

Rete delle città strategiche
Aprile 2009

Valutare Venezia

Note di valutazione sul processo di pianificazione strategica della città

A cura di Paolo Perulli, Luca Garavaglia, Arianna Guarnieri

First draft

Indice

Elementi di diagnosi	3
1 Il Piano Strategico di Venezia: l'organizzazione e la rete.....	3
2 Strategie e azioni per Venezia.....	17
3 Raccomandazioni	31

Si ringraziano per la disponibilità e la collaborazione:

Pierpaolo Campostrini, Direttore CO.RI.LA

Maurizio Carlin, Dirigente Direz. Programmazione E Controllo del Comune di Venezia

Sergio Chiloiro, Segretario provinciale C.G.I.L. Camera del Lavoro Metropolitana Venezia

Roberto D'Agostino, Presidente Arsenale di Venezia s.p.a.

Sandro Del Todesco Frisone, Direttore Generale Dipartimento del Welfare del Comune di Venezia

Anna Farinola, Piano Strategico di Venezia, Comune di Venezia

Laura Fincato, Assessore Piano strategico e pianificazione territoriale del Comune di Venezia

PierFrancesco Ghetti, Rettore Università CA' FOSCARI di Venezia

Fabrizio Panozzo, Professore Associato, Università di Ca' Foscari

Turiddo Pugliese, Dirigente Responsabile Piano Strategico di Venezia, Comune di Venezia

Andrea Razzini, Amministratore Delegato Vesta - V.E.R.I.T.A.S. S.p.A

Giovanni Battista Rudatis, Direttore Dipartimento Gestione Territorio e Attività Autorizzative del Comune di Venezia

Vincenzo Sabato, Direttore Generale del Comune di Venezia

Giuseppe Scaboro, Assessore Attività produttive della Provincia di Venezia

Isabella Scaramuzzi, Direttore COSES

Claudio Scarpa, Direttore AVA - Associazione Veneziana Albergatori

Jan Van Der Borg, docente presso Università di Ca' Foscari

Michele Vianello, Vicesindaco del Comune di Venezia

Dennis Wellington, Piano Strategico di Venezia, Comune di Venezia

Elementi di diagnosi

L'attività di valutazione si fonda sullo studio dei documenti prodotti nel corso del processo di pianificazione strategica della città di Venezia e degli atti relativi alla programmazione socio-economica avviati dal sistema urbano e dai suoi attori, e sui pareri espressi nel corso di una serie di interviste con oltre 20 stakeholders della città (aprile 2009), interpretati e rielaborati dal team di ricerca. Questa attività di analisi ha permesso di evidenziare alcuni spunti di riflessione, proposti come domande rivolte alla città per affrontare i temi dello sviluppo urbano, oltre che per procedere nelle attività di pianificazione strategica per Venezia.

1 Il Piano Strategico di Venezia: l'organizzazione e la rete

Esiste una rete stabile di governance per lo sviluppo di Venezia?

Il processo di pianificazione strategica della città di Venezia raccoglie l'eredità di un importante modello di progettazione partecipata che ha impegnato la città nel corso degli anni novanta: il piano strategico non nasce come applicazione pedissequa di un modello esterno, ma come conseguenza necessitante di un processo complesso, nel quale amministrazione comunale è riuscita a fare una pianificazione per progetti partecipati. La situazione di partenza era quella di una città in grave crisi, con un centro storico in decadenza sociale e residenziale, con una rilevante presenza di aree dismesse e di discariche e con un sentito problema comunitario che ha portato alla concreta minaccia di un frazionamento del Comune (espresso da consultazioni referendarie). Nel giro di pochi anni la situazione è stata rivitalizzata e si è ridato un

sensu al territorio, si sono ricostituite delle centralità urbane partendo dal recupero delle aree più disagiate che sono state recuperate a spazi urbani con progetti spesso ambiziosi e di pregio (sedi universitarie, centri scientifici-tecnologici quali VEGA, etc.). L'immagine della città ed il senso dello "stare insieme" dei suoi abitanti sono stati rivitalizzati non attraverso strumenti urbanistici, ma con modalità di lavoro originali e partecipate, orientate alla costituzione di alleanze di attori su specifici progetti di grande concretezza e visibilità, che hanno avuto in un Comune di Venezia molto attivo e propositivo un evidente stimolatore.

Il piano strategico si configura quindi fin dal suo avvio come il naturale processo di crescita di questo modello di successo: il processo non è stato gestito dal sindaco ma da un assessorato specifico, che ha inizialmente riunito una ristretta alleanza di promotori (l'associazione degli industriali, i tre sindacati, la Camera di Commercio e l'università). Da qui si è avviato un processo (che si è protratto per tre anni, a partire dal 2000, con tempi di lavoro alquanto allungati) che ha portato alla redazione del piano strategico e alla creazione dei Tavoli di lavoro, che sono serviti ad approfondire le tematiche e ad allargare la partecipazione. I pareri raccolti dal team di ricerca durante le consultazioni effettuate con gli stakeholders della città hanno permesso di definire per questa fase un alto grado di soddisfazione da parte dei partecipanti: i Tavoli di lavoro hanno ospitato momenti di dibattito e sono stati molto vitali, la qualità della concertazione è stata ampiamente percepita ed il lavoro progettuale svolto è stato molto apprezzato. Il piano strategico poteva in questo momento progettuale vantare un livello di convincimento molto forte da parte del Comune, e godeva di un esplicito e visibile sostegno da parte del sindaco.

Con la conclusione dei lavori è stata costituita l'Associazione Piano Strategico di Venezia, che ha consolidato la rete attivata dai Tavoli di lavoro ed è giunta a raccogliere oltre 70 membri, esponenti delle principali dimensioni dell'agire urbano. I firmatari del piano strategico si sono impegnati ognuno a implementare la parte di piano di propria competenza, ma è opinione condivisa che con la conclusione di questa fase siano emerse delle criticità del processo e si sia avviata una nuova fase del piano, che ha implicato una ridefinizione delle modalità di azione della rete di governance urbana: l'avvio della fase di implementazione del piano ha coinciso con il cambio dell'amministrazione comunale, che ha modificato profondamente le caratteristiche della leadership del processo.

Il cambio di amministrazione ha certamente segnato una cesura forte nel processo di pianificazione strategica, che ha perso una parte della spinta propulsiva che lo aveva caratterizzato nel periodo 2000-2004: la nuova giunta ha voluto darsi elementi di

discontinuità rispetto alla precedente, e in conseguenza di ciò venuto a mancare il collegamento tra il piano strategico e l'Associazione e la struttura operativa del Comune, sia per scelta politica che per intervenuti fattori esterni che hanno cambiato il contesto di riferimento. Il nuovo sindaco aveva un programma intenso e impegnativo, ma ha ritenuto di poterne gestire l'implementazione senza un coordinamento con le reti attivate dal piano strategico. Nonostante l'approvazione del piano strategico da parte del Consiglio Comunale, si è finito per limitarlo a una funzione di indirizzo non vincolante. Parallelamente, anche a causa di queste debolezze organizzative, il piano strategico non è stato in grado di attivarsi autonomamente per aggiornarsi e tenere strette le proprie reti: non si sono scelti i progetti prioritari, non si sono responsabilizzati gli attori che avrebbero dovuto farsi carico di avviare i progetti strategici, non si è data una spinta alla fase di implementazione (che rappresenta un momento critico nell'elaborazione dei processi di pianificazione strategica, in quanto richiede azioni indipendenti ma coordinate da parte di un gran numero di soggetti diversi, non tutti riconducibili alla gerarchia dell'amministrazione pubblica: in questa fase l'assenza di una leadership forte del processo è stata certamente sentita). Ciononostante sono emersi fronti e punti di collaborazione tra l'azione comunale e quella espressa dal piano strategico, ma è anche accaduto che progetti di portata significativa per la città prendessero forma attraverso l'attivazione di canali diversi (a partire dalle grandi questioni legate alla riqualificazione del polo di Marghera), a scapito del piano strategico inteso come luogo primario della concertazione. Con la nuova giunta il piano strategico è stato ridimensionato a momento di studio e di ricerca e l'ufficio di piano strategico a task force per eventi speciali, e l'amministrazione comunale è stata da lì in poi meno coinvolta nel processo, che è stato sempre meno considerato come un livello necessario dell'azione del Comune. L'azione collettiva ha quindi perso molte delle possibilità di apporto strategico allo sviluppo urbano definite dal piano, a partire dal focus sulla dimensione metropolitana, ed è tornata a concentrarsi invece su un'area prevalentemente comunale.

Pur in presenza delle criticità ora rilevate, il parere generale sull'attività dell'Associazione del piano strategico resta, da parte di coloro che vi hanno partecipato e vi partecipano, abbondantemente positivo. In particolare l'apprezzamento è alto da parte degli attori che in essa hanno trovato spazi di coinvolgimento nelle politiche urbane e un'arena nella quale poter dare spazio alla propria *voce*: l'Associazione (anche grazie al nuovo assessore Fincato, che ha introdotto una maggiore assemblearità nella fase di determinazione delle politiche) è

stata ed è il luogo in cui si riescono a comporre interessi contrapposti: molti dei contenuti elaborati dall'associazione sono stati recepiti nel recente documento PAT.

L'Associazione ha anche avviato riflessioni su temi per i quali non è riuscita a produrre un orientamento condiviso (per esempio le scelte relative alla predisposizione di una linea sublagunare), dando però alla discussione un taglio tale da evitare spaccature tra i membri: in simili casi la scelta di non forzare una decisione e di produrre approfondimenti (di ricerca e di dibattito) specifici è stata riconosciuta come una prova di maturità dell'arena assembleare.

Sono stati registrati anche aspetti negativi dell'azione dell'Associazione, a partire da quelli (comuni a molte esperienze di pianificazione strategica) che sottolineano come la dimensione assembleare allargata e l'autoreferenzialità di alcuni soggetti partecipanti che erano portavoce di interessi minuti e particolari abbiano causato un allungamento dei tempi di lavoro. Ciò non ha però paralizzato l'Associazione e ha permesso comunque di produrre documenti e risultati condivisi. Inoltre, se certamente l'Associazione ha saputo coinvolgere nel processo un numero di attori assai più ampio di quelli che avevano partecipato alle precedenti fasi di progettazione (e che avevano portato il piano, secondo alcuni pareri, a soffrire di una relativa mancanza di originalità e di capacità di elaborazione), essa non è stata in grado di colmare il distacco tra il piano strategico, che resta ampiamente sconosciuto fuori da ambienti "tecnici", e la società e l'economia veneziane: questa distanza ha impedito l'attivazione di un moltiplicatore importante nei piani strategici, dato dal proliferare di azioni generate da privati e non incluse nel piano, ma che ne recepiscono le strategie e le linee guida e ci si ispirano e conformano. E' stata inoltre sottolineata la mancanza, nell'arena di concentrazione, di attori non veneziani, difficilmente giustificabile in un processo fortemente orientato alla costruzione di una rete di regolazione per l'area vasta: è emersa la necessità di allargare da subito la partecipazione agli attori del sistema padovano, su progetti specifici o in forma più organica.

La principale criticità del piano non riguarda quindi la rete di governance, ma la sua capacità di tradurre in azioni concrete le scelte decise a livello assembleare. E' mancata non tanto la capacità di elaborare scelte quanto piuttosto la spinta: la fase di implementazione aveva bisogno di forti scelte politiche, ed è invece diventata un ulteriore, ripetuto, momento di discussione. La mancanza di sbocchi concreti delle progettualità concertate con il piano strategico (a esclusione di quelle fatte proprie dagli attori più forti del panorama locale) ha deluso coloro che avevano partecipato, esponendo il processo al rischio di un consumo del capitale fiduciario presente tra gli

attori e tra questi ed il soggetto promotore. L'Associazione, al momento, non è più il luogo dove si elaborano organicamente le politiche dello sviluppo urbano: tali politiche nascono in altre arene, meno partecipate, e tendono ad essere meno concentrate sul lungo periodo di quelle tipiche dei piani strategici urbani. E nemmeno è il luogo dove si comunicano queste politiche e si creano attorno ad esse alleanze.

Un ulteriore elemento di criticità rilevato è l'assenza nel processo di pianificazione strategica di un comitato scientifico: si è avuta l'attivazione di un comitato di coordinamento, ma il coinvolgimento dell'accademia nel processo è stato limitato ad alcune fasi e non ha mai avuto un ruolo permanente o centrale. L'assenza di uno spazio di riflessione tecnico-scientifica di alto livello ha sottratto al processo capacità di analisi e incisività nei confronti della politica. Anche a un livello più operativo non si ha più la stabile presenza di un ufficio tecnico e di studio (ruolo ricoperto nella prima fase di lavoro dal COSES, che in seguito è stato solo incaricato di singole attività di consulenza e ricerca, senza una funzione sistemica all'interno del piano) e sono scarse (ancorché valutate ottimamente in relazione alla qualità) le relazioni tra gli enti di ricerca coinvolti nell'attività del piano strategico, che ha sviluppato fin dall'inizio collaborazioni intense con il COSES ma ha trascurato il coordinamento con gli atenei locali. Inoltre la pianificazione strategica non è stata occasione per attivare relazioni stabili tra centri di ricerca (COSES, università, CORILA etc.) né incoraggiato il rafforzamento delle reti tra questi.

Il piano strategico è stato costruito sui grandi temi (le strategie) attorno ai quali sono state raccolte le varie politiche: si sente la mancanza di una regia unitaria per gli interventi che faciliti le sinergie tra le azioni progettate. Se l'idea originaria del piano strategico era quella di costruire una rete per il governo di sistema includendo soggetti esterni all'amministrazione pubblica e al sistema locale, tale ambizione è stata frustrata dall'assenza di una linea comune di intervento tra i vari attori coinvolti nelle reti delle differenti organizzazioni territoriali funzionali. In assenza di una governance forte del sistema locale ogni attore tende ad attivarsi per conto proprio, dando risposte localmente mirate ma a volte entrando in competizione con altri soggetti o duplicando funzioni già esistenti (es. tavolo dei saggi della Camera di Commercio) o già progettate.

In tutte le città il piano strategico si configura come un processo aperto, ma è evidente come a Venezia questo processo abbia dovuto affrontare momenti di

perdita di efficacia e di convinzione. L'immagine della governance del sistema veneziano appare altamente frammentata tra centri di potere (le direzioni comunali, alcune autorità funzionali quali il Porto, il Consorzio Venezia Nuova concessionario delle opere legate al MOSE, la Regione Veneto etc.) che interagiscono tra loro, in assenza di una prassi di condivisione del governo esercitato in forma reticolare, accordandosi o scontrandosi su singoli progetti. Sullo sfondo di queste alleanze e di questi conflitti si delinea un proliferare di gruppi, arene e contenitori che però faticano a fare sintesi.

Nel territorio Unindustria appare essere poco presente - per motivi interni e per la forte presenza in provincia di industrie nazionali e multinazionali per le quali le sedi della regolazione sono in altri luoghi- e allo stesso tempo le forze sindacali non sempre sono coordinate su progetti concreti. Un ruolo centrale nella governance della città è ricoperto dal Comune di Venezia, che però non sempre (e per differenti motivi: non solo di natura politica, ma anche legati alle difficoltà di coordinamento tra le differenti amministrazioni succedutesi nel tempo e nel diverso impegno dedicato dai sindaci alla concertazione) ha saputo garantire al processo di pianificazione strategica una leadership precisa: si è passati da momenti di direzione politica più o meno forte del Comune di Venezia a un sistema dove la gestione è meno legata a esigenze e volontà di taglio politico, e in generale si è assistito a una crescita dell'elemento manageriale della gestione. Contemporaneamente è mancata nella gerarchia comunale la capacità di considerare in maniera organica un processo di allargamento temporale dell'azione strategica.

Più che a una rete stabile e forte di governance pare quindi trovarsi in presenza di un sottobosco decisionale, in cui le classi dirigenti della città faticano a esprimere modalità condivise di azione che esulino dalle appartenenze e dalle posizioni. Ma è anche evidente che la città, per la sua natura e per l'ampiezza dei problemi che la interessano, ospiti un gran numero di elementi e di posizioni differenti, e proprio dalla considerazione e dalla messa a sistema di tutti questi debba trovare la sua integrità. In questo difficile processo di assemblaggio l'attività di pianificazione strategica ha la possibilità di giocare un ruolo non secondario, che finora non pare aver presidiato appieno: certamente il piano strategico, l'Ufficio di Piano e l'Associazione rappresentano risorse importanti, se valorizzate, per la costruzione di una rete stabile per la governance urbana. Ma appare necessario ripensarne le forme, le modalità di intervento, le capacità operative.

Quale ruolo per l'Associazione Piano Strategico di Venezia nella governance urbana?

Le riflessioni sulle forme della governance urbana affrontate nel paragrafo precedente impongono un approfondimento sul ruolo che l'Associazione Piano Strategico di Venezia può ricoprire nel contesto urbano. E' stato evidenziato come il piano strategico e la sua Associazione rappresentino un importante momento di dibattito, anche solo per avere coinvolto e messo a confronto molti soggetti della città, ma come essi ancora non si configurino come le arene nelle quali si definiscono le scelte strategiche: le grandi scelte spesso non sono compiute in maniera partecipata, e sono anzi spesso dominate da gestioni dirigistiche definite dagli attori più dotati di risorse del contesto urbano. E' forte la domanda di una maggiore condivisione delle scelte relative al futuro della città, e molti attori riconoscono nell'Associazione il soggetto adeguato per ospitare un dibattito di ampia portata su questi temi.

Il modello della pianificazione strategica è un metodo di governo e di "governance strategica": finora al piano strategico veneziano appare essere mancata questa dimensione di condivisione e di capacità di portare ad implementazione i progetti che resta prerogativa di altre reti (ciò dipende dai rapporti tra la rete del piano strategico ed il Comune, rapporti che saranno oggetto del paragrafo successivo). Pur in presenza di queste criticità appare possibile trovare un ruolo per l'Associazione nella governance urbana: in particolare avviando ad una situazione di autoreferenzialità della discussione che è stata evidenziata come una potenziale minaccia all'efficacia del dibattito svolto in tale sede: è opinione diffusa che l'Associazione dovrebbe tendere ad aprirsi di più, ospitando ulteriori momenti di progettazione aperta all'esterno, aprendo il dibattito sia agli stakeholders che alla cittadinanza e comunicando ed approfondendo alcuni temi cruciali per lo sviluppo. All'Associazione è ampiamente riconosciuto il merito di aver funzionato come incubatore di idee e come sensore dei movimenti in atto in certi segmenti della società e di aver ospitato un dibattito fattivo e allargato sui temi dello sviluppo (i frutti di questa attività sono stati recepiti nel recente documento PAT, dove è forte la condivisione delle strategie tra il Comune di Venezia e l'Associazione), e appare ragionevole poter puntare sul consolidamento di questo ruolo nel prossimo futuro.

Le opinioni degli stakeholders sono più critiche relativamente al ruolo della pianificazione strategica come arena di selezione delle future linee di indirizzo per

l'azione urbana: il piano strategico avrebbe potuto comporre i vari interessi dei diversi centri di potere ma, seppur esso è stato sicuramente un punto di ascolto di questi interessi, non ha saputo fare opera di sintesi: invece di concentrare le strategie di sviluppo su poche scelte di portata strategica ed allargare dibattito e condivisione su queste, si è disperso in vari rivoli, e non è stato in grado di attivare reti per trovare risorse di implementazione dedicate, che restano sotto il controllo di pochi attori cruciali. A condizione di riflettere su queste criticità è possibile quindi pensare un aggiornamento del piano strategico, che è comunque necessario dopo cinque anni dalla sua adozione: occorre ospitare una riflessione su temi concreti e su strategie partecipate anche da soggetti normalmente non inclusi nella governance urbana. Tale concezione del ruolo del piano e dell'Associazione –che raffigura un rafforzamento ed un'istituzionalizzazione dell'attività svolta finora- potrebbe colmare una lacuna dell'attuale modello di regolazione dello sviluppo urbano veneziano, che tende a concentrare l'attenzione su processi di breve periodo, a considerare poco concrete le progettualità non immediatamente cantierabili, a dare poco spazio alle azioni che porteranno risultati solo nel lungo periodo. Una corretta concezione del piano strategico potrebbe essere assai utile in particolare per gli interventi complessi e di ampio respiro (a partire da quelli relativi alla digitalizzazione della città, al porto, all'aeroporto, alle principali direttrici dell'espansione urbana, ai rapporti di livello metropolitano) che richiedono una pianificazione molto forte e l'attivazione di sinergie e di risorse addizionali rispetto a quelle garantire dai soli attori pubblici.

Nell'attuale modello di governo della città ci sono per alcuni settori (a partire dalle reti del welfare) diffidenze a collaborare con le amministrazioni comunali, e il Comune di Venezia sta cercando di superare questa situazione sviluppando progetti concreti e ad altra operatività. In questo scenario l'Associazione potrebbe rappresentare uno spazio interessante per trovare nuovi partner e finanziamenti nonché per comunicare scelte a una platea selezionata e attenta alla possibilità di costruire sinergie: l'Associazione può divenire un luogo nel quale condividere argomenti in modo deliberativo, e compito della pianificazione strategica potrebbe divenire quello di concentrarsi su pochi temi strategici piuttosto che disperdersi su un gran numero di questioni (una lista delle aree nodali per lo sviluppo futuro della città include i trasporti, l'innovazione tecnologica, la qualità urbana, la salvaguardia dell'ambiente, il destino di Marghera, le scelte relative agli assetti di tipo metropolitano). L'associazione potrebbe farsi carico del compito di produrre un'analisi globale e quindi proporre alcune scelte fondamentali alla città, generando un dibattito capace di informare le scelte dei decisori su alcuni temi significativi di

rilevanza sovra-comunale. Suo compito sarebbe quello di preparare dossier, gestire ed allargare il dibattito deliberativo, trovare alleanze originali per i progetti di iniziativa comunale (in maniera simile a quanto già sperimentato con l'Ufficio delle Politiche Comunitarie del Comune di Venezia): selezionare ed approfondire alcuni temi scelti e operare su essi con funzioni di project management. Certamente per questa funzione l'Associazione e l'Ufficio di Piano Strategico richiedono l'attribuzione di risorse e capacità operative più incisive di quelle attuali.

Il consenso su questo nuovo ruolo di project manager del piano strategico non è unanime: occorre rilevare le posizioni che giudicano una tale funzione come un duplicato non necessario di un modello di governance informale attualmente presente in città, che si occupa (tramite il dibattito in sede politica e sui quotidiani locali) di raccogliere le opinioni e selezionare i progetti, anche attraverso un complesso sistema di lungaggini amministrative, vincoli e opposizioni esercitate da parte di gatekeeper istituzionali (tra i quali ha certamente un ruolo rilevante il Comitato e il Ministero dell'Ambiente, che in virtù delle particolari esigenze di tutela riconosciute alla città pone vincoli pesantissimi all'utilizzo del territorio e impone attese lunghe nella fase di progettazione). Tali posizioni si giustificano comprendendo come i progetti dibattuti nell'Associazione resterebbero comunque sottoposti a questi vincoli, e non potrebbero godere di alcun "canale preferenziale" di implementazione, in particolare rispetto alle autorità sovra-locali chiamate ad esprimersi sulla loro fattibilità e a sostenerla.

E occorre inoltre evidenziare come la presenza (parallela all'Associazione) di arene di contrattazione separate esponga i processi compresi nell'area di attività del piano strategico a comportamenti opportunistici da parte di attori che, per la loro posizione istituzionale o per le risorse che sono in grado di controllare o attivare, possono "giocare su altri tavoli": le posizioni che tendono ad affermare questa visione antepongono alla visione dell'Ufficio di piano strategico come project manager su alcuni temi cruciali per lo sviluppo quella di un Ufficio dedicato principalmente alla comunicazione del dibattito strategico urbano, impegnato ad elaborare certe idee e a farle diventare patrimonio della città. Un ruolo di disseminatore che, così come quello di gestore di progetti proposto da chi ne propugna un ruolo più incisivo all'interno della rete di governance urbana, deve essere attentamente pensato, a partire dalla situazione -strategicamente cruciale- dell'inquadramento delle strutture organizzative del piano strategico all'interno della macchina amministrativa del Comune.

Che forma di organizzazione per l'Ufficio di Piano Strategico nella macchina comunale?

Un punto centrale della riflessione sul piano strategico e sulla sua efficacia è certamente quello relativo all'inquadramento del piano e del relativo Ufficio di Piano all'interno della struttura promotrice, il Comune di Venezia.

Il tema del coordinamento tra il piano strategico e la macchina comunale è emerso con forza a partire dall'insediamento della giunta Cacciari, che ha segnato un avvicendamento in molte delle posizioni chiave.

Nonostante l'approvazione del piano strategico da parte del Consiglio Comunale, non vi è stato un esplicito recepimento dei contenuti del piano nell'azione ordinaria del Comune: certamente i temi espressi nel piano strategico sono stati declinati nel programma di mandato del sindaco (che ha valenza strategica e comprende interventi di natura anche sovracomunale, effettuati in collaborazioni con altri attori quali l'Autorità Portuale, la Regione o i Ministeri), la cui realizzazione è stata però delegata ai singoli assessori competenti senza che l'Ufficio di piano strategico e l'Associazione avessero una funzione relativa all'implementazione. Si è di conseguenza avuto un deficit nella funzione di coordinamento e controllo (fase notoriamente critica nell'implementazione dei piani) e una mancata focalizzazione sul continuo aggiornamento del processo: il nuovo Assessore al piano strategico Fincato ha reinterpretato il piano e rinnovato i contatti con gli attori, ma gli altri vertici della politica comunale non si sono appropriati di tale strumento e hanno invece preferito affidarsi alle modalità ordinarie di azione della struttura amministrativa: la pianificazione strategica dell'azienda comune garantita dalla Direzione Generale del Comune. Al piano strategico è così mancato un forte supporto politico, e questa situazione ha reso difficile il rinnovo continuo della visione e delle strategie a fronte dell'evoluzione del contesto urbano. Ciò non significa che il lavoro svolto sia stato misconosciuto dall'attuale amministrazione, certamente però la caratura del piano strategico come documento privilegiato per definire e rielaborare continuamente la vision di sviluppo per Venezia è stata sminuita. Ciò ha posto a rischio la capacità di generare sistematicamente sinergie tra amministrazione comunale e attori esterni -per dare vita a un soggetto collettivo di portata urbana- che era centrale nel piano strategico.

Attualmente l'Ufficio di piano strategico non si occupa sistematicamente ed intensamente dell'implementazione e dell'aggiornamento del piano, né del monitoraggio dei suoi progetti. Esso è invece attivo su alcuni temi specifici:

- La gestione di eventi eccezionali;
- Iniziative relative alle politiche di area vasta e metropolitana;
- Il marketing territoriale (Shanghai 2010 e l'expo di Milano 2015).

L'Ufficio è stato trasferito dal Dipartimento Urbanistica a quello dedicato alla Programmazione e Controllo, ma ha avuto difficoltà ad integrarsi con le altre aree dell'azione comunale. Al di fuori delle poche aree di intervento ora elencate è mancata una relazione sistemica tra il piano (e il suo Ufficio) e i singoli Uffici comunali responsabili delle politiche settoriali: in particolare su alcuni temi, fortemente presidiati dai relativi assessorati (un esempio sono le politiche sociali) la capacità del piano strategico di influenzare l'operato ordinario del Comune è stata minima. In assenza di una struttura che si occupasse di monitoraggio e controllo, non si è potuto far seguire un aggiornamento del piano strategico, in maniera che questo potesse evolversi incrociando la programmazione ordinaria di tipo annuale anche nei successivi anni del mandato della attuale amministrazione. E' quindi venuta a mancare l'interfaccia tra il programma comunale (inteso come strumento dell'amministrazione) e il piano strategico (inteso come strumento della città). Lo sviluppo di importanti progetti strategici (per tutti: Venezia città digitale, di cui Venice Connected è solo una prima applicazione al campo del turismo) non è transitato nelle sedi associative del piano strategico. Dal punto di vista organizzativo, è mancata la volontà politica di raccordare sistematicamente gli obiettivi del piano strategico agli obiettivi annuali dei dirigenti comunali: in assenza di attribuzioni specifiche relative all'implementazione del piano strategico assegnate all'Ufficio di piano strategico è mancato il raccordo tra la struttura del piano (Ufficio e Associazione) e gerarchia comunale. Il Comune ha finito per intendere il piano strategico come un progetto esterno alla propria struttura amministrativa, facendo mancare al processo una necessaria struttura di implementazione.

Con il mancato coordinamento tra struttura operativa ordinaria del Comune e piano strategico -e con il mancato aggiornamento del piano, diretta conseguenza della sua incapacità di influenzare gli obiettivi degli Uffici comunali- è venuta a mancare una cornice temporale ampia (2004-2014) all'attività amministrativa: il documento di riferimento più ampio presente attualmente è la relazione previsionale

programmatica. Si tratta di una scelta che rende di fatto il piano strategico uno strumento incapace di incorciare la struttura comunale.

Occorre inoltre evidenziare problemi strutturali di coordinamento tra una gerarchia comunale abituata a lavorare su obiettivi precisi e misurabili e la struttura del processo di pianificazione strategica, che distende i suoi interventi in tempi lunghi e prevede un coordinamento forte tra la pubblica amministrazione e soggetti esterni. La natura fortemente gerarchizzata dell'amministrazione comunale ha portato ad intendere il piano strategico come uno strumento di sola pertinenza dell'assessore responsabile, e ha impedito che esso diventasse un elemento di riferimento per l'intero Comune. Questi fattori hanno fatto sì che il piano strategico veneziano venisse percepito come un processo "parallelo" all'azione ordinaria del Comune: la burocrazia comunale rileva l'importanza della rete di alleanze attivata dal piano strategico, ma in mancanza di strutture dedicate a tradurre queste risorse relazionali in azioni concrete tende a trascurare queste reti e a contrattare direttamente con i partner necessari per i singoli progetti.

Nella situazione attuale si impone una riflessione sul futuro del rapporto tra il piano strategico e la struttura amministrativa del Comune di Venezia. In assenza di poteri di coordinamento sull'operato dei differenti uffici responsabili dell'azione ordinaria della pubblica amministrazione, la scelta iniziale di mantenere l'Ufficio di piano strategico all'interno della gerarchia comunale lo ha tramutato in un soggetto debole ed incapace di integrare le strategie del piano nella gestione comunale. Occorre quindi domandarsi in quali forme l'Ufficio di piano strategico potrà sopravvivere e trovare un inquadramento stabile ed efficace nella macchina comunale.

Per poter garantire il necessario raccordo tra il processo di pianificazione strategica e la struttura comunale, una prima opzione è incorporare l'Ufficio di piano strategico nella struttura, riportandolo in staff al Direttore generale e relazionandolo alla programmazione e controllo. A questa prima opzione ostano problemi organizzativi legati all'attuale sovraccarico di lavoro in capo agli uffici della Direzione generale, eppure essa garantirebbe al piano l'autorità sufficiente per informare ai propri obiettivi l'azione dell'amministrazione pubblica, e permetterebbe di sviluppare un modello di governo in grado di considerare e coordinare sia gli obiettivi di breve periodo che quelli di lungo periodo.

L'opzione alternativa è quella di rafforzare il ruolo operativo dell'Ufficio di Piano strategico e dell'Associazione facendo di essi un'autorità indipendente (un'agenzia con staff e risorse proprie) in grado di esercitare funzioni di project management e di

avere riconosciuta autonomia su alcune aree specifiche di intervento relative alla città: sicuramente a partire dai temi relativi alla costruzione di una dimensione gestionale per l'area metropolitana (una simile struttura ben si concilierebbe con l'incertezza relativa ai confini che caratterizza questa dimensione). Questa soluzione permetterebbe di valorizzare il ruolo degli attori privati presenti nell'Associazione, che diverrebbe il luogo privilegiato di incontro e coordinamento tra tutte le realtà che lavorano insieme per la città allargata. Un'Associazione forte e in grado di rivestire un ruolo operativo potrebbe dare forza a progetti di portata sovra-locale, che richiedono il coordinamento stabile di differenti amministrazioni locali e livelli amministrativi, e potrebbe avere inoltre un peso (allargando il consenso su obiettivi relativi alla città e all'area metropolitana e facendo squadra con il Comune di Venezia e la Provincia) nei rapporti con enti quali la Regione e i Ministeri. Una simile struttura organizzativa si espone però al rischio di accrescere, anziché colmare, il deficit di coordinamento con l'amministrazione comunale, che resta protagonista e attore primo di molti progetti compresi nel piano strategico, nonché al rischio di aumentare la frammentazione dei centri decisionali su questioni complesse (dalle bonifiche ai progetti relativi al quadrante di Tessera) che sono di grande importanza per la città e richiedono interventi efficaci e tempestivi. Occorre quindi che all'eventuale indipendenza dell'Agenzia del piano strategico siano appaiate misure di raccordo e coordinamento con la struttura comunale, sia dal punto di vista politico (Assessori) che da quello amministrativo (Uffici).

Che rapporti tra i livelli di governo del territorio?

Le questioni relative all'inquadramento del piano strategico, del suo Ufficio e della sua Associazione non possono prescindere dal tema delle relazioni tra i livelli di regolazione coinvolti nel processo di sviluppo del sistema urbano veneziano: la città, oltre ad avere infatti un ruolo importante nelle dinamiche di scala provinciale e regionale, è oggetto di un particolare interesse da parte dello Stato a causa del suo valore storico-culturale e delle complesse necessità legate alla tutela dell'ambiente lagunare. La legge speciale del 1973 per Venezia è stata la prima in cui obiettivi ambientali si coniugassero a obiettivi di tipo socioeconomico, avviando un approccio certamente corretto nella sua completezza ma anche di difficile realizzazione: esso incarnava infatti l'ambizione di caratterizzare Venezia come una città in grado di gestire un processo di sviluppo multisetoriale, non rinunciando alle funzioni

economiche e urbane avanzate rispetto a quelle di tutela ambientale ma cercando piuttosto di comporre tutte le esigenze espresse dalla città in un quadro univoco. Questa volontà di non tralasciare nessuna delle vocazioni e delle aspirazioni della città ha certamente avuto risultati positivi, ma per certi versi ha anche limitato la presa di decisioni precise che indirizzassero i processi di sviluppo urbano in direzioni univoche.

La presenza di risorse speciali dedicate dallo Stato a Venezia ha permesso di avviare importanti processi di riqualificazione e rinnovamento urbano, dando però luogo ad una situazione nella quale l'amministrazione cittadina ha sviluppato una tradizione di scarsa collaborazione con gli altri livelli di governo locale (una Provincia dominata da un capoluogo forte e una Regione che, al contrario, persegue un modello di sviluppo differente da quello del suo capoluogo). E se le risorse destinate alla città dallo Stato sono certamente state significative, le connesse misure di tutela del patrimonio artistico ed ambientale hanno posto vincoli a molte iniziative private ed allungato in maniera rilevante i tempi di progettazione delle varie iniziative pensate per Venezia.

Conseguenza di questa tradizione di autoreferenzialità della governance veneziana rispetto ai livelli di regolazione superiori è stata la concentrazione del piano strategico su temi strettamente urbani, senza l'inclusione di soggetti (istituzionali e privati) provenienti dai Comuni della Provincia o dalle città limitrofe.

Negli ultimi anni il quadro della regolazione del territorio ha visto una crescente importanza della Regione Veneto come soggetto attivatore e gestore delle politiche. La presenza di un piano territoriale molto dettagliato di emanazione regionale tende a ridurre gli spazi di governo delle amministrazioni di livello inferiore. A Venezia la tradizione delle prassi di governo locale e i problemi di coordinamento tra un governo comunale ed uno regionale appartenenti a diversi schieramenti hanno prodotto un contrasto forte con la Regione su temi importanti per lo sviluppo locale: a partire dalla presenza delle amministrazioni nel polo aeroportuale, dalle relazioni di area metropolitana relative all'asse Padova-Venezia e dai progetti per la mobilità dell'area urbana e lagunare per arrivare ai progetti di ampia portata urbana quali la realizzazione di Tessera City. Similmente, criticità di coordinamento emergono tra Provincia e Regione: a causa del mancato supporto regionale e della presenza di progetti non integrati effettuati da quel livello di regolazione il piano territoriale di coordinamento provinciale varato nel 1999 è rimasto in gran parte lettera morta, e altrettanto rischia di fare la nuova versione appena approvata.

Il rapporto tra Regione, Provincia e Comune vede anche momenti di collaborazione (un esempio sono i progetti per lo sviluppo economico e produttivo di alcune aree industriali di Marghera) ma appare evidente che al modello di concertazione allargata proposto dal piano strategico si sta sostituendo una prassi di gestione dei grandi processi che concentra il confronto tra i governi del territorio e lascia meno spazio ad arene di concertazione pubblico-privato. In questo scenario, nel quale le funzioni di pianificazione di lungo periodo sembrano sempre più concentrarsi sulla scala regionale, il piano strategico di Venezia può rivestire un ruolo non secondario, affermando la capacità della città di proporre strategie di sviluppo sincronizzate con le esigenze locali e prodotte attraverso strumenti decisionali concertati e di natura *bottom-up*. Un'Associazione in grado di raccogliere i principali stakeholders del territorio e dell'area metropolitana allargata a Padova e Treviso potrebbe garantire un importante apporto (in termini conoscitivi, progettuali e di "massa critica" dei progetti e delle strategie) al Comune di Venezia nella situazione di conflitto sui temi di sviluppo che lo vedono opposto alla Regione.

2 Strategie e azioni per Venezia

Quanto è grande Venezia?

Il tema della scala territoriale, affrontato nel piano strategico e ampiamente presente nel dibattito urbano, si fonda sul riconoscimento dell'esistenza di reti e sistemi socioeconomici di portata sovralocale e metropolitana: anche a livello sovra-comunale la città esprime una crescente domanda di coordinamento di funzioni. Ma se certamente esiste un problema di regolazione relativo alla scala metropolitana, occorre in primo luogo considerare i problemi relativi alla delimitazione di questa area e le differenti posizioni espresse dagli stakeholders su questo tema: un limite possibile è certamente quello interno al Passante di Mestre, che raccoglie un sistema urbano ad alta densità e ad alto livello di interscambio di funzioni, ma ci sono relazioni e flussi densi anche con Treviso (di cui è spia la presenza di un unico soggetto di rappresentanza degli imprenditori) e Padova (che ha saturato il suo territorio e tende esplicitamente ad allargarsi verso il Veneziano), territori con i quali sono già attivi molti accordi amministrativi e che insieme al capoluogo formano l'area PATREVE (i protocolli del 1996-1997 fondati su studi COSES).

Oltre alle differenti posizioni espresse dagli stakeholders locali sul tema dei confini metropolitani occorre considerare anche le strategie dei livelli superiori di governo del territorio: la Provincia di Venezia intende l'area metropolitana come estesa al suo intero territorio, e tende a far coincidere le politiche di regolazione tra poli urbani su questa scala, mentre la Regione, con i suoi recenti documenti di programmazione (a partire dal PTCR) supera la delimitazione PATREVE e propone una riflessione che si focalizza su un modello di *metropolitan city region* a bassa densità ed alto tasso di diffusione estesa all'intero Veneto. Questa visione appare in forte contrasto con quella espressa dal Comune di Venezia, che ha invece scelto di rafforzare le relazioni con Padova, in particolare concertando interventi su una serie di eccellenze.

Le differenti posizioni disegnano quindi un sistema metropolitano dai confini molto variabili, da un'ipotesi minima che raccoglie pochi Comuni a una che si estende su tre Province. Certamente la regolazione delle relazioni tra Comuni all'interno dell'area circondariale di Venezia (che essa sia intesa come circoscritta all'interno del passante o comprendente l'intera Provincia di Venezia) è necessitata dalla attuale situazione di forte interdipendenza di molte funzioni sociali ed urbane: a questa scala pare si stia assistendo a un processo di evoluzione delle modalità di governance, che da momenti di direzione più o meno forte del Comune di Venezia si sta evolvendo verso la costituzione di una rete di governance dove il dialogo tra istituzioni locali ha una crescente importanza, nel quale la gestione è meno legata a esigenze e volontà di taglio politico, con una parallela crescita dell'elemento manageriale nella gestione delle funzioni comuni. Questa dimensione di regolazione, che supera le divisioni tra territorio e capoluogo, è recepita nel documento PAT, ma non è egemonica: permane accanto ad essa una visione che sottostima invece le relazioni tra Venezia e il suo circondario (e tra il capoluogo e l'intera Regione) e si concentra su reti di relazioni più lunghe, trascurando il proprio entroterra e lasciando che una parte importante del territorio provinciale preferisca connettersi al modello nordestino piuttosto che cercare forme di integrazioni con un centro che esprime vocazioni produttive e strategie di sviluppo differenti (occorre sottolineare come i processi di sviluppo a Venezia siano caratterizzati da una ampia componente di capitale pubblico, mentre l'area della cintura è terreno di investimenti privati).

Appare evidente che queste visioni, seppur non integrate, non sono in opposizione l'una all'altra: una città come Venezia può (e deve) trovare una strategia di sviluppo che sappia posizionarsi contemporaneamente su reti globali e su reti locali, fondate sul riconoscimento della forza di un *brand* urbano che ha un'eccezionale forza e visibilità ma che non può mantenere competitività se prescinde dalle relazioni con i

territori del contesto della city-region: in questo senso Venezia è la porta e la vetrina del Veneto, e non può prescindere da questa funzione così come gli altri poli provinciali e regionali non possono pensare un'attività di regolazione (della propria società e della propria economia) e di *branding* che trascuri la presenza del capoluogo.

Se per le relazioni di scala interprovinciale si sta quindi assistendo ad una “messa in squadra” delle funzioni di regolazione dell'azione urbana e dello sviluppo locale, per le relazioni di scala superiore invece la dimensione politica resta ancora predominante, ed esercita una forte influenza sulla capacità e sulla volontà dei territori di avviare progettualità condivise e sperimentare forme di coordinamento per il governo del territorio: permangono elementi evidenti di competizione tra i centri urbani, in particolare con Padova (per molte funzioni rare che spaziano dall'Università alla logistica, alla finanza, all'attrazione di imprese). Se Padova tende a configurarsi come alternativa a Venezia nel ruolo di centro dell'area metropolitana, Treviso riconosce invece nel capoluogo la presenza di funzioni urbane di livello superiore, non acquisibili alla sua dimensione, e in conseguenza di ciò tende a cooperare e integrarsi maggiormente. In queste dinamiche gli stakeholders veneziani non esprimono una posizione univoca: appare evidente come nell'area vasta il ruolo di Venezia sia legato al suo *brand* e alla capacità di gestire e sviluppare funzioni nuove e rare, ma ancora manca una strategia precisa di pianificazione per questo livello metropolitano (a parte alcune previsioni nel piano SFMR della metropolitana regionale). Attualmente la costruzione di una scala metropolitana sovra provinciale appare delegato, più che a piani di portata generale, a progetti settoriali (che sono maggiormente improntati a punti di vista tecnici e tendono ad essere, rispetto ai momenti di coordinamento politici, più focalizzati sulla produzione e sulla valorizzazione delle sinergie tra territori nel campo delle utilities e dei servizi).

Le progettualità attivate a livello metropolitano sono numerose (e ad esse si sommano le ulteriori aree di collaborazione tra territori prospettate nelle numerose iniziative di studio attivate per l'area vasta). Una elencazione non esaustiva delle principali aree sulle quali sono state attivate reti deve considerare almeno i seguenti temi:

- *La logistica*, per la quale ancora è allo stato embrionale la definizione di un sistema di integrazione tra le funzioni dei differenti porti ed interporti dell'area (Padova, Venezia, Verona) e per la quale la situazione di concorrenza

pare ancora prevalere su quella di collaborazione (nel caso veneziano, il progetto per lo sviluppo delle aree dedicate alla logistica portuale non appare integrato con l'area portuale di Mira).

- *La banda larga*: il progetto di costruzione di una rete di connessione veloce ed ampia avviato dal Comune di Venezia intende coprire tutta l'area interna al passante e legarsi all'area trevigiana. In un secondo periodo sarà anche pensabile un allargamento del servizio su scala regionale, ma ancora manca un coordinamento su questo progetto con le città di Padova e Treviso.
- *Il welfare*: La dimensione metropolitana di regolazione che era originariamente proposta nel piano strategico non ha trovato ancora momenti di attuazione: attualmente è attiva sul tema una conferenza dei sindaci che vede però riuniti solo 3 comuni oltre a Venezia. Le reti di collaborazione sono fondate su partnership strette bilateralmente dalle amministrazioni su temi specifici e sulla base di emergenze o di reciproche utilità, e manca un modello comune per la collaborazione intercomunale.
- *Il turismo*: anche a causa della forte concentrazione delle attività turistiche nel capoluogo le politiche di contenimento dei flussi sono scarsamente concertate tra Comuni, e non hanno portato alla definizione di una visione integrata che consideri la presenza di nuove vie di comunicazione e di numerose strutture ricettive anche nell'entroterra.
- *Le utilities*: la società multiutilities veneziana, Veritas, ha assunto una dimensione metropolitana e ha sviluppato un modello di integrazione forte per la fornitura di numerosi servizi pubblici. Veritas vanta attualmente una compagine azionaria di 26 Comuni (da un'unione iniziale di 3 Comuni), prevalentemente localizzati ad ovest del capoluogo, mentre sono attive collaborazioni su vari temi (a partire dai servizi balneari) con i Comuni del lato orientale. Veritas vende i propri servizi (rifiuti, acqua, etc.) e le proprie expertise anche nell'area trevigiana (ciò si fa con accordi tra le aziende private o consortili del settore), e ha già da tempo avviato in quella direzione una politica di insediamento attraverso alleanze ed acquisizioni. Il rapporto con Padova appare per questa funzione maggiormente concorrenziale, e l'incapacità delle due città di coordinare i rispettivi fornitori ha portato in alcuni casi a definire delle strutture subottimali.
- *Formazione superiore ed universitaria*: lo scenario per questa funzione cruciale vede una situazione di concorrenza tra i poli universitari di Padova e di Venezia.

Il piano strategico ha fin dal suo avvio considerato come scenario di intervento l'area metropolitana, intesa come sistema urbano di scala provinciale. La visione della città metropolitana che emerge dal documento ha però trovato un ostacolo nella scarsità delle risorse (progettuali ed economiche) dedicate agli interventi previsti per questo livello di regolazione, e per molte aree (utilities, polizia locale, etc.) le connessioni tra i poli interni della costituenda area metropolitana sono state gestite direttamente dal Comune di Venezia. Nel suo definirsi come arena di governance di area metropolitana il piano strategico ha certamente sofferto di una certa chiusura su temi comunali, e della mancata inclusione nella rete di attori provenienti dall'area vasta (a partire dai Comuni del circondario e della Provincia). Inoltre un ulteriore elemento critico è stata la mancanza di un centro di ricerca dedicato all'area vasta che sapesse approfondire temi di rilevanza metropolitana da un punto di vista tecnico e creare coesione su questi: COSES, pur nato come entità sovra comunale, ha col tempo perso i contatti con gli altri Comuni dell'area (che ora per i loro piani e studi si rivolgono a consulenti privati), e in conseguenza di ciò il territorio non ha saputo costruire una prassi di lavoro comune, generando progetti di sviluppo a basso tasso di integrazione.

Nonostante queste debolezze l'Associazione del piano strategico ha saputo sviluppare una riflessione estesa all'area vasta e (anche con le osservazioni presentate sul documento PAT) proporre un rafforzamento delle collaborazioni con Padova, visione che era originariamente assente nel documento di piano. E se il piano strategico non ha potuto (né avrebbe potuto) sostituire la politica, è pensabile che una sua revisione possa maggiormente puntare sulla costruzione di una visione che rappresenti un altro e superiore livello di regolazione del territorio. In questo riposizionamento su temi metropolitano l'Associazione potrà certamente avere un ruolo nodale, ma essa dovrà essere allargata ad attori non veneziani (sia pubblici che privati, a partire dagli stakeholders dei Comuni della cintura e della città padovana). Unita ad una struttura operativa in grado di gestire autonomamente l'implementazione di progetti per l'area vasta, un'Associazione così allargata potrebbe diventare la principale arena permanente di confronto tra coloro che operano nell'area metropolitana facilitando la ricerca di sinergie e ibridando spunti e progetti localmente generati. Una simile struttura potrebbe avere la capacità di visione strategica e l'autorità per supportare il Comune di Venezia e gli altri soggetti istituzionali locali nel rapporto con i livelli regionali, che attualmente paiono proporre forme di coordinamento di scala metropolitana top-down e non concertate con le singole città. Si tratta di un processo dai tempi lunghi, che deve tenere conto di numerosi fattori (a partire dai tempi delle prossime scadenze elettorali, che spingono

le amministrazioni comunali a concentrare gli interventi su progetti più cantierabili e visibili), ma che avrebbe il pregio di valorizzare e riconoscere il lavoro già svolto in questa direzione dall'Associazione e di rispondere, con una struttura volontaristica e leggera dal punto di vista organizzativo, a una carenza di spazi di regolazione che è generalmente avvertita e minaccia di esporre i territori dell'area metropolitana alla creazione di forti diseconomie e sprechi (di risorse, di suolo etc.). Un primo passo verso la definizione di un sistema in grado di unire in una riflessione comune gli attori dell'area veneziana, di quella padovana e di quella trevigiana potrebbe concretizzarsi, nel breve periodo, in un documento comune di osservazioni al PTRC della Regione Veneto.

Quali progetti strategici per lo sviluppo di Venezia?

Il piano strategico raccoglieva ed ordinava un gran numero di progettualità strategiche per lo sviluppo urbano. Dai tempi della sua redazione però alcuni di questi sono stati realizzati, altri sono stati superati dall'evoluzione del contesto cittadino, altri ancora sono stati ripensati ad opera degli stakeholders in nuove forme. E contemporaneamente nuove progettualità sono emerse e sono state sottoposte al dibattito cittadino, cercando i propri percorsi di implementazione. Le interviste effettuate hanno permesso di raccogliere una breve lista di progetti di significativa portata strategica per Venezia (che si sommano a quelli relativi alle reti tra la città e l'area vasta, che sono stati oggetto di analisi nel paragrafo precedente). Si tratta di una lista non esaustiva, che viene proposta come spunto per un'attività di integrazione e revisione del piano strategico: tutti i progetti elencati rappresentano infatti momenti significativi di azione per lo sviluppo, e possono trovare spazi di integrazione e sinergia nelle reti attivate dall'Associazione del piano strategico.

- **MOSE:** Un primo progetto di livello strategico di cui occorre rendere conto, nonostante esso sia ormai in avanzata fase di implementazione, è quello del sistema MOSE. Si è trattato di un processo lasciato a margine del piano strategico (anche a causa delle sentite opposizioni che il progetto ha acceso in città proprio nel periodo di realizzazione del piano) ma che, una volta attivato, avrà un impatto tale da cambiare i parametri dello sviluppo urbano,

riorientandoli verso i temi della conservazione e imponendo una riscrittura delle strategie relative al rapporto tra città e laguna (la necessità è quella di mantenere sia l'ambiente naturale sia le funzioni portuali ed economiche -a partire da quelle tradizionali come la pesca per arrivare al turismo). Inoltre un progetto speciale quale il MOSE ha portato e porterà la città ad attrarre e sviluppare *skill* rare (da quelle legate alla manutenzione dell'impianto a quelle legate alla riqualificazione e al disinquinamento dell'ambiente lagunare) che la città dovrà saper valorizzare ed esportare adeguatamente.

- *Marghera*: sul polo di Marghera sono ancora aperti vari punti di crisi e varie opzioni di sviluppo, che ancora mancano di un piano integrato e di una chiarezza di prospettive: il primo nodo da sciogliere è la scelta relativa alla conservazione di un sistema industriale e alle necessità che tale scelta implica dal punto di vista ambientale, infrastrutturale e umano (il tema più attuale è quello relativo ai licenziamenti derivanti da chiusure di fabbriche, che si traduce in un dibattito sulla necessità di mantenere una vocazione industriale all'area). Le progettualità legate alla riqualificazione dell'area scontano la sovrapposizione di competenze: sono molte le autorità coinvolte, spesso straordinarie e non in chiaro rapporto gerarchico (si tratta sia di autorità territoriali che di autorità funzionali). Ma esiste certamente anche un problema ecologico che blocca lo sviluppo di quella che attualmente è l'area attrezzata ed infrastrutturata più vasta ed importante dell'intero Veneto: in assenza di dati certi relativi alla situazione di inquinamento dei singoli lotti non è possibile effettuare calcoli economici sulle aree e gli investitori privati non possono attivarsi. La sfida per lo sviluppo dell'area è quella di mantenere in essa varie funzioni, comprese le industriali (a patto che si eserciti un forte controllo sull'impatto delle attività economiche), ma per l'area non sono attualmente presenti strategie di lungo periodo: manca un progetto che si distenda nel tempo nonostante siano in discussione alcune opzioni possibili. Tra tali opzioni, occorre citare quelle relative alla creazione nell'area di un polo crocieristico (progetto che mira, nel lungo periodo, a risolvere i problemi di accesso alla Marittima da parte delle navi di maggiori dimensioni: alternativa a tale progetto è la realizzazione di un porto offshore) o lo sviluppo di un district park logistico che non punti tanto sulla movimentazione delle merci (che non può competere con le sue dimensioni e il suo posizionamento con i competitors) ma su servizi logistici che possono interessare merci anche non transanti per il porto. L'assenza di una strategia condivisa e definita di sviluppo appare particolarmente grave per un polo nel quale i costi di bonifica

sono tali che solo progettualità importanti possono garantire il rispetto di criteri di economicità. Il piano strategico proponeva l'idea di una riconversione sostenibile sia dal punto di vista ambientale che da quello sociale. Questo progetto non si è finora tramutato in realtà, ma ha avuto il pregio di sottolineare la necessità di una mediazione istituzionale per risolvere i nodi di sviluppo legati all'area: si tratta di un tema certamente complesso, che richiede approfondimenti di discussione effettuati in un'arena quale l'Assemblea del piano strategico, nella quale i progetti proposti possano verificare il proprio consenso, creare alleanze, dare "*consilium et auxilium*" alle amministrazioni pubbliche.

- *Venice Connected*: si inaugurerà a breve la linea di fibra ottica di proprietà dell'amministrazione comunale. Venezia con la scelta di sviluppare la banda larga in house sarà una delle prime città al mondo ad avere una simile rete, corredata da un abbondante numero di *hot spot* diffusi nella città (ad attivare processi di cittadinanza digitale). Si mira a creare un clima diffuso di innovazione e di know how legato alle tecnologie informatiche e di rete, con l'obiettivo di attrarre imprese e operatori delle nuove tecnologie e legare Venezia a fenomeni innovativi (dall'open source, al wi-fi, alle miriadi di piccoli operatori dell'informatica e del design, per i quali con la presenza di banda larga sarà possibile pensare ad alloggiamenti temporanei, in affitto in apposite aree attrezzate). La rete, intesa come un'infrastruttura necessaria per poter essere competitivi nella nuova economia, permetterà di portare online gran parte dei servizi della pubblica amministrazione e di gestire in modo moderno il turismo (settore ormai fortemente informatizzato): per ora si tratta di un'operazione "business to business" ma con l'apertura di un sito dedicato e l'adesione dei principali tour operators si immagina di renderla a breve una progettualità in grado di operare anche "business to consumer". L'obiettivo è quello di scomporre i flussi turistici, per favorire l'accesso di visitatori selezionati, offrire pacchetti mirati e di qualità e regolare l'offerta (di strutture ricettive e servizi) nei periodi di punta. Ulteriori temi connessi al progetto Venice Connected sono quelli legati alla digitalizzazione dei contenuti culturali (su cui è attiva una collaborazione con il MIT). Il Comune di Venezia progetta di espandere la propria rete anche all'area metropolitana, creando un ulteriore momento di collaborazione tra i territori dell'area vasta. Si tratta di un processo le cui ricadute sulla città non sono definibili con precisione a priori, e che certamente potrà gemmare numerose altre iniziative e sollecitare l'azione innovativa degli attori privati.

- *Turismo*: A Venezia esiste una monocultura turistica a cui si oppongono poche polarità (quali l'università ed il porto). Si tratta di un turismo di fruizione, non di produzione di cultura, che ha un impatto evidente sulla città e sulla comunità e che fatica a trovare forme di regolazione. La tendenza è quella di ridurre i flussi di turisti "mordi e fuggi" che non pernottano in città e non utilizzano servizi, ma per giungere a tale obiettivo non esiste una strategia univoca. Il tema è strettamente connesso con quello della mobilità (al fine di evitare la congestione delle vie di accesso alla città), dell'innovazione tecnologica (con il progetto Venice Connected) e ai temi della qualità urbana e delle utilities (si stima che le presenze turistiche e di residenti temporanei generino una richiesta di servizi pari a quella di 100.000 cittadini addizionali), e una situazione di tale complessità non può con evidenza essere risolta da arene settoriali: il piano strategico e la sua Associazione potrebbero rappresentare un ottimo tavolo di dibattito e di concertazione sui temi del turismo proprio in virtù della loro capacità di accogliere attori provenienti da differenti ambiti dell'agire urbano.
- *Conoscenza e ricerca*: lo sviluppo dell'università è legato sia a dinamiche di tipo metropolitano (che indicano la necessità di trovare forme di coordinamento con l'ateneo padovano) sia alla preponderante vocazione turistica della città che limita gli spazi dedicati alla residenzialità studentesca. Certamente la presenza di un'università attrattiva (sia per la qualità dell'offerta formativa sia per il forte richiamo che una città quale Venezia esercita sugli studenti di tutto il mondo) potrebbe essere un forte mitigatore delle tendenze all'invecchiamento che ora caratterizzano la città, in particolare l'area insulare del centro storico. Con riferimento ai temi della ricerca, il progetto VEGA è ormai una realtà consolidata che però ancora pare necessitare di un supporto al fine di rafforzare i suoi legami con il tessuto produttivo locale e di generare *spin-off* prima di poter rappresentare un efficace polo di innovazione per la città.
- *Welfare*: nel piano strategico era prevista l'elaborazione di un piano del welfare (ai sensi dell'art. 19 della legge 328) che non è stato mai portato a realizzazione. A fine 2007, al termine di un confronto effettuato con tutti gli assessori di riferimento del sistema locale, si è approvato il Piano di Zona, ma tale documento ha una natura esclusivamente assistenziale (fondata cioè su interventi riparatori) e non considera gli elementi del benessere (politiche di lavoro, casa...) e quelli di natura prettamente preventiva, senza includere e mettere in sinergia tutti gli aspetti e gli operatori delle politiche di welfare.

Sono rimasti superati anche tanti piccoli interventi che erano stati inclusi nel PS con attori ora scomparsi o cambiati.. Gli interventi per l'housing sociale si localizzano principalmente in terraferma, nelle parti vicine ai bordi costituiti dal Passante. Il principale progetto di welfare del Comune di Venezia è ora quello della regolazione degli interventi di integrazione al reddito, che viene fatto con una visione organica che permette di coordinare gli interventi nelle differenti municipalità. Inoltre il Comune sta lavorando per accreditare le strutture del privato sociale. Un ulteriore obiettivo importante per qualificare il sistema è quello di incentivare la collaborazione tra i diversi ambiti dell'azione della pubblica amministrazione: su questi temi la mancanza di momenti di aggiornamento regolare ha impedito al piano strategico di poter aggiornare i propri progetti, sui quali l'Assemblea ha anche la necessità, per poter avviare un dibattito informato ed efficace, di includere nuovi attori (gli operatori presenti nel sistema che ancora non erano attivi al tempo della redazione del piano).

- *Mobilità*: oggi le città dei servizi richiedono una velocità di spostamento che Venezia non è in grado di fornire. Sui temi della mobilità il più recente tema di discussione è quello della necessità (o meno) della sub lagunare o di una linea di metromare, progetti per i quali le opzioni di tracciato sono differenziate. Certamente la presenza di un sistema di mobilità pubblico, rapido ed efficiente, è una necessità per il mantenimento di servizi avanzati e moderni (che richiedono un bacino di utenza ampio) nella città insulare. Quello che la città pare richiedere con forza, al di là delle modalità concrete con cui sarà realizzato, è un regime dei trasporti che colleghi i poli urbani esistenti e progettati (dal centro storico al Lido e all'aeroporto) non solo in una funzione turistica ma soprattutto con considerazione dei temi della pendolarità e dell'accessibilità dei servizi per i residenti. Attualmente i differenti utenti della città insulare (turisti, residenti, lavoratori pendolari) arrivano tutti sulla stessa direttiva: nel futuro serviranno certamente terminal differenziati per i flussi, a diversificare l'accessibilità al centro storico. Obiettivi di lungo periodo sono la riduzione dei tempi di mobilità e la riduzione dell'impatto ambientale, oltre che l'aumento dell'interscambio tra i poli urbani. I progetti per aggiungere nuove porte della città all'attuale asse predominante sono fortemente dipendenti dalle strategie che saranno decise per i nuovi assi urbani della terraferma, e non sono indipendenti dai problemi di accesso e di qualità della vita a Mestre: anche in questo caso si tratta di un tema che interessa differenti

realtà urbane e che pare richiedere forme di risoluzione concertate piuttosto che imposte.

- *Cultura*: così come il welfare, anche per il tema della cultura si è verificato uno sfasamento rispetto alle strategie previste nel piano strategico, ad opera di progetti nuovi che non hanno portato a revisione dell'attività progettuale indicata nel piano: si è avuta da un lato la costituzione della Fondazione dedicata alla Cultura, dall'altro l'attribuzione di competenze sul tema alle municipalità.

I differenti processi a cui si è accennato nelle righe precedenti si innestano su una riflessione di più ampia portata riguardante la necessità di diversificare l'economia urbana: questo tema necessita di una riflessione collettiva. Il piano strategico, che già nella stesura originale proponeva un modello di sviluppo in grado di conciliare le differenti vocazioni della città, potrebbe essere su questa tematica un'arena decisiva, a patto di poter sviluppare tramite l'Associazione una riflessione che trovi momenti di ascolto nella Pubblica Amministrazione e che abbia, tramite il rafforzamento della capacità operativa dell'Ufficio, la capacità di portare autonomamente a realizzazione alcuni cruciali progetti strategici.

Quali sono i nuovi assi urbani della città?

Venezia è una città molto attiva sul tema delle trasformazioni del territorio, ed è diventata un centro di attrazione con i suoi molti progetti di sviluppo e riqualificazione urbana di grandi dimensioni. La mappa dell'espansione conta certamente Via Torino, che si sta caratterizzando come un nuovo asse dei servizi (e che diventerà nel tempo una nuova grande porta di Venezia ruotando attorno ad alcuni assi, a partire dal polo universitario), l'area di Vega, l'asse della vecchia statale triestina, l'area del Terraglio, l'ospedale di Mestre e il quadrante di Marghera. Si tratta di processi che si distendono nel lungo periodo e che richiedono forme complesse di regolazione e compensazione (a partire dalle aree verdi come il grande parco recentemente costituito a nord di Mestre). Ma l'espansione urbana è anche un terreno di dibattito nel quale si confrontano differenti interessi e diverse visioni dello sviluppo urbano.

Certamente i progetti di sviluppo urbano devono confrontarsi con una situazione di saturazione di molte aree, spesso dovuta a fenomeni di crescita diffusa degli insediamenti e di abusivismo (in particolare al Cavallino e all'isola di Pellestrina): si è

costruito tanto su tutte le aree di pianura, spesso con interventi di bassa qualità e densità. Molte aree pensate per concentrare le attività economiche non sono riuscite a decollare o sono divenute principalmente luoghi del commercio, mentre le imprese sono sorte in ordine sparso diffondendo la loro presenza nel territorio, con punte di concentrazione nella zona della tangenziale nord mestrina e lungo la connessione per Treviso.

Sono stati proposti grandi progetti per la costituzione di nuovi poli urbani: in primo luogo a Marghera, sito nel quale i tempi di bonifica di molti terreni hanno imposto un allungamento dei tempi progettuali e generato un forte dibattito sulle destinazioni previste per l'area (mantenimento di un sistema industriale, logistica, porto passeggeri, polo dei servizi avanzati, etc.). Un secondo progetto è quello per lo sviluppo del quadrante di Tesserà, che mira a diventare un'area di supporto al terminal aeroportuale in base a previsioni di espansione che vanno oltre quanto fin qui previsto, e un polo dei servizi, dello sport e del leisure (nuova sede del Casinò). Un terzo progetto significativo è quello di Veneto City, inteso ad occupare un'area (ripartita tra tre Comuni) nella quale realizzare un ambizioso e discusso progetto di concentrazione urbana. In ciascuno di questi casi si ha un intreccio di interessi pubblici e privati, ed il coinvolgimento di differenti scale del governo del territorio: occorre però evidenziare una situazione di scarso coordinamento a livello urbano tra questi grandi progetti, che paiono non coordinati né integrati e in alcuni casi configurano situazioni di concorrenza per l'attrazione di servizi e funzioni della città estesa. Tale situazione, certamente influenzata dai mutevoli e spesso conflittuali scenari della governance urbana, minaccia di portare nuovo disordine negli insediamenti e nei flussi e configura una minaccia al futuro della città, esponendo tutti i progetti a inefficienze e diseconomie. Si avverte il bisogno di un disegno di ampio respiro che sappia incorporare le differenti spinte alla riorganizzazione, rilocalizzazione e attrazione di attività e funzioni urbane in un quadro integrato ed ordinato, a favorire il mantenimento della accessibilità e fruibilità del territorio nonché di alti standard di qualità della vita per residenti e *city users*.

Venezia è una città bipolare?

Venezia è una città complicata da una naturale disarticolazione urbanistica, che ha innescato in passato processi basati da un lato sul valore del centro storico e dall'altro

su un senso di emarginazione diffuso sulla terraferma, che fatica ad integrarsi con il forte “*brand*” della città insulare. Tale situazione ha portato ad evidenti fratture nelle reti comunitarie, culminate nei referendum per la divisione del Comune: sul frazionamento è però prevalso il senso di unità, e su tale senso si è col tempo giunti ad elaborare un’idea di città che comprende le differenti nature di Venezia, nella coscienza di come la città sia composta da più elementi distinti e proprio a partire dalle diversità presenti nel tessuto socio-economico essa debba trovare la sua integrità. In termini storici Venezia è sempre stata proiettata sul mare, ma dagli anni ‘60 dello scorso secolo si sono attivati dei trend che hanno svuotato Venezia e sviluppato Mestre. Venezia è quindi diventata il centro storico di una città più ampia: si sono avuti fenomeni di spostamento della residenza che, seppur normali in tutte le metropoli, si sono sommati ai problemi di una città insulare che resta poco appetibile per molte fasce della popolazione, in particolare per i giovani (a causa degli alti costi degli alloggi e della mancanza di servizi per il tempo libero), portando a un innalzamento dell’età media dei residenti. Mestre, invece, si caratterizza come un polo urbano recente, che esprime un estremo bisogno di configurarsi come città, di formare un’identità. Il Comune sta concentrando molte azioni su Mestre, con interventi importanti e con la creazione di spazi verdi e funzioni urbane che danno per la prima volta un disegno urbanistico alla città di terraferma. Ma la città nel suo complesso soffre di problemi di accessibilità che si configurano come svantaggi nei confronti dei centri urbani dell’area vasta e rendono difficile attrarre nuove imprese nel territorio: la capacità industriale in declino e la prevalente vocazione turistica pone criticità legate al volume dei flussi e al coordinamento tra le strutture ricettive della città insulare e di Mestre (l’aumento dell’offerta ricettiva a Venezia si accompagna a una crisi dell’offerta mestrina). La capacità della città di sopravvivere come un *unicum* dipende in gran parte dalla capacità di connettere (in maniera efficiente, con collegamenti rapidi e frequenti) questi principali poli urbani e di trovare soluzioni integrate ai problemi della regolazione urbana.

E’ opinione diffusa tra gli stakeholders consultati nel corso della valutazione del piano strategico che la principale potenzialità di Venezia-Mestre (oltre a quella legata al turismo) sia quella di diventare un polo di servizi pubblici e privati di qualità per tutta l’area vasta, concentrandosi su funzioni culturali nella città insulare (università, cultura, design e arti, musei) e sui servizi avanzati in terraferma. Il centro storico potrà certamente ospitare funzioni del terziario e dei servizi alle imprese ad alto valore aggiunto, legate alla capacità di produrre e gestire conoscenza e informazioni, e immettendo nuove specializzazioni che garantiscano un ricambio socioeconomico

con l'attrazione di nuovi residenti qualificati per un centro urbano che deve essere in grado di autosostenersi anche al di là della dimensione turistica.

Si configura quindi per il futuro della città una suddivisione delle funzioni urbane (tipica di tutte le città moderne) che implica un nuovo regime della mobilità, portando a immaginare un sistema di connessioni di natura circolare (o comunque non orientato su un solo asse) che connetta circolarmente la città e le nuove funzioni previste per il futuro nel centro storico e nella terraferma, valorizzando inoltre l'area del waterfront lagunare, ora territorio di confine tra la città di laguna e la città di terra che deve nel futuro poter diventare un punto di cerniera e connessione, a partire dagli interventi già progettati (nuovi terminal, Tessera, aeroporto, casinò, etc.).

Il piano strategico ha intrapreso e strutturato un discorso di connessione tra città insulare e terraferma, che non ha però trovato (se non saltuariamente) risorse di implementazione dedicate. Il tema dell'integrazione dei diversi poli urbani assumerà sempre maggiore importanza nelle politiche della città, e l'eventuale valorizzazione del ruolo dell'Associazione nel dibattito su questo tema potrebbe fornire alla città importanti elementi di riflessione, sommando alle sensibilità delle amministrazioni pubbliche le progettualità e le opinioni degli attori privati in un contesto trasparente. Certamente per poter rivitalizzare l'Associazione in tale ruolo e per "rimettere in squadra" il piano strategico con gli ambiti dell'agire urbano occorre che in esso trovino spazio le Municipalità, finora non incluse strutturalmente nel processo di concertazione e poco valorizzate: a partire dalle dimensioni comunitarie che esse rappresentano sarà possibile proseguire nel percorso di integrazione delle diverse anime della città e definire forme condivise di sviluppo.

3 Raccomandazioni

Collocare Venezia tra le città dinamiche, in grado cioè non solo di reagire ai segnali di declino ma di dare impulso alle componenti nuove dell'economia e della società che pur esistono nel suo tessuto (punti di eccellenza nella ricerca, infrastrutture materiali e immateriali moderne, economia della cultura etc.) significa impegnarsi su quelle che nelle Audit urbane europee sono considerate le principali dimensioni caratteristiche della competitività delle città:

- 1. diversità economica**
- 2. lavoro qualificato**
- 3. connettività**
- 4. capacità di elaborare strategie di sviluppo a lungo termine**
- 5. innovazione**
- 6. qualità della vita sociale, culturale, ambientale.**

La posizione della città è soprattutto debole nella dimensione 1 (diversità economica) a causa della monocultura turistica nel centro storico e della insufficiente risposta sin qui data alla crisi epocale dell'industria di Porto Marghera mediante un ricambio del tessuto produttivo.

Proprio per questo particolarmente importanti sono i progetti relativi alla dimensione 3 (connettività): Venice connected, portualità e aeroporto, sistema metropolitano della mobilità e alta velocità ferroviaria sono tessere di un unico mosaico e come tali vanno gestite.

Anche l'asse 2 e l'asse 5 sono cruciali: lo sviluppo delle università veneziane non è una politica settoriale al pari di altre, ma la principale leva per fornire al sistema sia lavoro altamente qualificato sia occasioni di innovazione per le imprese e le organizzazioni pubbliche e private: nei settori nuovi della creatività, del design, della cultura e delle arti visive Venezia può competere ad armi pari con Milano e le altre metropoli europee.

L'asse 6 è un evidente punto di forza per la città: la sua qualità urbana, ambientale e culturale sono universalmente riconosciute, e la stessa lenta ripresa della

salvaguardia e manutenzione del centro storico e della bonifica delle aree inquinate di Porto Marghera possono far parte di una storica inversione di tendenza rispetto alla crisi degli anni '70 e '80.

La possibilità di far avanzare la città lungo questi assi è però affidata alla capacità degli attori politici e sociali veneziani di saper giocare lungo l'asse 4, cioè appunto la capacità di pianificazione strategica di medio-lungo termine.

Alla città non è mancata nell'ultimo ventennio la capacità di pensare in grande. Rispetto alla situazione di crisi irreversibile in cui la città sembrava trovarsi fino agli anni '80, con gli anni '90 si è assistito a un cambiamento di prospettiva: e i risultati sono venuti sia nel centro storico sia a Mestre e nell'hinterland.

Oggi Venezia è un sistema urbano metropolitano di oltre 270.000 abitanti (526.000 includendo i Comuni entro la cintura del Passante), cui si sommano 100.000 abitanti equivalenti di presenze turistiche, più i pendolari e gli studenti. E' interessato da 400-500 ettari di trasformazione urbana (una dimensione senza confronti con le altre città venete e paragonabile solo ad alcune città del Nord come Milano e Torino), con un'accessibilità nettamente aumentata (passante, aeroporto, in prospettiva TAV) che rafforzerà le occasioni di un'economia dei servizi.

Questo processo va ulteriormente governato sostenendo i progetti che, se non spinti in avanti, rischiano di fermarsi.

La principale raccomandazione di metodo è di rilanciare un piano strategico che sia a) fortemente voluto dalla leadership politica (dal sindaco), b) selezioni pochi temi globali su cui operare scelte, c) si collochi a scala metropolitana, d) segua un percorso più decisamente bottom-up, e) compia una scelta coerente sul piano organizzativo.

a) La leadership politica è essenziale nella pianificazione strategica: si può dire che quando essa viene a mancare il piano è destinato a un'inevitabile perdita di credibilità. Gli attori rilevanti, i diversi stakeholders, non hanno incentivi a partecipare se percepiscono che le sedi di decisione sono altrove: i tavoli del piano strategico si trasformano in occasioni rituali e vanno presto deserti.

b) Solo la leadership politica della città è in grado di selezionare efficacemente, dopo un'ampia rimessa a punto, le priorità strategiche: esse vanno operate mobilitando gli attori esterni e le intelligenze della città in modo il più possibile aperto e trasparente. Possono essere individuate anche soluzioni alternative su cui scegliere (ad esempio

sul tema mobilità). In questa attività di selezione strategica un ruolo importante è quello del management del piano strategico (Ufficio e Associazione).

c) la scala metropolitana è nelle cose. Venezia è già metropolitana, le sue funzioni principali lo sono, nulla a Venezia è 'locale'. La scala non può essere imposta dalla città ad altre entità, ma d'altra parte neppure il governo regionale può nulla senza Venezia. Nella fase attuale ciò significa moltiplicare gli sforzi per rendere operante l'asse tra Venezia e Padova da un lato, e dall'altro con i comuni del veneziano e del trevigiano, con cui l'integrazione urbana è da tempo operante e tutte le saldature possibili vanno ulteriormente indicate (servizi, utilities, trasporti). Serve una presenza di questi comuni e della città di Padova nel piano strategico veneziano. Il contenitore potrebbe essere un rinnovato Consorzio (non solo di studi e ricerche come il COSES ma di management urbano sul modello delle Comunità urbane francesi, in cui i comuni insieme programmano e gestiscono alcuni asset decisivi delle politiche d'area vasta).

d) il processo da riprendere bottom-up significa ripartire dall'Associazione come sede di confronto con tutti gli interessi. Questo è il contrario dell'assemblearismo: l'Associazione deve poter istruire dossier e indicare soluzioni in tempi stretti e in modi credibili. Garantire che questa sede sia efficace dipende dalle risorse che vengono messe sui tavoli associativi: ad esempio decidere che tutti i progetti strategici siano discussi e istruiti in quella sede, prima di transitare nelle sedi istituzionali e negli uffici comunali, sarebbe un modo per andare nella giusta direzione.

e) la scelta tra riportare l'Ufficio di Piano Strategico in staff alla Direzione Generale o esternalizzarne le funzioni in una nuova Agenzia è parte dei compiti di rilancio della pianificazione strategica. Esistono buone ragioni sia per la prima che per la seconda opzione, e sono state illustrate in questo testo: quel che sembra certo è che il mantenimento dello status quo sembra la meno soddisfacente tra le scelte possibili.