

Città metropolitana di Venezia

ADRIANA VIGNERI
Fondazione Astrid

La premessa da cui deve partire ogni considerazione sulla creazione da parte del legislatore delle Città metropolitane in Italia è la presa d'atto che l'Unione europea ha deciso di “declinare gli effetti territoriali dell'internalizzazione della sua economia nei termini del paradigma della competizione territoriale”. Ciò significa che ha “assegnato ai sistemi locali la responsabilità politica (e persino morale) dei propri dis-equilibri economici, che per definizione ora si manifestano come dis-equilibri locali”. Di conseguenza, dalla metà degli anni novanta in gran parte dei paesi dell'Unione europea è iniziato un adeguamento delle istituzioni e dei sistemi decisionali funzionale alle nuove esigenze. Se non vi è un processo evolutivo spontaneo che renda la città capace di formulare ed attuare strategie di adeguamento al contesto competitivo in un territorio funzionalmente delimitato, occorrono politiche di adeguamento istituzionale in grado di rimuovere gli ostacoli e di innescare processi evolutivi nella direzione desiderata.

Il contesto nel quale nasce la Città metropolitana di Venezia

Il contesto nel quale nasce la Città metropolitana di Venezia (CMVE) è stato fortemente segnato, da un lato, dalla mancanza degli ordinari organi politici nella città capofila nell'anno precedente la costituzione dei nuovi organi; dall'altro, dall'ostilità regionale. Va tuttavia detto che l'interesse per il nuovo ente metropolitano ha avuto in quest'area alterne vicende, ed è stato paradossalmente meno vivo proprio nell'avvicinarsi della sua realizzazione. Inoltre, nel tempo risalente il tema del governo di un'area vasta metropolitana si è intrecciato e sovrapposto a quello del Comprensorio dei Comuni contermini alla laguna di Venezia (23 Comuni, legge speciale per Venezia n. 171/1973). Nonostante quest'ultimo (il Comprensorio, mentre il relativo piano comprensoriale non ha mai visto la luce) fosse orientato alla gestione territoriale, ambientale e paesaggistica, esso costituì l'inesco per una serie di iniziative comunali tese a individuare un nuovo livello di governo di area metropolitana vasta nel periodo 1994-1998. Nel 2000, i sindaci di Venezia, Padova e Treviso sottoscrivono un protocollo d'intesa per la promozione della Città metropolitana “centro-Veneta”, cui aderiscono altri 52 Comuni. Era infatti già ampiamente diffusa la convinzione che si dovesse trattare di un'area centrale della Regione – secondo il modello di area metropolitana multicentrica - comprendente Comuni di tre Province, come sarà poi illustrato dallo studio dell'OCSE svolto tra il 2008 e il 2009 e pubblicato nel 2010 dall'Ocse stesso. A questa fase positiva segue negli anni più recenti un declino di interesse da parte delle istituzioni comunali, Venezia compresa, tanto che l'ultima iniziativa che si può segnalare è il protocollo d'intesa dei sindaci di Venezia e Padova del 2007 per promuovere accordi operativi tra le due città, che non ha avuto seguito. Mentre il Presidente della Regione Luca Zaia, confermato nelle elezioni del 2015, definisce le Città metropolitane “carrozzi partitici nati senza l'essenza della democrazia, il voto popolare” (Comunicato stampa n° 2303 del 13/10/2014).

Un altro elemento di cui tener conto per definire il contesto in cui è destinata a operare la Città metropolitana di Venezia è il grado di coesione interna del territorio già provinciale. Assai modesto, se si eccettua forse l'organizzazione autonoma della sua parte orientale, il Veneto orientale. Dal 1993

è in vigore una legge regionale che riconosce come organismo di consultazione della Regione la Conferenza dei sindaci del Veneto orientale (20 Comuni, i due principali sono San Donà e Portogruaro), e tuttavia rimane la separazione tra i due nuclei, intorno a San Donà, da un lato, e a Portogruaro, dall'altro. Non si è raggiunta tra i due centri una capacità collaborativa adeguata. Nel restante territorio non vi è esperienza di unioni di Comuni (tranne una, l'Unione dei Comuni di Fossalta di Portogruaro e Teglio Veneto). Soltanto negli ultimissimi tempi si sono costituite due grandi unioni, la Città della Riviera del Brenta (37.314 abitanti) e l'Unione del Miranese (122.718 abitanti), in funzione di dialogo con la - o di contrapposizione alla - Città metropolitana.

Di conseguenza, la CMVE nasce senza un lavoro preparatorio alle spalle, senza la pratica politica di strumenti di coesione tra Comuni nella pianificazione territoriale, e senza il consenso regionale. Si può citare favorevolmente soltanto l'esperienza provinciale dei piani strategici territoriali condivisi tra singoli Comuni e la Provincia di Venezia, per cui 31 Comuni (su 44) hanno scelto la procedura di co-pianificazione. Per contro, non hanno avuto alcun seguito le previsioni, contenute nel PTPC vigente, di coordinamento per specifici progetti di settore¹. Ci si augura che questa chiusura comunale sia stata effetto della diversa *governance* provinciale, ora modificata, e che il carattere rappresentativo delle amministrazioni comunali proprio del nuovo assetto costituisca elemento decisivo per l'introduzione di decisioni collaborative.

Per parte sua, la Regione ha provveduto sia pure in ritardo al riordino delle funzioni provinciali (l.r. n. 19/2015), con le relative ricadute sulle competenze della Città metropolitana. La legge conferma - oltre alle funzioni fondamentali - quelle già conferite dalla Regione alle Province, comprese le funzioni di polizia provinciale correlate alle funzioni conferite dalla Regione. La materia dei servizi per il lavoro è risolta con la previsione di un accordo tra Giunta regionale e Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Conseguentemente, alla Città metropolitana di Venezia spettano le funzioni non fondamentali confermate in capo alle Province. Quanto invece alle "funzioni in materia di urbanistica" (essenzialmente l'approvazione dei piani strutturali comunali, denominati in Veneto PAT), la Regione si è cautelata, con norma di dubbia legittimità, stabilendo che esse "sono trasferite successivamente all'approvazione dello statuto" (art. 8, co. 3, l.r. Veneto n. 19/2015). La dubbia legittimità di un simile rinvio, con la necessità secondo la Regione di un successivo "atto di trasferimento", deriva dal fatto che le Città metropolitane succedono alle Province omonime e ne esercitano le funzioni, tutte, per effetto della norma della legge 56, non di un atto di trasferimento regionale. Cui si aggiungono, da quando il sindaco della città capoluogo diventa anche sindaco metropolitano, le funzioni fondamentali proprie, dei commi da 44 a 46 della legge 56. Quindi le funzioni, fondamentali e non, sono già da tempo in capo alla CMVE. Ciò che la Regione può fare è distribuire diversamente le funzioni provinciali, diverse da quelle fondamentali (legge Delrio, comma 89). Al più, la Regione avrebbe potuto dire, ma anche questo è dubbio, che - in deroga - le funzioni in materia urbanistica "non possono essere esercitate" prima dell'approvazione dello statuto. Con la conseguenza che, approvato lo Statuto, la condizione si è verificata. Sembra d'altra parte che neppure la Giunta regionale confidi molto su quella norma, dato che con un emendamento alla legge di

¹ Progetti strategici previsti dall'art.59 delle NTA PTC, ma mai avviati: - Progetto Strategico Infrastrutture Metropolitane Integrate - Progetto Strategico Sistema Costiero - Progetto Strategico della Nautica - Progetto Strategico degli Itinerari Culturali - Progetto Strategico Reti Ecologiche - Progetto Strategico Laguna di Caorle e Bibione - Foce del Tagliamento.

stabilità regionale, poi ritirato, si è tentato di dilazionare ulteriormente l'esercizio di tali competenze, questa volta fino all'approvazione da parte della Città metropolitana di Venezia del proprio piano strategico.

Le scelte statutarie e la ricerca di nuove funzioni

In linea generale, dallo Statuto veneziano si evince che la Città metropolitana è intesa come ente territoriale, rappresentativo di una comunità, anche se per ora in secondo grado, come dimostrato dalla previsione di future elezioni dirette, e dalla possibilità di introdurre un voto sulle linee programmatiche del Sindaco. Ente territoriale aperto all'ingresso, e quindi alla collaborazione, dei Comuni confinanti, esprimendo così la consapevolezza che la dimensione dell'area metropolitana non è quella standard individuata dalla legge, e forse anche che quella veneta non è un'area metropolitana monocentrica.

Per altri aspetti, lo Statuto veneziano ha caratteri peculiari, che possono essere facilmente letti come riflesso del contesto sopra descritto. Il primo di questi è la valorizzazione della conferenza metropolitana, i cui componenti possono ricevere deleghe dal sindaco, mentre la legge attribuisce tale possibilità soltanto ai consiglieri metropolitani; il parere contrario della conferenza metropolitana sul piano strategico e sul piano territoriale può essere superato, ma richiede il voto favorevole dei due terzi dei componenti il consiglio metropolitano. Non siamo all'unanimità, ma ci si avvicina. In secondo luogo, la scelta di *self restraint* nei contenuti e negli effetti degli atti di piano: il piano strategico è soltanto "cornice di riferimento" per gli enti locali, che sono tuttavia penalizzati, ove se ne discostino, in termini di finanziamenti e interventi; il piano territoriale ha efficacia prescrittiva limitatamente alle strutture di comunicazione, alle reti di servizi e alle infrastrutture di portata sovracomunale. Grande cautela, inoltre, nella previsione dei poteri metropolitani di organizzazione dei servizi pubblici locali, compresi quelli a rete di rilevanza economica, cautela difficilmente compatibile con le norme che, al momento della redazione dello statuto, erano in corso di approvazione nel decreto delegato di attuazione dell'art. 19 della legge Madia 124/2015. In terzo luogo, valorizzazione delle zone omogenee, per cui l'articolazione del piano strategico, del piano territoriale e del DUP deve tener conto delle zone omogenee e i relativi piani ne devono acquisire il consenso. Anche se lo Statuto non indica ancora come le zone omogenee debbono essere individuate rappresentate.

In poche parole, si può dire che i Comuni metropolitani si attendono dalla Città Metropolitana assistenza, specie per l'esercizio associato di funzioni, ne temono i poteri, e temono di doversi accollare debiti pregressi (specie in tema di società di gestione dei servizi, art. 9, comma 4, dello Statuto).

Per altro verso, la Città metropolitana di Venezia – pur neonata - è rivolta ad allargare le proprie funzioni, sia verso la Regione, sia verso lo Stato. Nei confronti della Regione, vi è un evidente problema di adeguamento della legislazione regionale all'esistenza della Città metropolitana: ad iniziare dalla legislazione in materia urbanistica e di pianificazione territoriale, per proseguire con l'organizzazione territoriale dei servizi a rete. Si può dire che, nel caso veneto, la strada della contrattazione con la Regione è inevitabile, come si è visto, finanche per esercitare come Città metropolitana le funzioni che già esercitava la Provincia.

Nei confronti dello Stato, si tratta delle funzioni del Magistrato alle acque per le Province venete e di Mantova, che sono state trasferite al Provveditorato interregionale alle opere pubbliche,

articolazione periferica del Ministero per le Infrastrutture. Tuttavia, parte di quelle funzioni, in sostanza tutte quelle che riguardano Venezia e la sua laguna, spettano alla Città metropolitana. Infatti è previsto (legge 114 dell'11 agosto 2014, di conversione del decreto-legge del 24 giugno 2014, n. 90, comma 3 dell'articolo 18) che con decreto del PCM (che avrebbe dovuto essere adottato entro il marzo 2015), le competenze in materia di salvaguardia e di risanamento della città di Venezia e dell'ambiente lagunare, di polizia lagunare e di organizzazione della vigilanza lagunare, nonché di tutela dall'inquinamento delle acque, devono essere trasferite, con le relative risorse, alla CMVE. Ora che il nuovo ente è costituito e funzionante, non vi è più motivo di ritardare il decreto di trasferimento.

Se il trasferimento effettivamente vi sarà (e sarà stato possibile grazie al "salto" da Comune a Città metropolitana), la CMVE accentuerà inevitabilmente i suoi caratteri veneziani e lagunari, ma questo non dovrà avvenire a scapito delle politiche pubbliche più propriamente metropolitane, che coinvolgono un territorio con caratteri molto diversi dagli spazi lagunari.

Politiche metropolitane e modello di governo

Sintetizzando quanto detto brevemente fin qui, abbiamo a che fare con una Città metropolitana certo inadeguata per dimensione - a confronto con la relativa area metropolitana - priva di esperienza di collaborazione amministrativa nel proprio territorio, con una città capoluogo che per le sue particolari caratteristiche potrebbe essere più attenta al mare che alla terraferma, e bisognosa di particolari soccorsi statali, e con uno statuto particolarmente connotato dalla diffidenza verso i possibili poteri metropolitani. Cui va aggiunta la questione della separazione di Mestre da Venezia, periodicamente riproposta e fin qui sempre nettamente bocciata, ma che ora si presenta in termini nuovi, essendo assai dubbio, per non dire del tutto escluso, che in presenza di una procedura specificamente dedicata alla articolazione in più Comuni del capoluogo (legge Delrio, art. 1, comma 22) si possa utilizzare la disciplina generale regionale, mediante la quale si istituiscono nuovi Comuni, per istituire il di Mestre entro la Città metropolitana.

Un fallimento assicurato? Certamente no. Non vale soltanto per Venezia la previsione che "occorre aspettarsi, nella prima fase attuativa della legge, comportamenti corporativi ed antagonisti verso le Città metropolitane ... da regioni e Comuni, poco disposti a cedere porzioni della loro *sovranità* e del loro potere locale"². Ma occorre anche dire francamente che moltissimo dipenderà dalle capacità degli amministratori locali e regionali. Da parte degli amministratori locali, di ragionare in termini di politiche pubbliche, e non di materie e competenze; da parte della Regione, di adeguare la propria legislazione in modo da consentire alla Città metropolitana di svolgere i propri compiti. Si dirà: l'adeguamento della legislazione regionale in funzione del nuovo ente è un obbligo di legge! E con questo? Quanti "obblighi di legge" per le Regioni (e non solo) sono rimasti lettera morta? Pensiamo soltanto a quanti anni sono stati necessari perché fossero istituiti e funzionanti gli enti di governo dei servizi pubblici a rete, con le leggi dello Stato ridotte a grida manzoniana.

Se dal versante regionale vi è una lunga esperienza in tema di rapporti con gli enti locali, e l'ostilità regionale nei confronti del nuovo ente non è certo dissimulata, non resta che sperare si faccia strada la consapevolezza del comune interesse per un nucleo metropolitano forte, e trainante lo sviluppo regionale; dal versante dei Comuni metropolitani la novità istituzionale, lo strumento di governo messo nelle mani dei Comuni, è di eccezionale importanza. Il governo dell'area

²A. Luccarelli, *Il nuovo governo dell'area vasta*, a cura di A. Sterpa, Iovene, 2014, pag. 31.

metropolitana è affidato alle stesse mani di chi esercita le funzioni amministrative e di indirizzo a diretto contatto con i cittadini.

Non si può immaginare situazione più favorevole, più democratica. Agli amministratori comunali è risparmiato: di essere soggetti passivi di un ceto politico diverso, che amministri l'ente di area vasta, come era prima; di essere soggetti passivi dell'amministrazione regionale, cui inevitabilmente spetterebbero le funzioni di area vasta, se non altrimenti affidate.

Siamo sicuri che un sistema elettorale diretto sia, o sarebbe stato, la scelta migliore per avviare l'attività del nuovo ente? Elezioni dirette degli organi decisionali in una situazione in cui l'insieme degli abitanti dei 44 Comuni non si sente affatto, per ora, un'unica comunità? Con quale volontà, con quale consapevolezza, sceglierebbero gli amministratori, per quale missione? La missione non può emergere che con il tempo, e il lavoro degli amministratori attuali, gli amministratori comunali, che conoscono i problemi del loro territorio, e di quello degli altri Comuni; e che possono, con uno sforzo, riuscire a individuare le politiche di sviluppo che potranno portare il territorio metropolitano nel suo insieme a crescere nei modi che servono per reggere la competizione territoriale, interna ed europea. O a proporre di alternative, nella dinamica maggioranza/opposizione. Di modo che, con il tempo, si evidenzierà una politica metropolitana, e su quella base si potrà anche configurare una comunità, e quindi passare all'elezione diretta. Ponendosi peraltro il problema, se non sia saggio, introducendo l'elettorale attivo universale, mantenere ristretto agli amministratori locali l'elettorato passivo, per non perdere il legame, che a me pare prezioso, tra amministratori dei Comuni e amministratori della Città metropolitana.

Qualche conclusione

Il legislatore ha configurato un ente ma un altro ha soppresso. Il saldo è quindi formalmente zero. Tuttavia, ciò è sostanzialmente positivo perché a mio avviso il nuovo ente ha una marcia in più, in ragione della sua *governance*. Vi è inoltre di positivo che fin da subito a Venezia si è dichiarata la volontà di collaborazione con i Comuni che non appartengono al "territorio" metropolitano, ma fanno parte della stessa "area metropolitana". Perché non sono i confini amministrativi che fanno una conurbazione metropolitana. Giusto, ovvio.

Non dobbiamo per questo dimenticare che si tratta pur sempre anche di produrre un effetto di "localizzazione". Di creare in un luogo le condizioni perché esso sia considerato come desiderabile per andarci a lavorare, a vivere, a studiare, a crescere, ad innovare. La creazione di ente vecchio/nuovo non è quindi necessariamente fuori luogo. Fino a che esso non costituisca un ostacolo anziché uno strumento. Questo è probabilmente l'interrogativo più sensato che resta da porsi. La CMVE può diventare un ostacolo? Io non lo credo, credo che i vantaggi siano più degli svantaggi. Ma la questione resta aperta.

Certo, questi amministratori comunali/metropolitani debbono avere chiaro che lo sguardo va tenuto sempre alzato, al di fuori dei propri confini e indipendentemente dai confini, perché i processi di sviluppo, le professioni, le innovazioni, non seguono le circoscrizioni amministrative, ma altre dinamiche.

Riferimenti bibliografici

Calafati, A.G.

2009 *Economia in cerca di città*, Roma, Donzelli editore

Lucarelli, A.

2014 *Il nuovo governo dell'area vasta*, a cura di A. STERPA, Napoli, Iovene

OECD

2010 *OECD Territorial Reviews: Venice, Italy 2010*, Paris, OECD Publishing