane degli Stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto, Cittalia, Roma ISBN: 978-88-6306-007-2
- De Martino U. (2008) (a cura di), Il governo delle aree metropolitane, Officina Roma, Quaderni del Dipartimento Interateneo di pianificazione territoriale e urbanistica.
- Ferrari, F. (2007) Genova, città di camerieri?, in Borelli G. (a cura di) Capitali del Nord-Ovest. La politica economica delle città italiane, Franco Angeli, Milano
- Gabrielli B., (2005), "Urbanistica", in Sessarego, B. (ed.), La Genova del 2005. Quaderni del Circolo Rosselli, no 3
- Gastaldi, F (2014) Le città metropolitane diventano possibili (in corso di pubblicazione)
- Gelli, F. (2009) Veneto, imperativi economici e domande di sostenibilità, in M. Cremaschi (ed.) Politiche, città, in innovazioni, Programmi regionali tra retoriche e cambiamento, Donzelli, Roma, pp. 157-197, ISBN 978-88-6036-426-5.
- Lanzalaco, L. (2005) Le politiche istituzionali, Il Mulino, Bologna
- Lefevre, C. (1998) Metropolitan government and governance in Western countries, a critical review, International Journal of Urban and regional Research , 22, 1, pp 9-25
- Pasqui, G. (2014) Agenda urbana e governo metropolitano: i processi in corso a Milano e Torino, Paper, XVII Conferenza nazionale SIU
- Perulli, P. (2009) Visioni di città, Le forme del mondo spaziale, Einaudi
- Perulli, P. (2012) Nord Regione Globale. Il Veneto. Mondadori, Milano
- Provincia di Genova, (2013) Proposta per l'assetto del Territorio della Città metropolitana di Genova, Atto allegato alla Delibera 2 del 9 gennaio 2013.
- Rodríguez-Pose, A. (2008), "The Rise of the 'City-region' concept and its Development Policy Implications", European Planning Studies, Vol. 16, n. 8, pp. 1025-1046
- Salet W. (2013), "Institutional Dilemmas of Urban Resetting: Politics, Functions and Symbols", Research Committee 21 Conference on Sociology of Urban and Regional Development of the International Sociological Association, Berlin,
- Scano, L. (1985) Venezia: Terra e acqua, Edizioni delle autonomie, Roma

- Seassaro, L. (1998) “Dieci Pru a Genova. Dieci occasioni per sperimentare”, in Monti C., Roda R., Trebbi G. (a cura di), *La città necessaria*, Edizioni Fiere internazionali di Bologna, Bologna.
- Seassaro, L. (2003) “Attorno al dimesso a Genova. Piani e strategie, aree e azioni, problemi e conflitti” in Dansero E., Giamo C., Spaziantè A. (a cura di), *Se i vuoti si riempiono, Aree industriali dimesse, i temi e le ricerche*, Alinea, Firenze
- Sbetti, F. (2013) *Il nuovo orizzonte per la città metropolitana di Venezia*, Urbanistica Informazioni 245-246