

## La città metropolitana nel sistema dei poteri pubblici secondo l'economista

AUGUSTO CUSINATO  
Università IUAV di Venezia  
professore di economia applicata

### “Economie in cerca di città”: una risposta?

In questa comunicazione mi propongo di esaminare la riforma introdotta dalla legge n. 56 del 2014, per la parte che istituisce le città metropolitane, nell'ottica disciplinare dell'economia regionale, ossia di quel un ramo della scienza economica che si occupa delle specificità dei percorsi di sviluppo regionali e locali e della connessa necessità di differenziare le relative politiche. L'ipotesi generale è che la legge Delrio segni un punto di svolta nella cultura istituzionale del paese, nel senso che con essa viene operato un distacco dalla concezione rigidamente territorialista – direi quasi “terragna” – che aveva sin lì connotato l'ordinamento delle autonomie locali, inteso quale proiezione a scala via via ridotta (regionale, provinciale e comunale) dell'ordinamento statale. Un punto di svolta – e qui interviene l'interesse dell'economista – che riflette o, meglio, integra il mutamento intervenuto dalla fine degli anni settanta a livello tecno-economico: un mutamento così profondo da indurre a ritenere che si tratti di un cambio di paradigma, con le implicazioni di carattere sociale e culturale veicolate da tale espressione<sup>1</sup>. Un mutamento, ancora, che originatosi con l'introduzione delle tecnologie informatiche e di lì a poco amplificato dagli sviluppi delle ICT, si è manifestato con il progressivo rilascio delle rigidità di ogni genere (organizzativo, spaziale, sociale, culturale e anche geopolitico) che avevano costituito l'elemento strutturante e anche di successo del modello fordista [Sennet 2006], come pure con l'abbandono delle politiche keynesiane, che di quel modello costituivano il meccanismo omeostatico [Giddens 1991; 1994]<sup>2</sup>. Non a caso, la flessibilità è stata indicata come la cifra del post-fordismo [Piore e Sabel 1984], quale immagine riflessa della duttilità raggiunta (e di quella ulteriormente raggiungibile ne comunque richiesta) nelle applicazioni, appunto *soft*, delle ICT<sup>3</sup>.

Non era (e non è) pertanto pensabile che le tensioni ingenerate da un simile mutamento nella vita sociale, economica e politica<sup>4</sup>, non si esercitassero anche sul piano istituzionale, il cui assetto ricalca tuttora quello dello stato moderno, fondato sull'assolutezza del potere e la definitezza (e quindi rigidità) della dimensione territoriale sulla quale tale potere si esercita. Il potenziale conflitto tra l'accelerazione assunta dalla dinamica delle componenti tecnico-economiche e sociali, da un lato, e l'intrinseca inerzia della componente istituzionale, dall'altro, non era del resto sfuggita agli osservatori più attenti. Così si esprimeva qualche anno fa Antonio Calafati nella prefazione di un saggio assai indovinato, sin dal titolo:

---

<sup>1</sup> Il riferimento è a Kuhn [1962], secondo il quale un paradigma è un sistema di teorie, strumenti, valori e ipotesi pre-analitiche che caratterizzano l'approccio scientifico e, più ampiamente, pragmatico in una certa epoca, e che permettono il procedere cumulativo della scienza.

<sup>2</sup> Per una nota critica, si veda King [1999].

<sup>3</sup> È alquanto singolare come siano meno percepite le rigidità veicolate dalla componente *hard* delle ICT in tutti gli ambiti citati [cfr. Hendriks 2001]. L'approccio dominante è anzi di segno opposto, focalizzato sul ruolo negativo delle rigidità del mercato (ad esempio, del lavoro sui ritmi di adozione e sulla produttività delle ICT [Barrios e Burgelman 2007]).

<sup>4</sup> Basti pensare al periodo degli “anni di piombo”, che ha drammaticamente connotato l'inizio del mutamento nel nostro paese, ma anche alle numerose rivolte urbane nei paesi di prima industrializzazione [Peach 1986].

Si tratta [...] di capire perché la trama territoriale italiana che si osserva, generata da processi di auto-organizzazione, non sia più adeguata – ammesso che lo sia mai veramente stata – alle nuove condizioni competitive; di iniziare a riflettere sul fatto che il declino italiano [...] dipende anche dallo stato in cui si trovano i suoi principali sistemi urbani, dalla incongrua traiettoria di sviluppo spaziale, relazionale e istituzionale che hanno seguito. [Calafati 2009, p. VIII].

Il messaggio dell'autore è che la complessiva organizzazione territoriale del paese, nelle sue componenti infrastrutturali, insediative, istituzionali e, mi permetto di aggiungere, anche simbolico-paesaggistiche<sup>5</sup>, è divenuta obsoleta rispetto ai mutamenti intervenuti sui piani tecnologico, economico, sociale e culturale: a tal misura che, parafrasando un autore ormai quasi dimenticato, si è trasformata, da fattore di sviluppo nelle precedenti condizioni tecnico-economiche, in catene nell'attuale fase di ulteriore sviluppo. L'accumularsi di tale tensione – il messaggio continua – è tra le cause sia di un deficit di efficienza, se non anche di efficacia del sistema paese nel suo complesso e dei suoi sotto-sistemi regionali e locali, sia dell'apparire di fenomeni ulteriormente inibenti le prospettive di ripresa (quali l'emigrazione di capitale finanziario, umano e imprenditoriale) sia, infine, di una caduta di legittimazione della 'politica' in senso lato e, specificatamente, per quanto qui interessa, delle politiche di assetto del territorio, le quali sono attualmente vissute più come 'catene' che come fattori di 'regolazione attiva' dello sviluppo [Cusinato 2012], come lo erano invece precedentemente intese [Astengo 1966].

Per comprendere di quale genere di città e di territori le economie del nostro paese siano alla ricerca appare utile risalire ai modelli teorici che stanno rispettivamente sottesi alla rigida concezione areale dell'economia e delle istituzioni e a quella che, in prima approssimazione, si connota come più flessibile e che a breve, in queste righe, si rivelerà come 'reticolare'.

La geografia istituzionale italiana antecedente alla legge 56, rifletteva a tutti il livello il modello christalleriano delle "località centrali". Pur essendo stato formulato nel fiorire dell'epoca fordista [Christaller 1933], esso rifletteva una condizione pre-industriale, caratterizzata da una distribuzione pressoché uniforme dei consumatori nello spazio (quale è data teoricamente da riscontrare in un'economia a base esclusivamente agricola), dalla presenza di centri di servizio (mercato e istituzioni) gerarchicamente ordinati, ai quali corrispondono aree di mercato/territori gerarchicamente annidati e coprenti, *a ogni livello gerarchico*, l'intero spazio considerato (FIG. 1).

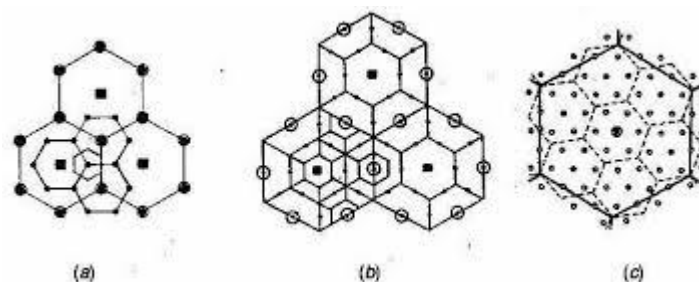


FIG. 1. La configurazione areale del territorio secondo il modello di Christaller [Camagni 1993]

Le tre soluzioni rappresentate derivano dall'applicazione di differenti criteri di ottimizzazione. La soluzione sub (a) rispecchia l'efficienza delle imprese situate nelle località centrali (criterio del mercato); quella sub (b) è invece frutto di un compromesso con il perseguimento dell'efficienza nel

<sup>5</sup> Su quest'ultimo aspetto, si veda Cusinato [2015].

sistema dei trasporti (criterio del trasporto) e, infine, quella sub (c) contempera l'efficienza dei servizi centrali con la necessità di far coincidere i confini degli insiemi di aree di ogni ordine con quelli delle aree di ordine superiore (criterio amministrativo). L'ordinamento territoriale dello Stato moderno si conforma a quest'ultima configurazione, dovendosi assicurare la certezza della giurisdizione a ogni livello di esercizio del potere statale.

Oltre al carattere gerarchico e all'eshaustività della copertura spaziale, le tre configurazioni condividono la circostanza che, a ogni livello gerarchico, i movimenti dei consumatori si esauriscono interamente all'interno dell'area di riferimento o, detta diversamente, che ogni area è perfettamente auto-contenuta (condizione, questa, che trova il suo più perfetto compimento nel campo amministrativo). In una condizione ideale, non vi sono pertanto movimenti di utenti e scambi di servizi finali tra aree appartenenti al medesimo livello gerarchico, essendo tutti i corrispondenti centri dotati della medesima gamma di offerta. Gli unici scambi teoricamente ammissibili riguardano l'approvvigionamento di beni primari o intermedi, nonché la fruizione di beni naturali tra aree che ne fossero diversamente dotate, ciò che spiega l'ammissibilità del criterio di trasporto. A prescindere da questi scambi, la rete delle relazioni prefigurata dal modello è polarizzata sul centro di ogni area, come appare in FIG. 2. In corrispondenza di ogni rete rappresentata va immaginato un ulteriore sistema di reti minori auto-contenute, riferite alle aree di ordine via via inferiore.

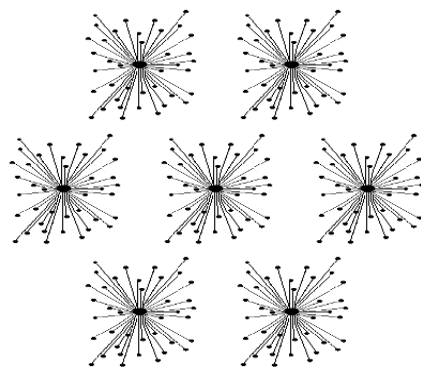


FIG. 2. Reti auto-contenute nel modello christalleriano

Nella concezione christalleriana, il progresso tecnologico ha soltanto l'effetto di modificare la dotazione di servizi nelle località centrali e, corrispondentemente, la dimensione delle rispettive aree di mercato, senza intaccare i sottostanti principi di gerarchia, di copertura e di auto-contenimento delle aree. In una simile situazione, gli interessi economici (incorporati nel criterio di mercato) e le esigenze istituzionali (incorporate nel criterio di amministrazione) possono contemperarsi, se non anche coincidere, *per cui i caratteri di rigidità, gerarchia e auto-contenimento dell'ordinamento territoriale dello Stato trovano, in tale situazione, una solida base di legittimazione sociale.*

La secolare diminuzione registrata dai costi di trasporto<sup>6</sup> e, più ancora, la flessibilità, anche spaziale, indotta dalle ICT hanno sovvertito la componente economica di quel modello, ingenerando

---

<sup>6</sup> Glaeser e Kohlhase [2004] riportano che, tra il 1895 e il 2004, il costo di trasporto è diminuito da 18,5 a 2,5 centesimi di US\$ ton/miglio a prezzi costanti. All'interno di questo trend medio, il costo di trasmissione dell'informazione si è quasi azzerato nel giro di due decenni: *DrPeering International* stima che, negli U.S.A., l'*Internet Transit Price* per Mbit/s è sceso da 1.200 a 0,63 US\$ tra il 1998 e il 2015 (<http://drpeering.net/white-papers/Internet-Transit-Pricing-Historical-And-Projected.php>; accesso febbraio 2016).

un progressivo scollamento rispetto alla componente istituzionale, rimasta ancorata ai principi del modello christalleriano e, di riflesso, dello stato ‘moderno’ (ma da allora innanzi, divenuto ‘tradizionale’; [Giddens, 1994]. Da un lato, la diminuzione dei costi di trasporto con la connessa rilevanza assunta dalle economie di scala conducono alla rarefazione dei livelli gerarchici e all’ampliamento delle rispettive aree di mercato, mettendo già con questo in tensione l’ordinamento territoriale statale; dall’altro lato, le inedite possibilità di comando e controllo, ma anche di comunicazione dialogica a distanza rese possibili dalle ICT, hanno consentito la segmentazione delle fasi e delle diverse componenti produttive prima raggruppate all’interno di un unico compendio organizzativo – di cui la ‘fabbrica’ costituiva l’espressione tipica – e la loro ri-dislocazione a livello globale secondo nuove logiche aggregative.

Di conseguenza, centri primari del medesimo ordine, prima dotati di un’identica gamma di servizi e non comunicanti tra loro, tendono a specializzarsi a scala globale, chi nella finanza, chi nella ricerca, chi in un determinato ramo industriale e così via, instaurando relazioni necessarie tra loro. In questo modo, all’originario modello areale viene a sovrapporsi una rete di relazioni tra centri dello stesso ordine, oltremodo variabile nel tempo a causa dell’evoluzione continua delle stesse applicazioni tecnologiche e, quindi, dei margini di flessibilità (FIG. 3).

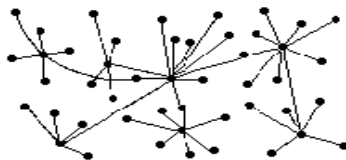


FIG. 3. Reti aperte nel modello post-christalleriano

Ne deriva un modello ibrido, insieme reticolare e gerarchico, al cui interno, tuttavia, la prima componente diviene dominante, perché di natura evolutiva, mentre quella gerarchica riflette il suo carattere inerziale. Da qui, un ulteriore e più importante motivo di tensione tra le dinamiche economiche e quelle istituzionali: tensione che non esita a tradursi in delegittimazione qualora l’inerzia della geografia istituzionale si riveli di ostacolo alla comparsa di nuove specializzazioni locali, alla formazione di nuove aggregazioni produttive, alla modificazione delle aree di mercato e dei corrispondenti ambiti ottimali di gestione, allo sviluppo di relazioni orizzontali e, soprattutto, alle esigenze di flessibilità proprie del nuovo paradigma tecno-economico. Particolarmente esposta a questo processo di delegittimazione si è rivelata la pianificazione razional-comprensiva, espressione com’era della consonanza tra le logiche spaziali dell’apparato fordista e quelle istituzionali ‘moderne’ [Cusinato 2012].

### **L’ambiguità come risorsa?**

Tornando alla legge 56, viene a questo punto da chiedersi se le ambiguità variamente segnalate da un punto di vista giuridico<sup>7</sup>, esso pure esposto all’eventualità di divenire ‘tradizionale’ (nel senso conferito sopra a questo termine), non costituiscano invece dei punti di forza, segnando l’inizio di un adeguamento della geografia istituzionale alle attuali (e presumibilmente irreversibili) dinamiche

<sup>7</sup> Cfr. Sterpa [2014].

economiche, conseguenti all'autonomo progredire delle tecnologie e dei connessi rapporti di produzione. Prima fra tutte, l'ambiguità riferibile alla qualifica di "enti di area vasta" attribuita sia alle città metropolitane sia alle province<sup>8</sup> (articolo 1, commi 2 e 3): da chi rileva che "nel nostro ordinamento a tale definizione non corrisponde una specifica categoria di ente pubblico" [Piperata 2014, p. 56<sup>9</sup>] a chi conseguentemente ne segnala il possibile profilo di incostituzionalità [Marini 2014]. Ma ambiguità anche relative all'ordinamento della città metropolitana, per avere, ad esempio, un sindaco che la rappresenta nella sua interezza benché eletto, almeno *per default*<sup>10</sup>, dalla sola città capoluogo; oppure relative al suo profilo funzionale, oscillante tra l'ente territoriale 'a tutto tondo' e l'associazione di comuni [Roversi Monaco 2014; Vigneri 2014]. E, infine, il disegno riformatore veniva completato dall'assoluta novità, quanto meno nell'ordinamento statale italiano, rappresentata dalla circostanza che, qualora fosse stata completata l'abolizione delle province, si sarebbe assistito alla presenza di enti territoriali di secondo grado (le città metropolitane) che avrebbero coperto, a macchia di leopardo, all'incirca soltanto un decimo del territorio nazionale. Tuttavia, come è noto, in base agli esiti del referendum costituzionale del dicembre 2016 l'ente provincia continua a costituire, assieme alle città metropolitane, la categoria degli enti di area vasta.

A ben vedere, si tratta di aspetti che segnano un significativo dislocamento rispetto alla concezione territorialista dell'ordinamento dello Stato. Il veicolo del dislocamento è precisamente costituito dal ricorso al concetto di area vasta, categoria giuridicamente indefinita, e quindi aperta a interpretazioni e sviluppi. Benché tale concetto si riferisca a un ambito territoriale intermedio tra e provincia, il fatto di prevederlo nel lessico istituzionale senza definirne i contenuti sta a significare che con esso s'intende una fattispecie diversa sia dalle province che dalle associazioni di comuni. Per quanto ne so (non essendo giurista), esiste un solo riferimento normativo da cui evincere, sia pur indirettamente, i contenuti dell'area vasta, costituito dall'art. 21 del D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (TUEL). Nell'elencare i criteri per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province, il c. 3, lettera a) stabilisce che "ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente".

Tale espressione è analoga a quella utilizzata da ISTAT per definire i Sistemi Locali del Lavoro (SLL)<sup>11</sup>, intesi quali "unità territoriali identificate da un insieme di comuni contigui legati fra loro dai flussi degli spostamenti quotidiani per motivi di lavoro, rilevati in occasione dei censimenti della popolazione" (<http://www.istat.it/it/strumenti/definizioni-e-classificazioni>; accesso febbraio 2016). Per la proprietà transitiva, è quindi possibile dedurre che, con l'espressione "area vasta", il legislatore denoti un sistema locale auto-contenuto. L'interpretazione è rafforzata dalla speculare "convinzione", espressa da ISTAT, "che i sistemi locali riproducano con buona approssimazione l'estensione reale delle aree metropolitane" [ISTAT 2015, p. 27]. Sorge tuttavia il non trascurabile problema che, sulla base del Censimento della Popolazione 2011, ISTAT individua ben 611 SLL, rispetto alle attuali 110 province e alle 10 città metropolitane istituite dalla legge 56. I conti

---

<sup>8</sup> A prescindere dalla loro futura permanenza, in quanto il disegno di legge di riforme costituzionali attualmente all'esame del Parlamento ne prevede implicitamente la soppressione.

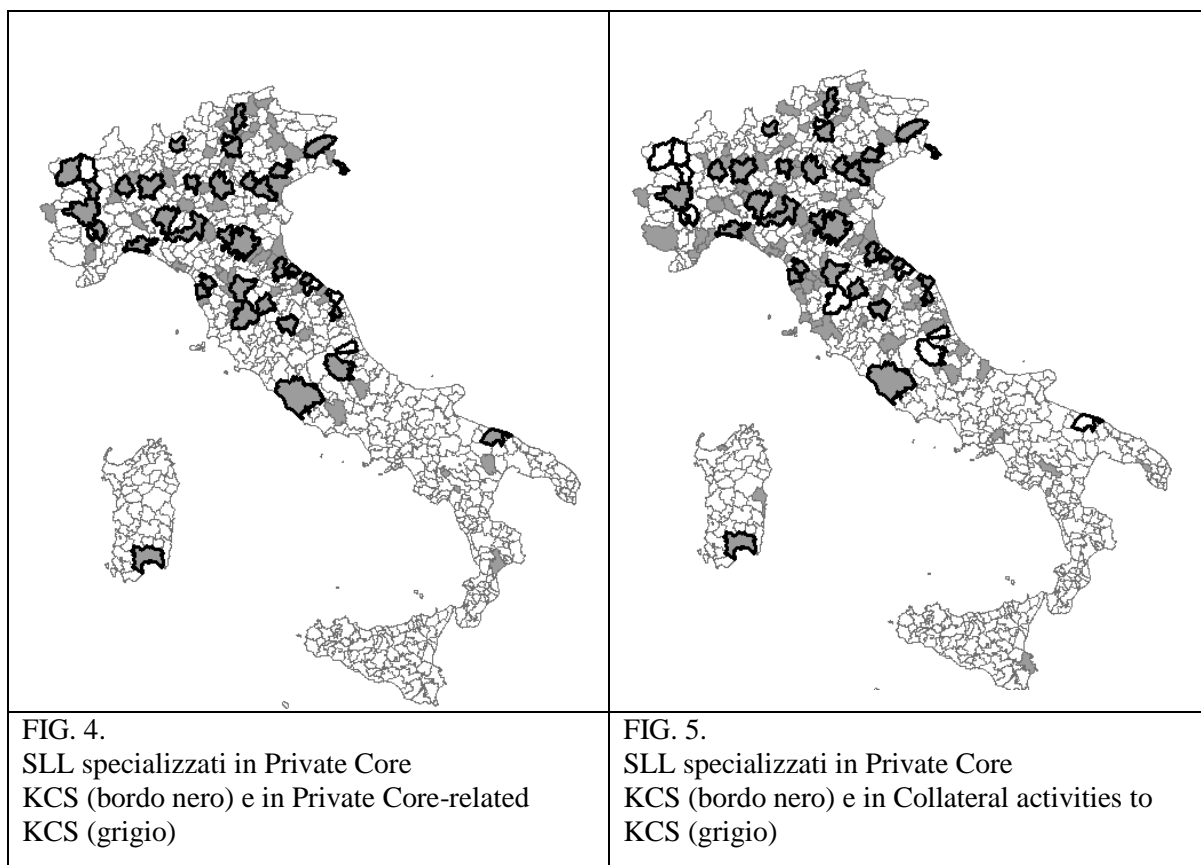
<sup>9</sup> Nello stesso senso, Carloni [2014].

<sup>10</sup> L'articolo 1, comma 19 della legge 56 recita infatti che "Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo", salva la possibilità che, a determinate condizioni, lo statuto della città metropolitana ne preveda l'elezione da parte dell'intero corpo elettorale metropolitano (comma 22).

<sup>11</sup> "Analogia" perché più ampia della definizione di SLL, in quanto fa riferimento al complesso delle relazioni locali e non soltanto ai movimenti pendolari per motivo di lavoro come assume invece l'ISTAT [2015].

evidentemente non tornano, poiché è impensabile un'ulteriore polverizzazione dell'ente intermedio proprio quando si ritengono ridondanti le province.

La soluzione al problema si trova o in un affinamento della metodologia ISTAT per l'individuazione dei SLL, capace di integrare la gerarchia delle reti nel criterio dell'auto-contenimento<sup>12</sup>, oppure nella scelta di criteri diversi, riguardanti ad esempio le relazioni industriali, come indicato da Compagnucci e Cusinato [2016] con riferimento alla filiera della conoscenza (figure 4 e 5). Le figure rappresentano la gerarchia, al 2011, dei SLL specializzati nei servizi privati ad alta intensità di conoscenza (*Knowledge-creating Services*, nella terminologia adottata dagli autori), dove la gerarchia rispecchia il livello di riflessività richiesto nelle rispettive attività caratteristiche, distinte in tre classi di importanza decrescente: *Core KCS*, *Core-related KCS* e *Collateral activities to KCS*. La geografia che ne emerge configura in maniera assai netta i sistemi metropolitani italiani, come pure la circostanza che il Mezzogiorno ne è sostanzialmente sguarnito, con l'eccezione dei casi isolati di Bari e Cagliari<sup>13</sup>.



In sintesi, l'ambiguità della nozione di area vasta, l'indefinitezza e la variabilità temporale delle sue 'realizzazioni' (riflessa nella rideterminazione decennale dei SLL da parte di ISTAT), l'estrapolazione delle 10-15 aree vaste di maggior importanza, denominate "città metropolitane" effettuata dalla legge 56, la variabilità temporale dei loro confini, la prospettata, seppur non accolta

<sup>12</sup> In effetti, applicando soltanto quest'ultimo criterio si ottengono risultati paradossali: ad esempio, il SLL di Milano, metropoli di 3.685.101 abitanti al 2011, risulta equivalente, in termini semantici, a quello di Visso (MC), che di abitanti ne conta oltre mille volte di meno (per la precisione, 3.142), il quale non può certo essere qualificato come metropolitano.

<sup>13</sup> Sull'insussistenza di motivazioni sostantive per la costituzione della città metropolitana di Reggio Calabria, [Mistri 2014]. Del resto, la stessa legge 56 ne ha condizionato l'attuazione al verificarsi di specifici presupposti, peraltro soltanto di natura formale.

dagli elettori, abolizione delle province, tutto questo segnala il superamento – o, almeno, il tentato superamento – della geografia areale/gerarchica dell’ordinamento istituzionale italiano, nel verso di un riallineamento con la nuova geografia reticolare dei fenomeni socio-economici.

### **“The Principle of the Hiding Hand”**

*The Principle of the Hiding Hand* è il titolo di un pamphlet di Albert O. Hirschman, uno studioso ‘non-convenzionale’ dell’economia dello sviluppo. Già il titolo indica un’ironica richiamo all’espressione smithiana della *hidden* (o *invisible*) *hand*, la mano nascosta del mercato che è in grado di trasformare gli egoismi individuali in benessere collettivo [Smith 1761]. La tesi di Hirschman è che le persone si lanciano generalmente in nuove imprese “*because of the erroneously presumed absence of a challenge – because the task looks easier and more manageable than it will turn out to be*” [Hirschman 1967, p. 13; evidenziazione originale]. Se, dunque, la mano nascosta porta all’ottima allocazione delle risorse in una visione sostanzialmente statica, quella che nasconde “*can help accelerate the rate at which men engage succesfully in problem-solving*” [ibidem], facilitando in tal modo il cambiamento e lo sviluppo.

Il principio della mano che nasconde ha verosimilmente guidato anche il legislatore italiano nella stesura della legge 56, almeno per la parte concernente l’istituzione delle città metropolitane. A cose fatte, non ci si può tuttavia ulteriormente nascondere le incertezze e le difficoltà cui l’applicazione ne andrà incontro. Mi limito a richiamarne le più macroscopiche, tali perché si presenteranno per prime ai *policy-maker* e, di riflesso, allo stesso legislatore quali fonti di tensioni irrisolte o ingenerate *ex novo*:

- Innanzitutto, l’identificazione *ex lege*, almeno in sede di prima istituzione, della dimensione della città metropolitana con il rispettivo territorio provinciale. Risalta, in questa scelta, una patente contraddizione, risolta soltanto grazie a un artificio lessicale. La contraddizione sta tra il definire, da un lato, la città metropolitana quale ente di area vasta, con il contenuto innovativo di cui si è ampiamente detto veicolato da questa nozione, e l’identificarla, dall’altro lato, con l’ente locale – la provincia – la cui conterminazione ha da sempre riflesso la pratica del decentramento dall’alto delle funzioni statali (*in primis*, quella della rappresentanza del governo centrale per il tramite delle prefetture<sup>14</sup>) piuttosto che le istanze di rappresentanza locali. L’artificio lessicale, *ça va sans dire*, consiste nell’attribuire anche alla provincia la qualifica di ente di area vasta: artificio effimero, stante la volontà di sopprimerle espressa dal medesimo estensore – il governo – della legge 56.
- Su un piano più sostanziale, rimane irrisolto o, quanto meno rinviato a un difficoltoso meccanismo di revisione dei confini, il nodo dell’adeguatezza della dimensione territoriale della città metropolitana rispetto a quella del fenomeno metropolitano, condensata, quest’ultima, nella nozione di “area metropolitana”. Se la questione può apparire di minore rilevanza per la quasi totalità delle città metropolitane istituite dalla legge 56, risulta invece cruciale nel caso di Venezia. Mentre nei primi casi si tratta di realtà metropolitane sostanzialmente monocentriche, per cui si può presumere che l’ambito provinciale costituisca un’approssimazione iniziale della

---

<sup>14</sup> Merita ricordare che le province del neo-costituito Regno d’Italia erano rette dal prefetto.

corrispondente area metropolitana, non fosse altro perché ne contiene il polo ordinatore, nel caso veneto la provincia di Venezia è, non soltanto, nella sua complessiva estensione, la meno metropolitana tra le province centrali della regione, ma è parte di un'area metropolitana assai più ampia, che da decenni viene indicata nella porzione di territorio compresa tra Padova, Treviso e Venezia (da cui l'orribile acronimo PATREVE). Che la provincia di Venezia non partecipi interamente del fenomeno metropolitano è desumibile dalla FIG. 6., che rappresenta i flussi di pendolarismo totale rilevati in occasione del Censimento della popolazione 2011.

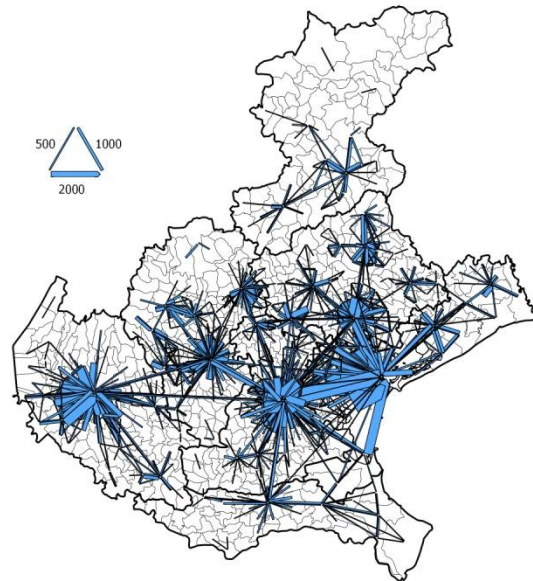


FIG. 6. Movimenti pendolari per motivi di studio e di lavoro

Fonte: regione Veneto, sezione sistema statistico regionale [2011]

Oltre ad apparire evidente il nesso di forte interdipendenza tra i tre poli citati, tanto da parlarne fondatamente di realtà metropolitana policentrica [Romano 2014], appare chiaro che le “ali” della provincia di Venezia, rispettivamente incentrate su San Donà di Piave-Portogruaro a nord-est e su Cavarzere a sud, abbiano relazioni deboli con Venezia, intrattenendo relazioni di simile importanza con altri centri rispettivamente del trevigiano e del padovano-rodigino, nonché, come rilevato da [Gambarotto et al. in Istat 2015], con altre regioni. Il rischio è pertanto che, qualora non si addivenga a un adeguamento (per aggregazione e abbandono di comuni) tra città metropolitana e area metropolitana veneta, il ruolo della prima si riveli presto inadeguato rispetto alle istanze, alle opportunità e agli interessi espressi dalla stessa area. In tal caso, le economie locali del Veneto sarebbero costrette a rimanere ancora “in cerca di città”, con indubbe compromissioni in termini di produttività, competitività e sviluppo per l'intero sistema regionale.

- L'identificazione, già rilevata, del sindaco della città metropolitana con quello del capoluogo, qualora lo statuto non opti per la sua elezione diretta su base metropolitana, opera come una *diminutio capitis* del suo potere di iniziativa politica a livello metropolitano. Da un lato, infatti, deve contrattare i margini di iniziativa con gli altri sindaci del territorio, dotati di una legittimità diretta da parte dei rispettivi elettori; dall'altro, essendo stato eletto dai cittadini del solo



capoluogo, dovrà rendere particolarmente conto a questi ultimi del suo operato anche ‘metropolitano’ onde sperare in una possibile conferma, condizione, questa, che può limitare a sua volta le possibilità di manovra con gli altri portatori d’interesse della complessiva città metropolitana. Il nodo può essere risolto mediante la previsione statutaria dell’elezione su base metropolitana, ma la condizione posta per le città metropolitane che non superino i tre milioni di abitanti – ovvero, che entro si sia proceduto ad articolare il territorio del capoluogo in più comuni (articolo 1, comma 22 della legge 56) – è particolarmente gravosa e, nel caso di Venezia, assai politicamente sensibile, tenuto conto che il tema della divisione del territorio comunale ha formato oggetto di ripetuti referendum negli ultimi decenni: a tal punto sensibile che l’attuale sindaco, pur essendosi precedentemente espresso a favore dell’elezione da parte di tutti i cittadini quale “imprescindibile aspetto” [Brugnaro 2014, p. 41], ha proposto uno Statuto in cui manca tale previsione.

- Un’altra sfida ‘nascosta’ si trova nel rapporto tra città metropolitana e regione, per il motivo congiunto della rilevanza politica, almeno potenziale, della città metropolitana e l’operare dei due enti su materie sostanzialmente simili (per materia e per scala territoriale, considerata la rilevanza della città metropolitana). Si assiste pertanto al paradosso secondo il quale, mentre nel progetto di riforma costituzionale respinto dal corpo elettorale si prevedeva l’eliminazione della categoria delle materie concorrenti tra Stato e regioni, lo stesso legislatore ha introdotto le condizioni per le quali un simile problema si presenti tra regione e città metropolitana/e, a meno che la prima non limiti decisamente le capacità di iniziativa delle seconde, ipotesi a sua volta stridente con il compito loro affidato di dotarsi di un piano strategico.
- Vi è infine il nodo delle risorse, essendo le città metropolitane istituite senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio statale, beneficiando così attingere in via ordinaria alle sole risorse precedentemente attribuite alla rispettiva provincia. L’estensione delle competenze attribuite alla città metropolitana rispetto a quelle provinciali fa dubitare della sostenibilità della soluzione, tant’è che il PON città metropolitane 2014-2020 stanziava quasi novecento milioni di euro su fondi comunitari per finanziare l’avvio dell’attività degli enti e, particolarmente, la redazione del piano strategico. L’interrogativo si pone, tuttavia, circa le possibilità di programmazione a lungo termine in presenza di finanziamenti spot, pur di non trascurabile entità.

Più o meno consapevolmente e intenzionalmente, la mano del legislatore non è stata avara nel nascondere ambiguità e rischi nell’istituzione delle città metropolitane. Il rischio maggiore, di cui è immagine speculare un’opportunità, è che la cultura del breve periodo, oggi imperante nelle istituzioni, ma anche in gran parte del mondo produttivo, conduca verso interpretazioni ‘al ribasso’ della riforma messa in campo dalla legge 56, con l’esito gattopardesco, paventato da molte parti, di ridurre le città metropolitane alle province di prima sotto altro nome. L’opportunità consiste nell’assumere una visione di lungo periodo, svincolata dalle logiche elettorali e dagli umori dei sondaggi, ma non si può chiedere lungimiranza ai timorosi.

## Riferimenti bibliografici

Astengo G.

1966 *Urbanistica*, in *Enciclopedia Universale dell'Arte*, Venezia, Sansoni, Vol. XIV, 541-642.

Barrios S., Burgelman J.C.

2007 *Information and Communication Technologies, Market Rigidities and Growth: Implications for EU Policies*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Brugnarò L.

2014 *Le Città metropolitane nella nuova competizione economica globale*, in *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PATREVE*, a cura di L. Romano, Venezia, Marsilio, 39-41.

Calafati A.G.

2009 *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli.

Camagni R.

1993 *Principi di economia urbana e territoriale*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.

Carloni E.

2014 *Art. 1, comma 3*, in *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, a cura di A. Sterpa, Napoli, Jovene, 65-74.

Christaller W.

1933 *Die zentralen Orten in Süddeutsch-Land*, Jena, Gustav Fischer.

Compagnucci F., Cusinato A.

2016 *Il ruolo delle piccole e medie città nell'economia 3.0. Evidenze dal caso italiano*, in *Scienze regionali*, n. 2, 61-90.

Cusinato A.

2012 *La pianificazione del territorio nell'epoca della conoscenza. Il punto di vista di un economista*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 103, 11-29.

2015 *Il paesaggio, tessera mancante nella nozione di milieu*, in *Scienze Regionali*, n. 2, 5-32.

Giddens A.

1991 *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity.

1994 *Living in a Post-Traditional Society*, in *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order* a cura di U. Beck, A. Giddens, S. Lash, Cambridge, Polity, 56-109.

Glaeser E.L., Kohlhase J.E.

2004 *Cities, regions and the decline of transport costs*, in *Papers in Regional Science*, n. 1, 197-228.

Hendriks P.H.J.

2001 *Many Rivers to Cross: From ICT to Knowledge Management Systems*, in *Journal of Information Technology*, n. 2, 57-72.

- Hirschman A.O.  
1967 *The Principle of the Hiding Hand*, Washington DC, Brookings Institution.
- ISTAT  
2015 *La nuova geografia dei sistemi locali*, Roma, Istituto Nazionale di Statistica.
- King A.  
1999 *Legitimizing Post-Fordism: A Critique of Anthony Giddens' Later Works*, in *Telos*, n. 1, 61-77.
- Kuhn T.S.  
1962 *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press.
- Marini F.S.  
2014 *I tentativi di riforma del governo dell'area vasta in Italia*, in *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014*, n. 56, a cura di A. Sterpa, Napoli, Jovene, 3-13.
- Mistri M.  
2014 *La Città metropolitana in Italia. Un disastro annunciato*. in *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PATREVE*, a cura di L. Romano, Venezia, Marsilio, 127-138.
- Peach C.  
1986 *A Geographical Perspective on the 1981 Urban Riots in England*, in *Ethnic and Racial Studies*, n. 3, 396-411.
- Piore M.J., Sabel C.F.  
1984 *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books.
- Piperata G.  
2014 *Art. 1, comma 2*, in *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014*, n. 56, a cura di A Sterpa, Napoli, Jovene, 52-64.
- Roversi Monaco M.  
2014 *Art. 1, commi 7-8, 19-25, 40-43*, in *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014*, n. 56, a cura di A Sterpa, Napoli, Jovene, 103-108.
- Sennet R.  
2006 *The Culture of the New Capitalism*, London, Yale University Press.
- Smith A.  
1761 *The Theory of Moral Sentiments*, London, A. Millar.
- Vigneri A.  
2014 *Città metropolitana e area metropolitana nella legge Delrio*. in *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PATREVE*, a cura di L. Romano, Venezia, Marsilio, 121-125.