

Progetto, piano, paesaggio: una sfida territoriale di integrazione per il Triveneto

Anna Marson

La posta in gioco, oggi

Il Triveneto costituisce, per quanto riguarda le capacità espresse dalle imprese, uno dei contesti più dinamici del paese. Nella crisi economica che in anni recenti ha interessato la gran parte dei territori italiani, le imprese di questa macroregione si sono distinte per le capacità d'innovazione e di creazione di nuovo valore aggiunto, in particolare nel settore manifatturiero e in quello turistico¹. I flussi di merci (e, sia pur in misura minore, di persone) in crescita, le interazioni sempre più veloci, un "capitale fisso sociale" provato da sollecitazioni continue, hanno agito in gran parte organizzandosi all'interno di filiere globali. Quanto queste filiere globali possano rivelarsi fragili è stato dimostrato dalla recente epidemia di Covid-19. E tuttavia, anche soltanto per ipotizzare una parziale riterritorializzazione di queste filiere, è fondamentale poter contare su politiche capaci di integrare le singole catene di valore e di trattare la dimensione regionale dal punto di vista spaziale e ambientale, politiche sulle quali c'è ancora molto da apprendere e innovare².

Anche in ragione di ciò, nonostante prestazioni in alcuni casi molto buone, nel loro insieme questi nostri territori appaiono metaforicamente lontani dalle regioni che nel più generale contesto europeo sono andati affermandosi come nuovi "motori" dello sviluppo³, e la distanza appare riferita non tanto alla capacità dei singoli attori di offrire prestazioni competitive, quanto del territorio nel suo insieme di migliorare il valore aggiunto collettivo, nel quale la qualità degli ambienti di vita e la loro stessa immagine condivisa giocano un ruolo affatto secondario. Da alcuni anni è infatti in atto una profonda selezione territoriale, che non corrisponde alle tradizionali suddivisioni Nord-Sud, aree urbane-aree rurali, aree di produzione industriale-aree turistiche, e così via, ma che appare invece basata sulla capacità di sviluppare visioni strategiche integrate, e supportarle con politiche, programmi, investimenti adeguati e azioni coerenti.

I rilevanti cambiamenti sociali, demografici e ambientali in atto (dal progressivo invecchiamento della popolazione alla comparsa di nuove povertà, dall'aumento dei flussi migratori all'impatto dei cambiamenti climatici a livello locale) generano di fatto nuove "domande" che

richiedono necessariamente un approccio di pianificazione e programmazione almeno di medio periodo, capace di superare la prospettiva – da questo punto di vista effimera – delle scadenze elettorali e dunque politico-amministrative. Sappiamo quanto la continuità dell'azione istituzionale fra un mandato politico-amministrativo e l'altro in Italia, alla prova dei fatti, sia debole se non, a volte, palesemente inesistente⁴. A ciò si aggiunge un generale e in alcuni casi drammatico rallentamento del mercato edilizio, la progressiva chiusura di attività commerciali e artigianali che svuotano non solo i centri storici, ma sempre più spesso anche le strade-mercato e più in generale le urbanizzazioni peri-urbane, la crescente diffusione di conflitti sociali e in generale il venir meno di quella coesione sociale che era stata all'origine del successo produttivo di questi territori negli anni Settanta. Questo contesto, che consiglierebbe di puntare con decisione su un progetto di riuso dell'esistente⁵, vede invece alla prova dei fatti un ulteriore incremento del consumo di suolo⁶, nonostante alcuni provvedimenti legislativi indirizzati a trattare questo tema⁷.

Per affrontare questo scenario tendenziale così impegnativo è importante riuscire a praticare una pianificazione e programmazione efficace, ma anche disporre di una visione strategica del futuro capace di guidare le scelte incrementali, gli adattamenti necessari giorno per giorno, le opportunità impreviste da cogliere.

La posta in gioco, oggi, sta per l'appunto nel riuscire a dotarsi di una convincente visione strategica del futuro, delle risorse necessarie a promuoverne l'attuazione, e della capacità di tradurla in dispositivi operativi efficaci, assumendo l'attenzione alla qualità progettuale e sociale, la corretta valutazione degli interessi e del rischio, la cura per gli effetti a medio e lungo termine come elementi centrali. Tutte questioni che presuppongono un dialogo tra discipline diverse, capace di superare i diversi approcci settoriali, richiedendo nel complesso un'attenzione non meramente tecnica, bensì politica nel senso più nobile del termine. La chiave di volta è una visione olistica, integrata dello sviluppo, il che presuppone anche la volontà e capacità di integrare le diverse politiche settoriali, così come le diverse risorse⁸, pubbliche e private. Questa visione integrata non è necessariamente prerogativa delle istituzioni pubbliche: associazioni, fondazioni, altri tipi di attori privati che producono azioni di interesse collettivo hanno in questi anni dimostrato una capacità progettuale strategica spesso assai più innovativa degli at-



12 ettari di suolo “consumato” per la realizzazione di una nuova area industriale a Bonisolo (Mogliano Veneto, TV). Fonte: SNPA, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, edizione 2019, p. 13

tori istituzionali. Al tempo stesso, per far sì che tutto ciò possa davvero cambiare positivamente il corso delle cose, anche le istituzioni debbono fare la loro parte. L'emergenza Covid-19, e gli effetti sempre più pressanti del cambiamento climatico, rappresentano in tal senso stati di eccezione che porteranno comunque a un cambio di paradigma.

Progetto, piano, politiche, pratiche

Gli strumenti tradizionali dell'azione istituzionale sono le politiche, i piani, i progetti; negli ultimi anni un'attenzione crescente è tuttavia stata prestata, nel campo dell'analisi dell'azione collettiva, alle pratiche, considerate il riferimento per comprendere effettivamente la logica d'interazione fra attori e il costruirsi dell'azione collettiva⁹. Questa attenzione assume una valenza particolarmente importante in un contesto come quello italiano, di "istituzioni 'deboli', anzi incapaci"¹⁰ di trattare la questione dei beni comuni. In senso più o meno diretto ed estensivo, i diversi piani e progetti di territorio, e tutte le politiche pubbliche trattano di beni comuni, e quindi del futuro che interessa il contesto di vita di tutti noi.

A lungo, a livello disciplinare, ci siamo interrogati se fosse opportuno avere prima un piano e dopo dei progetti, o piuttosto il contrario. Come se in un'accezione generale tutte le politiche, intese quale insieme coordinato di azioni¹¹, non avessero anch'esse la necessità di essere progettate e pianificate in modo adeguato. Cosa designano oggi questi diversi termini, e come possono essere declinati in modo interessante rispetto alla posta in gioco precedentemente enunciata?

Il progetto continua ad essere in molti casi una risposta puntuale a una domanda di trasformazione, ma va assumendo anche il ruolo di sperimentare a diverse scale territoriali ciò che potrebbe essere utilmente regolato – se l'esperimento funziona – mediante gli strumenti della pianificazione. Il successo dell'urbanistica tattica e di alcune azioni catalizzatrici in ambito urbano evidenzia la propensione ormai relativamente diffusa a testare sperimentalmente l'efficacia di alcune possibili scelte di programmazione urbana prima della loro eventuale adozione attraverso strumenti regolativi o programmatori più rigidi.

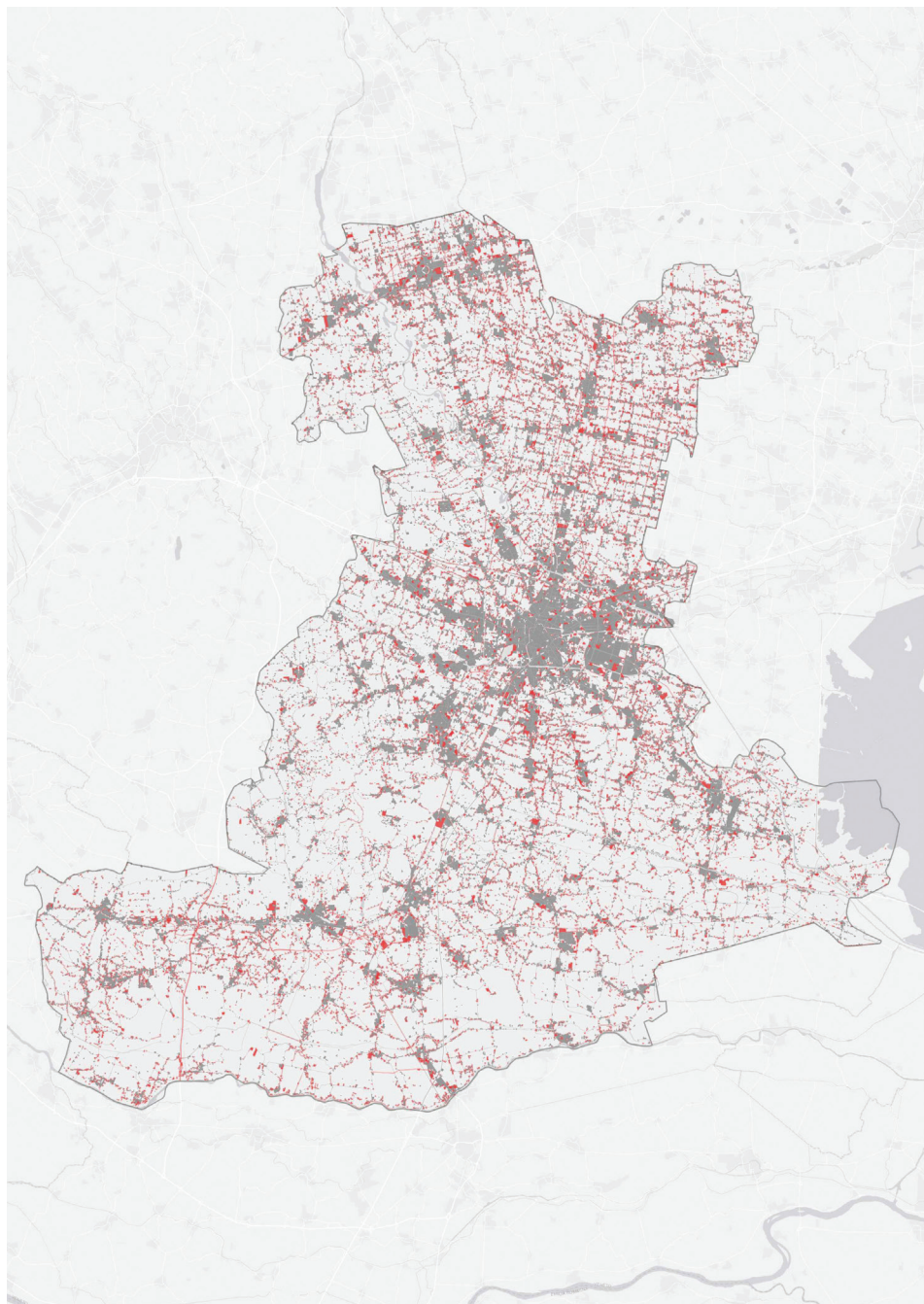
Al tempo stesso, un piano senza progetto è sempre più considerato soltanto una procedura burocratica che complica la vita di una collettività. In nessun altro contesto come quello delle urbanizzazioni diffuse del Triveneto, e in particolare dell'area centrale del Veneto, appare chia-

ramente la necessità di un progetto capace di dare un orizzonte di senso alle dinamiche che a macchia di leopardo e giorno per giorno modificano questo territorio continuamente in bilico fra non-più-campagna e non-ancora-città. I piani senza progetto, o con progetti limitati ai confini comunali se non addirittura a singole aggregazioni di lotti, tendono ad aumentare l'edificazione in modo incrementale, delineando un'organizzazione territoriale sempre più dispersiva, senza alcuna prospettiva di effettiva rigenerazione.

Il progetto (e conseguentemente il piano) è tenuto ovviamente a garantire una serie di prestazioni funzionali, ma al tempo stesso a offrire un'immagine riconoscibile dei nuovi interventi, evocativa non di improbabili futuri fantasiosi, quanto della capacità di rielaborare consapevolmente il patrimonio esistente, la storia e memoria del territorio, le potenzialità di un futuro collettivo possibile. Anche nel campo così controverso e spesso oppositivo delle nuove realizzazioni infrastrutturali alcuni esempi¹² non così lontani nel tempo dimostrano che questa è non solo una strada praticabile, ma dalle multiple ricadute positive.

Il processo di pianificazione territoriale, inteso come insieme sistematico di valutazioni delle condizioni in essere, di interpretazione delle potenzialità, di costruzione di scenari e condivisione di una sequenza ragionevole di azioni, regole, impegni reciproci, rimane difficilmente sostituibile. La sua attivazione richiede tuttavia un'azione istituzionale convinta, attenta a garantire una adeguata partecipazione aperta all'imprevisto, e l'impegno a tenere conto degli esiti, comunque essi si configurino, oltre a una modalità di progettazione capace di integrare una pluralità di conoscenze e di punti di vista. Se ben condotto, questo processo può garantire risultati importanti per quanto attiene alla costruzione di un'idea condivisa di futuro, e di come raggiungerla, attraverso quali azioni.

È proprio con riferimento alle azioni concretamente messe in campo dalle istituzioni che spesso si palesa l'inconsistenza degli impegni istituzionali rispetto al processo attivato. Le diverse politiche pubbliche che potenzialmente danno gambe al piano spesso ne tengono invece conto soltanto con richiami retorici, di fatto ignorandolo se non addirittura contraddicendolo. Ogni settore delle politiche pubbliche ha infatti la sua *lobby* (o se preferiamo la sua *policy community* di riferimento) strutturata da tempo, che interagisce rispetto al suo disegno e all'allocazione delle risorse.



Provincia di Padova. Superfici artificiali ad uso residenziale, industriale, infrastrutturale: differenza 2007-2015. Fonte: M. Volpato, tesi di laurea magistrale in Pianificazione e politiche per la città, l'ambiente e il territorio, maggio 2020

Anche da questo punto di vista, oltre che per superare la limitatezza settoriale nell'affrontare le questioni territoriali, difficilmente riducibili in modo efficace a trattazioni parziali, il futuro delle politiche pubbliche sta nella loro capacità di ridefinirsi in modo integrato, rompendo gli schemi e modificando le arene dei portatori d'interesse già noti e abitualmente accreditati.

Cosa ci insegna il paesaggio

Il paesaggio è integrato e olistico per natura. Ciò che lo qualifica non sono tanto o soltanto i singoli oggetti o caratteri, bensì le relazioni che essi intrattengono l'uno con l'altro, tessendo complessivamente un contesto. In ogni territorio convivono paesaggi di grande scala, luoghi dotati di una specifica identità (insieme a molti non-luoghi¹³), ambienti di estensione più limitata, privati o semi-collettivi, nei quali si svolge la vita quotidiana. A questo riguardo il ruolo del progettista risiede non solo nel “garantire, attraverso la manipolazione dei materiali fisici, la realizzazione di determinate qualità strutturali e costitutive, in quanto queste si correlano con determinate qualità emotive, interazionali e funzionali” agendo su grandezza, forma, posizione, tessitura, colore, consistenza, temperatura¹⁴ ma anche nel mantenere e migliorare, pur agendo su contesti limitati e puntuali, la dimensione morfologica e simbolica dei luoghi e del paesaggio che essi contribuiscono a comporre.

Manutenere il paesaggio, riconoscerne e mantenerne le strutture di lunga durata, il patrimonio esito del lavoro di civilizzazione compiuto dalle generazioni che ci hanno preceduto, è fondamentale affinché le comunità e più in generale la società locale abbia memorie in cui riconoscersi e nelle quali trovare il senso del con-vivere e perseguire obiettivi condivisi¹⁵.

Al tempo stesso, il paesaggio possiede sempre una dimensione anche sociale, spesso costituisce l'esito di conflitti ormai sedimentati, “pacificati” in un'immagine che li supera, pur senza necessariamente cancellarne la memoria. Le sperimentazioni condotte in questi anni sui territori di scarto¹⁶, sul terzo paesaggio¹⁷, e in generale sugli stati temporanei di attesa¹⁸ (di destinazioni d'uso e sistemazioni definitive) che spesso possono protrarsi per tempi anche molto lunghi, o su territori considerati comunque marginali¹⁹ testimoniano come trattazioni progettuali attente al patrimonio territoriale specifico di ciascun contesto e alla dimensione percettiva e simbolica possano superare la concezione negativa di alcuni luoghi, rovesciandone l'immagine e trasformandoli in risorse collettive.

Nel percorso in buona parte incognito con cui già ci troviamo a confrontarci, e che ci attende con una prospettiva sempre più impegnativa nel futuro prossimo, dobbiamo necessariamente fare i conti con l'esigenza di progettare trasformazioni anche radicali dei nostri modi di vita e dei nostri territori, per riuscire a mantenere la domesticazione degli spazi. In questa ricerca della resilienza, il paesaggio può farci da guida. Da un lato facendoci vedere, a saperlo guardare, ciò che in ciascun luogo è stato in grado nel tempo lungo di mantenersi nei cambiamenti, dimostrandosi così di fatto resiliente. Dall'altro per comprendere, usando tutti i meravigliosi sensi di cui gli esseri umani sono dotati, se nella trasformazione progettata il paesaggio risultante, e quindi tutti i vecchi e nuovi oggetti, caratteri e relazioni, riesca effettivamente a configurare un contesto adeguato a quell'antropologia della prossimità essenziale per qualificare uno spazio come luogo. E l'antropologia della prossimità, in questo caso come metafora, può essere utile anche per ripensare gli strumenti di governo delle trasformazioni.

Un approccio “integrato” per territori più resilienti e vivibili

Abbiamo già richiamato come l'emergenza sanitaria recente ci inviti a ripensare i nostri territori in termini di resilienza, necessariamente trasformativa e auspicabilmente specifica rispetto al contesto di riferimento. Questo improvviso cambiamento d'orizzonte sta facendo precipitare anche questioni da tempo aperte, richiamando l'urgenza di rimettere ordine alle modalità di progettazione e pianificazione. Come nota Tecilla in questo stesso volume, troppo spesso “da processi estremamente complessi e dispendiosi nascono oggetti e luoghi sconcertanti, inadeguati”. Nel campo dell'urbanistica e del governo del territorio norme e procedure sono state ripetutamente oggetto negli anni di azioni di deregolamentazione, piuttosto che di semplificazione. Deregolamentare significa eliminare procedure, verifiche, momenti di confronto, documentazione tecnica, ma non razionalizzare i compiti attribuiti ai diversi soggetti né declinare gli adempimenti richiesti in relazione all'entità della trasformazione e del suo impatto. Al tempo stesso la discrezionalità tecnica, ovvero la discrezionalità presente in ogni interpretazione normativa che i tecnici potrebbero e dovrebbero sostanziare grazie all'uso consapevole e corretto delle proprie competenze, è stata in modo pervasivo sostituita dalla discrezionalità amministrativa, con esiti pessimi dal punto di vista della qualità delle trasformazioni.



Il giardino di Ca' Tron trasformato da un evento temporaneo collegato
a La Biennale d'Architettura, Venezia 2018. Foto di A. Marson



Strutture temporanee prodotte dai villeggianti con materiali di recupero locali,
S. Piero in Volta (Venezia) 2018. Foto di A. Marson

Riconsiderare consapevolmente le modalità di progettazione e pianificazione richiede oggi almeno tre cambiamenti che hanno a che fare in termini diversi e molteplici con il concetto di integrazione.

Il primo riguarda la committenza. Quella pubblica è fortemente settorializzata, non sempre dotata di conoscenze adeguate²⁰, essenziali per gestire il sempre più necessario rapporto con il privato, per costituire un'interfaccia efficace dell'indirizzo politico, per gestire i rapporti con i professionisti esterni e con tutti coloro che come cittadini e associazioni contribuiscono o possono contribuire a costruire luoghi di vita collettiva. Nel Triveneto il sistema universitario garantisce una formazione adeguata²¹ in questo campo a tutti i livelli, perché non utilizzare maggiormente questa risorsa per riformare e qualificare la pubblica amministrazione? Il secondo attiene al rapporto tra contenuti sperimentali e contenuti regolativi, da considerare come dispositivi complementari. Gli approcci collaborativi, se iscritti entro una cornice di poche regole certe da rispettare nell'interesse collettivo²², possono essere fondamentali per responsabilizzare i diversi attori e sperimentare soluzioni di qualità. Le sperimentazioni soddisfacenti possono poi utilmente dar luogo a una codificazione regolativa in grado di farle replicare come interventi già testati, con procedure ad hoc.

Il terzo riguarda lo spazio della discrezionalità tecnica, sostantiva, da riscoprire e praticare rispetto ai fallimenti della discrezionalità amministrativa e dell'enfasi sui soli aspetti procedurali. Gli aspetti non normabili né misurabili possono avere uno spazio adeguato nel processo di progettazione soltanto se la regolamentazione di merito e di procedura viene utilizzata nella giusta misura, limitandola alle garanzie collettive effettivamente da governare, riconoscendo ai tecnici qualificati un ambito in cui mettere in gioco la propria competenza progettuale e non puramente contabile.

Una innovazione attenta di questi tre aspetti potrà produrre a sua volta, come è evidente, effetti integrati.

1. Cfr. fra altri Bellicini in questo stesso volume.

2. Alcuni di questi aspetti erano già stati evidenziati dall'OECD nella Territorial Review dedicata a Venezia e all'area metropolitana più estesa (PaTreVe) nel 2010; oggi emergono come rilevanti per l'intera macroregione, anche se dal punto di vista delle politiche pubbliche vi sono differenze significative fra il Veneto, la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e le due province autonome di Trento e Bolzano.

3. Per l'Italia la Lombardia, e in particolare la regione milanese, in un quadro complessivo che vede Baden-Württemberg, Catalogna, Lombardia e Rodano-Alpi nelle posizioni più avanzate.

4. Per rimanere nel campo del paesaggio, un esempio è quello della gestione dei siti Unesco, che qualora non sia stato istituito un soggetto parzialmente autonomo (Fondazione o analogo), dipende a tal punto da chi governa l'ente locale che nei cambiamenti di governo locale riesce spesso a garantire per periodi anche lunghi a malapena la ordinaria amministrazione.

5. Quanto il tema sia oramai considerato urgente da una maggioranza di attori è testimoniato dal fatto che Confartigianato Veneto, associazione di imprese (non di ambientalisti), ha pubblicato nel 2017 un rapporto dal titolo *Il territorio consumato in Veneto: scenari complessivi e analisi di dettaglio*.

6. Secondo i dati 2018 del più recente Rapporto SNPA, Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici, 2019, il Veneto in particolare è la seconda regione italiana per consumo di suolo, il Friuli-Venezia Giulia è comunque sopra la media nazionale, e soltanto il Trentino-Alto Adige si colloca fra le regioni più virtuose.

7. LR 14/2017 e 14/2019.

8. In termini di finanziamenti, ma non solo; competenze, propensione ad assumersi dei rischi, capacità di costruire relazioni e contesti di cooperazione, e così via.

9. Vedasi a questo riguardo il testo seminale, per il contesto italiano, P. L. Crosta, *Pratiche. Il territorio "è l'uso che se ne fa"*, FrancoAngeli, Milano 2010.

10. C. Donolo, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano 1997, p. 240.

11. B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, il Mulino, Bologna 1990 e Idem, *Le decisioni di policy. Come si prendono, come si studiano*, il Mulino, Bologna 2011.

12. Merita a questo proposito ricordare il lavoro di progettazione di Pietro Porcinai per l'inserimento paesaggistico del tratto di autostrada del Brennero in Provincia di Bolzano, e quello di Rino Tami per i manufatti autostradali ticinesi (quest'ultimo citato anche da Nocera et al. in questo volume).

13. Spazi costituiti da componenti seriali, prive di qualunque riferimento al contesto specifico. Marc Augé, nel suo notissimo *Non-lieux. Introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Seuil,

Paris 1992, fa riferimento a centri commerciali, aeroporti, svincoli autostradali e altri analoghi spazi anonimi, incapaci di sedimentare relazioni che li trasformino in luoghi. Nelle urbanizzazioni diffuse del Triveneto i non-luoghi sono tuttavia assai più estesi e pervasivi, interessando le più diverse destinazioni d'uso e tipi funzionali.

14. Gasparella in questo stesso volume, citando Ballardini.

15. Tornieri, in questo volume, sottolinea come l'importanza delle azioni dirette a mantenere e migliorare il paesaggio non siano meno importanti delle politiche sociali, o di quelle dell'educazione. I tentativi di dedicare un'attenzione specifica alle politiche del paesaggio sono purtroppo ancora pochi: cfr. MiBACT, *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*, Gangemi, Roma 2017.

16. Sulle modalità interpretative che pongono lo scarto come materiale di progetto vedasi S. Marini, *Nuove terre. Architetture e paesaggi dello scarto*, Quodlibet, Macerata 2010.

17. Frammenti indecisi di territori abbandonati: Gilles Clément, *Manifeste du Tiers paysage*, Éditions Sujet/Objet, Paris 2004.

18. Vedasi Mosetti, in questo stesso volume, a proposito della *Zwischenzeit*, "tempo sospeso" da considerarsi progettualmente come tempo utile di sperimentazione.

19. A questo riguardo sono particolarmente interessanti le esperienze friulane di cui tratta Baccichet in questo volume.

20. Pensiamo in particolare ai Comuni minori i cui uffici tecnici sono presidiati da un'unica figura di geometra a tempo parziale.

21. L'Università Iuav di Venezia offre oggi una formazione nelle diverse discipline del progetto ampiamente articolata, inclusa (dal 1971, prima in Italia) una filiera di formazione specifica nel campo della pianificazione.

22. Il dibattito sull'informalità tende in realtà a mettere in luce come soltanto in assenza di regole formali si possano sviluppare alcune iniziative particolarmente interessanti. Entrare nel merito di ciò in relazione alle trasformazioni territoriali richiederebbe tuttavia un approfondimento troppo lungo in questa sede.