

## Introduzione

GIANDOMENICO FALCON  
Università di Trento  
Professore di diritto amministrativo

La crisi finanziaria di questi anni ha determinato o almeno accelerato processi di riorganizzazione e di razionalizzazione sia del sistema economico, sia del sistema istituzionale. Nel suo aspetto istituzionale, il processo di riordino ha riguardato e riguarda non solo i tradizionali capisaldi del sistema locale, le province e i comuni, ma più in generale la distribuzione sul territorio delle funzioni di servizio pubblico. Considerati nel loro insieme, i processi di riorganizzazione istituzionale avvenuti in questi anni o in corso determinano nuove relazioni e nuove gerarchie tra i centri urbani. In generale, i servizi pubblici tendono ad accentrarsi, con rafforzamento del ruolo dei centri maggiori e diminuzione di quello dei centri medi, che perdono funzioni mentre aspiravano semmai ad acquisirne. Questa tendenza è evidente, ad esempio, nella riorganizzazione delle sedi giudiziarie e in quella dei servizi ospedalieri. Anche il fenomeno, in qualche modo inverso, della disseminazione dei servizi di formazione universitaria (secondo una tendenza forse ormai esaurita) ha comunque valorizzato, di necessità, i centri medi o grandi. Nell'insieme, possiamo dire, i punti forti sono divenuti più forti, mentre i punti meno forti tendono a divenire deboli.

In questo contesto, che vale (sia pure in modo differenziato) per tutto il paese, la situazione del Veneto presenta indubbe specificità. Qui, infatti, diversamente che in altre regioni, non si riscontra un'attuale situazione di vera "dominanza" di una singola area, aggregata intorno a una città che sovrasti le altre per dimensione demografica e per dinamismo. Solo in proiezione storica e simbolica Venezia conserva un indubbio primato, mentre nella realtà economica e sociale di oggi il Veneto presenta una situazione di policentricità quasi paritaria tra i maggiori poli cittadini, che rende la regione dissimile, sotto questo profilo, non solo dal Lazio, dalla Lombardia dal Piemonte e dalla Campania – nelle quali il dualismo tra città metropolitana e altri centri è evidente – ma anche dall'Emilia-Romagna e dalla Toscana, ove lo squilibrio è minore.

A fronte della varietà delle situazioni, la legge n. 56 del 2014 offre un modello istituzionale che parte da una scelta generale, fondata sulla soppressione di un livello di autonomia politica intermedio tra il livello comunale e il livello provinciale. L'ente di area vasta – o già caratterizzato come tale – assume carattere di ente associativo tra i comuni dell'area, e di punto di incontro tra essi e la regione. Questo tratto comune si scinde poi nella distinzione, se non contrapposizione, tra le nuove province "di diritto comune" e le province/città metropolitane. In effetti, la città metropolitana, benché ancorata per scelta legislativa al territorio della corrispondente "vecchia" provincia, assume

tratti più “cittadini” sia nei compiti (in particolare nell’urbanistica e nei servizi pubblici) che nell’organizzazione, nella quale il sindaco metropolitano, coincidente con il sindaco del maggiore, esprime chiaramente il ruolo guida ad esso affidato.

Peraltro, nella stessa legge n. 56 la città metropolitana presenta una struttura aperta a successivi sviluppi, a partire da quello più radicale, consistente nella possibilità che lo statuto preveda l’elezione diretta del sindaco metropolitano, assegnandogli di conseguenza una diretta legittimazione popolare in tutto il territorio. La condizione legislativa che questo accada una volta che il capoluogo sia stato suddiviso in diversi comuni è ragionevole, evitando una possibile contrapposizione tra due sindaci dotati di forza politica equivalente. Tuttavia essa presuppone il compimento di difficili processi politici, sicché potrebbero aver successo i tentativi di attenuare questo requisito anche per le città metropolitane “minori”, com’è previsto per quelle che superino i tre milioni di abitanti.

Ove realizzata, l’elezione diretta del sindaco metropolitano imprimerebbe all’istituzione un carattere più “generalista” e “comunale” di quanto potrebbe diversamente essere, allontanando la nuova istituzione dal modello dell’ente di missione a competenza specializzata, posta “a fianco” dei comuni più che “sopra” di essi, che in dottrina è stata prospettata.

Da qui, venendo ai possibili sviluppi concreti della situazione veneta e veneziana, si può porre un duplice interrogativo, riguardante, da una parte, il significato della nuova istituzione per il sistema comunale dell’area veneziana, dall’altra, il significato dell’istituzione della città metropolitana di Venezia nel contesto veneto.

Dal primo punto di vista, non sembra dubbio che la nuova città metropolitana possa costituire l’occasione per dare soluzione equilibrata a talune storiche tensioni nei rapporti interni alle comunità oggi unificate nel comune di Venezia e, al tempo stesso, per “ingrandire” la comunità in senso lato veneziana, portandola a un ambito adeguato all’esercizio di alcune funzioni essenziali di pianificazione territoriale e di programmazione e gestione di importanti funzioni e servizi.

Nel complessivo contesto veneto, invece, la città metropolitana di Venezia non può costituire *la sola* soluzione. Infatti, per il carattere policentrico dei fenomeni urbani nella regione, essa non individua realmente un “vero” territorio metropolitano, cui si contrappongono altri territori dotati di diverse caratteristiche. Ci si trova invece di fronte a fenomeni di “metropolitanità diffusa” lungo l’intero asse territoriale che da Venezia e Treviso s’inoltra verso Padova e Vicenza, per terminare con il più autonomo polo veronese. Questo dato policentrico da un lato può costituire un fattore positivo per la dimensione istituzionale della regione (che non trova di fronte a sé una diversa entità istituzionale di rilevanza paragonabile e verosimilmente più dinamica), dall’altro determina per essa la necessità di ideare strumenti di governo e di coordinamento delle diverse vaste aree interrelate che nel loro insieme, e non isolatamente, compongono lo specifico fenomeno metropolitano nel Veneto.