

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2016
ISSN 2465-2059

Di cosa parliamo quando parliamo della Città Metropolitana di Venezia?

Maurizio Busacca

Irene Chini

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2016
LE AGENDE URBANE DELLE CITTÀ ITALIANE
ottobre 2016

Maurizio Busacca

Iuav, Dipartimento Progettazione e Pianificazione in Ambienti complessi
m.busacca@stud.iuav.it

Irene Chini

Università Ca' Foscari, Dipartimento di Management
Iuav, Dipartimento Progettazione e Pianificazione in Ambienti complessi
irene.chini@unive.it - irenechini@iuav.it

Abstract

Il contributo si propone di analizzare come (e se) si sta costruendo la Città Metropolitana di Venezia, attraverso l'agenda urbana. Questa prospettiva diviene la chiave di accesso per comprendere i meccanismi di *problem setting* e sposta, così, il centro della ricerca delle politiche europee e nazionali che spingono le agende urbane, alle pratiche che le costruiscono.

Per indagare la questione si è scelto di adottare un approccio meso, all'intersezione tra un orizzonte micro, al cui estremo si collocano le pratiche di vita quotidiana di alcuni che transitoriamente definiamo cittadini metropolitani, e uno macro, contraddistinto da atti, documenti, letterature e politiche che operano su scala metropolitana o superiore. Entrambi gli orizzonti sono osservati e analizzati sul piano qualitativo e soggettivo, al di là di ogni intenzione di rappresentatività e significatività statistica, come pratiche che nel corso del lavoro di ricerca diventano casi, dai quali ricavare alcune questioni problematiche e aperte.

The paper analyses, through the urban agenda perspective, how (and if) the Metropolitan City of Venice has been established. The urban agenda is used as the key to comprehend the mechanism of problem setting, drifting the focus of the research from the European and national policies to the practices that essentially constitute the urban agenda.

The approach that has been adopted is based on the intersection between a micro dimension, where the daily practices implemented by the ones that are defined metropolitan citizens, and a macro dimension, represented by acts, documents and policies that operate on a metropolitan - or even larger - scale. Both dimensions have been observed and

analysed on a qualitative and subjective level, leaving any representative intentions and statistical significance out.

Parole chiave/Keywords

Venezia, Agenda urbana, Agenda setting / Venice, Urban agenda, Agenda setting

Background teorico e domanda di ricerca: siamo in presenza di una finestra di *policy* per la Città Metropolitana di Venezia?

Nell'agosto 2015¹ Venezia arriva con un anno di ritardo all'appuntamento con la Città Metropolitana a causa del terremoto politico che aveva investito nel 2013 l'amministrazione comunale della città di Venezia².

In questa sede si cercherà prima di tutto di problematizzare le ragioni della difficoltà ad introdurre una forma di governo metropolitano nell'area veneziana malgrado il lungo dibattito scientifico, politico e culturale prodotto già a partire dalla fine degli anni Sessanta³.

La questione che qui si pone è, quindi, comprendere i processi di *agenda-setting*; in altre parole, capire le modalità attraverso le quali la *issue* città metropolitana è entrata nell'agenda urbana a Venezia. A tal proposito, il lavoro di Kingdon [1984] può venirci in aiuto perché focalizza l'attenzione sul come alcune *issue* entrano a far

1 Il 31 agosto 2015 si insedia il Consiglio Metropolitano e ha luogo la prima Conferenza metropolitana, sotto la guida del Sindaco della Città di Venezia, Luigi Brugnaro.

2 L'insediamento del Commissario prefettizio in data 3 luglio 2013 è stato conseguente all'arresto del Sindaco Orsoni per finanziamento illecito della campagna elettorale nell'ambito dell'inchiesta sugli appalti del Mose. Le successive elezioni del 2015 hanno visto la vittoria di una forza politica civica alleata del centro-destra e guidata dal candidato (e poi eletto) Sindaco Luigi Brugnaro. Per la città il risultato elettorale ha rappresentato una fortissima discontinuità politica, sia in relazione alla stagione dei sindaci imprenditori [Pasqui 2010] inaugurata dalla prima Giunta Cacciari nel 1993, sia alla stagione del primo centro-sinistra veneziano degli anni Settanta e Ottanta [Favaro e Saccà 2011].

3 È ancora inesplorata una genealogia della Città Metropolitana a Venezia, che sarà oggetto della tesi di dottorato di uno dei due autori, ma è già possibile una sommaria ricostruzione: se ne occupano Segre e De Michelis dalle pagine de *La Rivista Veneta* sul finire degli anni Sessanta [vari numeri e anni tra il 1966 e il 1977]; Mazzariol e Costa nel corso di numerose ricerche del COSES nei primi anni Settanta [vari rapporti di ricerca sui piani intercomunali e il piano comprensoriale della laguna]; i programmi socialisti e il Progetto '80 tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta; Cacciari e il suo gruppo nell'ultima grande stagione di produzione pubblica di una visione politica locale tra la fine degli anni Ottanta e tutti gli anni Novanta [Idea di Venezia 1989]; Fondazione Nord Est nei suoi rapporti dei primi anni Duemila [vari anni]; Fondazione Gianni Pellicani nel corso degli anni Dieci [cfr. I lavori dell'innovazione].

parte dell'agenda del governo: quali sono le motivazioni per le quali alcune questioni sono trattate all'interno dell'agenda istituzionale e altre sono ignorate? A chi interessa che questa *issue* sia presa in considerazione?

Kingdon individua tre insiemi di variabili che concorrono nel processo di *agenda setting*: flussi di problemi, politiche e politica [Gelli, 2014].

Nel caso della Città Metropolitana di Venezia ad una prima osservazione parrebbe che tutte le variabili di Kingdon siano verificate: l'enfasi attribuita al problema del governo locale, la grande disponibilità di analisi e soluzioni e l'unanimità espressa dalle parti sociali sull'opportunità metropolitana. Perché allora si assiste ad un avvio tanto lento e claudicante?

Risposta provvisoria n. 1: uno Statuto non fa una Città

Lo Statuto metropolitano⁴ - entrato in vigore il 22 febbraio 2016 - è per molti versi contraddittorio in materia di relazione con i singoli Comuni che compongono la Città Metropolitana. Sostenendo la sussidiarietà verticale e quella orizzontale quali ratio del funzionamento dell'ente (art. 4), da un lato enfatizza le funzioni assistenziali e collaborative del nuovo ente verso i Comuni aggregati (art. 19), che rappresentano il nucleo fondativo della Città Metropolitana (art. 1) e ai quali è possibile delegare specifiche funzioni (art. 20); dall'altro ne riduce drasticamente lo spazio di agibilità politica a funzioni meramente consultive sempre contrastabili dal Consiglio metropolitano (art. 18) sul bilancio e sui documenti strategici obbligatori – il Piano Strategico (artt. 2 e 7), il Piano Territoriale Generale (artt. 2 e 8), il Documento Unico di Programmazione (artt. 2, 12, 15 e 18) e il Piano esecutivo di Gestione e degli Obiettivi (art. 15) – e la possibilità di proporre modifiche allo Statuto metropolitano se rappresentativi di almeno un terzo della popolazione del territorio (art. 29).

La possibilità di attribuire deleghe ai Comuni o alle loro Unioni diviene - a statuto vigente - l'unico strumento di coinvolgimento attivo dei Comuni e come tale strategico per gestire delle relazioni complesse e articolate su più livelli, dal momento che le resistenze al processo di aggregazione sono distribuite tra opposizione e maggioranza e raccolgono sia istanze prettamente politiche, in posizioni antagoniste rispetto al Sindaco, che amministrative, a perseguire gli interessi specifici del singolo

⁴ Disponibile online: <http://www.provincia.venezia.it/istituzionale/statuto-della-citt%C3%A00-metropolitana-vigore-dal-22022016.html> (ultimo accesso 15 Novembre 2016).

Comune. Alla luce di ciò è possibile rileggere parte delle ragioni dello stallo amministrativo successivo all'insediamento del Consiglio Metropolitanano e all'approvazione dello Statuto.

Queste frizioni tra Città Metropolitana e Comuni sono specularmente rilevabili attraverso l'analisi delle linee programmatiche di alcuni dei Comuni più rilevanti dell'area⁵: la Città Metropolitana è il grande assente di questi documenti di politiche che raccolgono gli indirizzi, gli obiettivi e le più significative iniziative che le coalizioni elette si sono impegnate a realizzare. Le linee programmatiche di Venezia 2010-2015, Mirano 2008-2013, Portogruaro 2010-2015, Roncade 2014-2019, San Stino di Livenza 2013-2018 e Mira 2012-2017 affrontano la questione metropolitana in rapporto al Sistema Ferroviario Metropolitanano Regionale (S.F.M.R.); le linee programmatiche di Mirano e Mira 2012-2017 per difendere il proprio sistema ospedaliero dell'AULSS 13; le linee programmatiche di Venezia 2010-2015 contengono ampi riferimenti in materia di *welfare*, autonomia fiscale, mobilità, sublagunare, oltre che di S.F.M.R. e la questione metropolitana ritorna enfaticamente nelle linee programmatiche 2015-2020 come "sogno di una grande Venezia metropolitana guida di tutto il Nordest e dell'Italia", salvo poi ricadere rapidamente sui temi meno altisonanti dell'infrastrutturazione con la fibra ottica e della mobilità ciclopedonale; il comune di Portogruaro (LP 2015-2020) è l'unico entusiasta che si presenta realmente entusiasta dichiarando che "l'avvio della Città Metropolitana di Venezia, che non va semplicemente a sostituirsi alla vecchia Provincia, rappresenta un'occasione storica per riappropriarsi della Leadership Territoriale cui si faceva riferimento".

A questo punto è identificabile un primo elenco di *issues* che compongono *ex lege* l'agenda della Città Metropolitana e che, messe in relazione alle linee programmatiche, mostrano un ampio scarto: vengono poste questioni ampiamente presenti nelle Linee Programmatiche comunali⁶, ma qui vengono trattate puntualmente e localmente, senza assumere alcuna prospettiva metropolitana, ad

5 Sono state analizzate le Linee Programmatiche di 10 dei più popolosi comuni della Città Metropolitana (Venezia, Dolo, Mira, Mirano, Portogruaro, Quarto d'Altino, Roncade, Salzano, San Stino di Livenza, Santa Maria di Sala) in un arco storico che va dall'inizio degli anni Duemila ad oggi.

6 Promozione della tipicità territoriale (art. 3); Venezia e laguna patrimonio mondiale Unesco; infrastrutture portuali e aeroportuali; poli e distretti produttivi; valorizzazione del mare, delle lagune, dei fiumi, dalle aree rurali, dalla salvaguardia delle spiagge e del patrimonio urbano, storico, artistico e monumentale; accoglienza turistica, culturale, balneare e naturalistica; utilizzo del marchio internazionale di Venezia (art. 6); sviluppo delle politiche attive con particolare attenzione alle aree sviluppo economico e lavoro, coesione sociale, mobilità e viabilità, ambiente, cultura e turismo (art. 9).

eccezione del tema Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale, che è comunque ripreso in un numero limitato di linee programmatiche.

6

Risposta provvisoria n. 2: i cittadini incerti di fronte alla Città Metropolitana di Venezia

In un secondo percorso d'indagine si è scelto di partire da alcune pratiche d'uso della CMV per assumerle come casi ricorrenti ed emblematici in grado di porre dei temi di lavoro rispetto ai quali definire gli orientamenti dell'osservazione generale⁷. Dai 18 casi di partenza – stratificati per genere, età, condizione occupazionale e residenza perseguendo un obiettivo di variabilità – si è giunti all'identificazione di tre temi ricorrenti.

Il primo tema mette in evidenza l'assenza di una relazione univoca tra descrizione delle pratiche d'uso del territorio che i cittadini propongono e la forma di cittadinanza⁸ che esprimono. È interessante notare come, in molti casi, un uso molto ridotto e parziale del territorio sia accompagnato dall'identificazione come cittadino/a metropolitano; e la questione si pone anche al contrario quando alcuni intervistati si definiscono non metropolitani pur descrivendo un uso assolutamente ampio e strutturato del territorio. Se assumiamo che il territorio “è l'uso che se ne fa” [Crosta 2010], forse l'attenzione va posta sull'è.

Il secondo tema che emerge è relativo agli ambiti di influenza territoriali che i cittadini ritengono rilevanti. Nelle pratiche d'uso del territorio pare esserci una certa continuità tra Venezia, Padova e Treviso, questione che ritorna fin dai primi lavori di ricerca degli anni Settanta⁹, realizzati parallelamente e in molti casi intrecciati al

7 Di questo approccio siamo fortemente debitori nei confronti del prof. Bricocoli e della prof.ssa Savoldi, che nel corso del mese di aprile hanno condotto un appuntamento seminariale nell'ambito del ciclo di lezioni del Dottorato in Pianificazione territoriale e Politiche pubbliche del territorio nel corso del quale hanno presentato il loro lavoro di ricerca azione presso e per conto del Comune di San Donato Milanese (ricerca condotta per l'elaborazione del “Documento direttore per le Politiche dell'abitare del Comune di San Donato Milanese”). Applicato al caso della questione Venezia Città Metropolitana, sulla quale è stato scritto moltissimo e interpretato ancora di più, ci è parso di grande utilità adottare una metodologia di ricerca basata sull'inchiesta più che sull'identificazione di un'ipotesi forte da dimostrare in base ad un disegno di ricerca ad-hoc.

8 In modo del tutto soggettivo e arbitrario, è stato proposto agli intervistati un elenco aperto di forme di cittadinanza ricavato dall'analisi di alcune ricerche sulla CMV: Cittadino/a metropolitano, Cittadino/a municipale, Cittadino/a pendolare, Cittadino/a consumatore, ecc.

9 Sono numerosi in quegli anni i lavori di Paolo Costa e altri ricercatori del COSES che guardano alla città metropolitana come *Daily Urban System*. In particolare si fa riferimento a una ricerca condotta dal

percorso di costruzione del mai varato Piano Comprensoriale di Venezia [Benevolo *et al.* 1975]. Ancora nel 2010, a ridosso della costituzione della CMV, l'OCSE e la gran parte degli studi e delle posizioni politiche esprimevano come centrale la questione di un corretto perimetro della nuova formazione istituzionale. Come rileva Maurizio Mistri [2015] questo elemento impone la necessità di una riflessione sui caratteri che possono definire metropolitano un territorio.

Il terzo tema, forse quello finora più trascurato dalla ricerca e dal *policy making*, è la rilevanza metropolitana nell'uso che del territorio si fa nel quotidiano, quello più propriamente legato allo svago, all'esplorazione, al viaggio, all'incontro, alla conoscenza, oltre che all'abitare e al lavorare. In molte interviste emerge un uso polarizzato del territorio, tra cittadinanza municipale, pendolarismo lavorativo e svago metropolitano. Più che nello spazio metropolitano progettato, i cittadini paiono riconoscere soprattutto negli spazi culturali e sociali, per quanto interstiziali, quell'identità metropolitana che una volta consolidata potrebbe supportare fortemente il processo di costruzione metropolitana [Panozzo e Costa 2015], secondo i quali «L'eventuale identità metropolitana è la stratificazione d'identità diverse, comprese sia quelle » prodotte localmente «sia quelle definite dall'esterno in relazione alle immagini che si hanno di quel contesto».

Discussione finale e implicazioni per la ricerca: cos'è Venezia?

I risultati dell'indagine enfatizzano l'apparente incoerenza tra la presenza delle tre condizioni poste da Kingdon per verificare la presenza di una finestra di *policy* e la simultanea stasi che contraddistingue la fase d'implementazione dell'istituzione Città Metropolitana. Nonostante ciò, questi risultati forniscono anche alcune piste di ricerca che potrebbero dare un contributo significativo alla conoscenza localizzata.

Emerge con forza il fatto che c'è un grande problema di definizione di cosa sia Venezia. Per alcuni è l'insieme delle isole che la compongono, che può essere definita come la Venezia isola da tutelare; per altri è l'isola di Venezia con la sua laguna, dove si affacciano anche Mestre, Marghera, Tessera, Campalto, ecc., e quindi la città bipolare;

Coses di Venezia "Aree di influenza urbana e metropolitana di Venezia e Mestre nei loro rapporti con Padova e Treviso" (il cui rapporto è stato redatto da Paolo Costa, 1970) e alla ricerca del CNR "Analisi Strutturale e morfologica dell'area metropolitana in formazione nelle tre province di Venezia, Padova e Treviso".

per altri è l'insieme dei suoi principali nodi infrastrutturali (porto, aeroporto, metropolitana, strade-autostrade, ecc.), e cioè le arterie che fanno funzionare la città; per altri ancora è l'area nella quale quotidianamente avvengono interazioni e movimentazioni di tipo sociale, culturale, professionale, economiche, ecc., pertanto il suo *daily urban system*. Da cinquant'anni queste visioni continuano a competere, minando le possibilità di comprensione. Spostandoci dal piano degli attori o dei documenti istituzionali a quello delle pratiche si scorge la possibilità di un differente piano di analisi nel quale le quattro idee di Venezia danno origine a pratiche d'uso che costruiscono il territorio [Crosta 2010]. Così rivista l'istituzione Città Metropolitana appare essa stessa, e quindi andrebbe analizzata, come una pratica «spesso casuale e talvolta indipendentemente dagli espliciti obiettivi sulla base dei quali sono stati progettati e implementati dispositivi giuridici e strumenti istituzionali» [Pasqui 2001, p. 28].

BIBLIOGRAFIA

- Benevolo, L.; Calcagni, L.; Cervellati, P.L.; D'Agostino, R. e Lombardi, G.
1975 *Rapporto sulla pianificazione urbana a Venezia*. Venezia, Unesco.
- Costa, P.
1970 *Aree di influenza urbana e metropolitana di Venezia e Mestre nei loro rapporti con Padova e Treviso*. Fondo dell'Ente della Zona Industriale di Porto Marghera.
- Crosta, P.L.
2010 *Pratiche. Il territorio "è l'uso che se ne fa"*. Milano, Franco Angeli.
- Favaro, O. e Saccà, G.
2011 *Dizionario biografico dei politici veneziani*. Fondazione Gianni Pellicani: Collana Quaderni dell'Atlante storico politico veneziano.
- Gelli, F.
2014 *La costruzione dell'agenda urbana europea, e italiana, da un approccio di policy*, in Calafati, A.G. (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*. Roma, Donzelli Editore.
- Kingdon, J.
1984 *Agendas Alternatives and Public Policies*. Boston, Little Brown.

Marini, D. e Oliva, S. (a cura di)

2007 *Nord Est 2007 Rapporto sulla società e l'economia*. Venezia, Marsilio.

Mistri, M.

2015 *Le città metropolitane in Italia e il caso del Veneto*, in «Quaderni di ricerca sull'artigianato», n. 3, p. 15. Bologna, Il Mulino.

Ocse

2010 *Rapporto su Venezia Metropoli*. Venezia, Marsilio.

Panozzo, F. e Costa, P.

2015 *Pensare e comunicare la quotidianità della metropoli*, in Soriani, S. et al., *La Città Metropolitana di Venezia. Sviluppo Economico, Territorio, Governance*. Venezia, Camera di Commercio di Venezia e Venezia Città Metropolitana.

Pasqui, G.

2010 *Un ciclo politico al tramonto: perché l'innovazione delle politiche urbane in Italia ha fallito*. Venezia, XXIV Convegno SISP.

2011 *Il territorio delle politiche. Innovazione sociale e pratiche di pianificazione*. Milano, Franco Angeli.

Zanon, G.

2006 *Mestre Novecento. COSES 1967-2007*. Venezia, Coses.