



Fondatore Alberto Di Blasi	Ufficio di Direzione Carlo Pongetti Tania Rossetto
Direttore Elena dell'Agnese	Carlo Salone Rosario Sommella Sergio Zilli

Territori amministrati. La geografia politica dell'Italia dopo la legge 56/2014

a cura di Francesco Dini e Sergio Zilli

Francesco Dini, Sergio Zilli	Gruppo AGEI «Territori amministrati» e legge 56: le ragioni di un'analisi regionale del processo di attuazione 2014-2022	3
Francesco Dini, Sergio Zilli	Legge 56/2014 e geografia politica dell'Italia: valutazione d'impatto ambientale	6
Fiorenzo Ferlaino, Francesca Silvia Rota	Lo stato di attuazione della legge 56 in Piemonte	24
Alberto Ceriani, Franco Sacchi, Federica Signoretti	Città metropolitana di Milano, province e forme di intercomunalità lombarde dopo la legge 56/2014	34
Simonetta Armondi, Matteo Bolocan Goldstein, Paolo Molinari	Poteri e politiche territoriali in un contesto plurale: il sistema delle autonomie lombarde tra riforme e nuove sfide	45
Stefano Soriani, Alessandro Calzavara	Una valutazione critica sull'implementazione della legge 56 in Veneto: il caso della Città metropolitana di Venezia	56
Sergio Zilli	«Ritorna alla casella di partenza». La gestione del riordino amministrativo in Friuli Venezia Giulia	65
Silvia Grandi	Riflessioni sul riordino istituzionale e territoriale in Emilia-Romagna	76
Francesco Dini, Patrizia Romei	Legge 56 e Toscana: metalettura della norma	85
Maria Prezioso, Angela D'Orazio	Città metropolitana di Roma Capitale nel quadro regionale: una transizione incompiuta e un assetto irrisolto	97
Roberta Gemmiti	Nuove sfide per fragili equilibri: il caso della regione Lazio	110
Marina Fuschi, Aldo Cilli	L'Abruzzo tra inerzia riformatrice e prove di protagonismo territoriale	118
Marina Fuschi, Aldo Cilli	La riforma degli enti locali in un'emblematica periferia fragile: il caso del Molise	128
Libera D'Alessandro, Rosario Sommella	Traiettorie regionali e biforcazioni metropolitane: il caso di Napoli e della Campania	138
Stefano De Rubertis	Riordino territoriale in Puglia: la Città metropolitana di Bari	149
Ornella Albolino	Le province della Basilicata tra centralismo regionale e nuova geografia istituzionale	163
Giovanni Modaffari	La Città metropolitana di Reggio Calabria fra scelte strategiche e ricerca di futuro	171
Luigi Scrofani	Governo del territorio e riforma delle autonomie in Sicilia: la geografia variabile delle aggregazioni di Comuni	182
Barbara Cadeddu, Maurizio Memoli, Giovanni Sistu	Il dis-ordine creativo del ritaglio amministrativo in Sardegna	191

Una valutazione critica sull'implementazione della legge 56 in Veneto: il caso della Città metropolitana di Venezia

Con riferimento all'istituzione delle Città metropolitane in Italia, l'articolo considera le prime fasi di implementazione della legge di riforma Delrio nel caso veneziano, prendendo in esame il percorso che ne ha guidato la nascita, gli impatti sul sistema di pianificazione e sul sistema di governance territoriale. L'articolo conferma come le debolezze intrinseche della legge e i difficili rapporti con il Governo regionale rendano il nuovo livello metropolitano incapace di innovare il sistema di governance urbana.

A Critical Assessment of the Implementation of the Law 56 in Veneto: The Case of Venice Metropolitan City

This paper analyses the first steps in the process of implementation in the Venice case of the Delrio's metropolitan reform. It takes into consideration the path that drove its setting up and establishment, its main impacts on the planning system and on the system of territorial governance. Our study confirms that the main weak points that inherently characterize the Delrio law and the very difficult relation with the regional level of government make the Metropolitan City of Venice unable to contribute to innovate the system of urban governance.

Une évaluation critique sur l'application de la loi 56 dans le cas de la Ville Métropolitaine de Venise

En référence à la création de villes métropolitaines en Italie, l'article examine les premières étapes de l'application de la Loi de réforme Delrio dans le cas vénitien, en examinant le chemin qui a guidé sa création, les impacts sur le système de planification et sur le système de gouvernance. L'article confirme comment les faiblesses inhérentes à la loi et les relations difficiles avec le gouvernement régional rendent le nouveau niveau métropolitain incapable d'innover le système de gouvernance urbaine.

Parole chiave: Città metropolitana di Venezia, Veneto, legge Delrio

Keywords: Venice Metropolitan City, Veneto, Delrio law

Mots-clés : Ville Métropolitaine de Venise, Veneto, loi Delrio

Stefano Soriani, Università Ca' Foscari Venezia, Dipartimento di Economia – soriani@unive.it

Alessandro Calzavara – alessandro@calzavara.net

1. Introduzione

La promulgazione della legge Delrio (l. 56 del 7 aprile 2014) è stata sin da subito accompagnata da una serie di valutazioni molto critiche sui modi in cui essa ha dato attuazione a quello che, almeno dai primi anni Novanta del secolo scorso, si ritiene essere un *must* delle politiche territoriali e urbane nel nostro Paese: organizzare e rafforzare processi di *governance* metropolitana in grado di rispondere adeguatamente sia ai problemi posti dall'evidente incapacità di governare in modo efficiente (dal punto di vista amministrativo e della fornitura di servizi) territori e morfologie insediative sempre più complesse (come esito di dinamiche di decentramento poco coordinate dal punto

di vista della pianificazione e programmazione economica-infrastrutturale), sia alla necessità di avviare forme di pianificazione strategica maggiormente orientate a obiettivi di crescita economica e competitività urbana (Brenner, 2003; Dini e Zilli, 2014; Fedeli, 2017; Zimmerman e Getimis, 2017). In questa prospettiva, sono state varie volte evidenziati i punti più deboli della riforma: la sua natura «regressiva» dal punto di vista geografico, dovuta alla scelta di privilegiare i confini provinciali – elemento questo, particolarmente critico soprattutto nei territori plasmatis dal policentrismo e dal processo di «regionalizzazione dell'urbano» (Fedeli, 2017; Soja, 2011), come la pianura veneta – l'aver accomunato realtà urbane estremamente diverse, al punto da svilirne il senso stesso;



l'aver adottato una logica solo normativa al tema metropolitano, istituendo per legge le Città metropolitane e «calandole dall'alto» in un quadro amministrativo già ipertrofico e caratterizzato da una vera e propria «babele» normativa; l'aver definito in maniera molto sfumata le funzioni stesse dei nuovi enti; l'aver lasciato alla «buona volontà» delle parti coinvolte (vale a dire i diversi livelli di governo), senza un'adeguata opera di regia, la ricerca di quel *tuning* istituzionale necessario affinché il nuovo ente, e quindi il complesso processo di *rescaling* delle politiche statali, sia davvero in grado di innovare la *governance* territoriale (ad esempio attraverso la delega di funzioni) (Bartalletti, 2015; Soriani e Calzavara, 2016).

Rispetto a questo quadro, chi scrive ha suggerito come la legge Delrio potesse comunque aprire una «finestra di opportunità» nel sistema della *governance* urbana: la legge di riforma, infatti, nonostante le sue evidenti debolezze, aveva il merito di riportare al centro dell'attenzione, in un periodo caratterizzato dalla «dittatura» delle logiche macroeconomiche e finanziarie nazionali, il ruolo delle aree metropolitane come leva per nuovi processi di crescita, la necessità di riorganizzare gli ambiti spaziali dell'azione amministrativa, l'importanza del coordinamento, della cooperazione e della partecipazione degli attori economici nei processi di pianificazione strategica. Al tempo stesso, sottolineavamo come la legge dovesse essere intesa solo come un primo passo di un complesso, e dagli esiti non scontati, processo di innovazione istituzionale e organizzativa che richiedeva sia una delicata opera di mediazione tra i diversi livelli di governo, sia la condivisione di una visione e di una strategia metropolitana, attraverso il più ampio coinvolgimento degli attori economici e della società civile, nelle loro diverse articolazioni (Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019). In questo contributo ci proponiamo di abbozzare alcune preliminari valutazioni sulle modalità della sua applicazione e i suoi primi esiti nel caso della Città metropolitana di Venezia (CmV).

2. L'istituzionalizzazione del nuovo ente metropolitano

Per quanto riguarda la coerenza della normativa regionale con quella nazionale, la situazione veneziana può definirsi «coerente e in attesa di sviluppi». Con la legge regionale 19 del 29 ottobre 2015 *Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali*, la Regione Veneto ha infatti

dato attuazione alla riforma Delrio: si tratta di una «legge ponte» che affronta le problematiche di transizione più urgenti, in materia di personale e modalità di finanziamento del nuovo ente, e che conferma le principali attribuzioni provinciali, in attesa di un completo assestamento della riforma degli enti intermedi, a livello sia regionale sia nazionale.

Importante richiamare come la lr 19 del 29 ottobre 2015 ribadisca in linea di principio la possibilità di conferire ulteriori funzioni alla CmV, sentito l'Osservatorio regionale e acquisito il parere del Consiglio delle autonomie locali, senza però nemmeno prefigurare possibili applicazioni. Unica parziale novità, viene riconfermata, quale riconoscimento della peculiarità della montagna veneta, l'autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla Provincia di Belluno. Si tratta, in realtà, di una previsione già presente nello Statuto della Regione, ma di fatto fino ad oggi con pochi effetti. Alla lr 19 del 29 ottobre 2015 è poi seguita la delibera 1454 di Giunta regionale del 21 settembre 2016, che ha approvato uno schema di accordo quadro tra la Regione, le Province e la CmV, che sostanzialmente mantiene ancora le funzioni della provincia, avvia il processo di revisione delle partecipazioni e degli enti strumentali, ma delegando il riordino a successivi accordi da stipularsi e a successivi disegni di legge o provvedimenti amministrativi. Cosa di cui non vi è fino a oggi traccia alcuna.

Per quanto riguarda il processo e grado di istituzionalizzazione, il processo di formazione può dirsi concluso: il Consiglio metropolitano, composto da diciotto membri, è stato eletto il 9 agosto 2015; il Sindaco della CmV, sindaco del capoluogo, è in carica dal 31 agosto 2015; lo Statuto è entrato in vigore il 22 febbraio 2016; il Regolamento per il funzionamento del Consiglio metropolitano è stato approvato il 5 aprile 2017. Si tratta di adempimenti formali, dovuti e per molti aspetti scontati, che si sono però prodotti in un periodo estremamente delicato della vita politica e amministrativa della città, seguito allo scioglimento del Consiglio comunale (22 luglio 2014), quale esito dalla vicenda giudiziaria legata al MOSE, e alla nomina di un commissario straordinario. Il 21 dicembre del 2018 è stato approvato il primo *Piano strategico metropolitano* (Psm) per il triennio 2019-2021. Infine, nel marzo 2019 vi è stata l'approvazione (in via transitoria e sino a diverso assetto legislativo) del Piano territoriale generale della CmV con tutti i contenuti del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) della Provincia di Venezia.



3. Città metropolitana, area metropolitana e il rapporto con il Governo regionale

Nel merito del rapporto tra la CmV e l'area metropolitana centro-veneta¹, va sottolineato come la scelta di identificare la Città metropolitana con la provincia abbia risolto, di fatto annullandolo, il dibattito pluridecennale sulla questione metropolitana in Veneto, che aveva dato dignità ad una prospettiva metropolitana «larga», che, pur nella difficoltà di identificarne con nettezza i confini e nella pluralità delle diverse posizioni, riconosceva come baricentro e ragione stessa della riflessione proprio le relazioni che il sistema urbano veneziano stabiliva con quelli di Padova e Treviso² (OECD, 2010; Corò e Dalla Torre, 2015; Fregolent, 2013; Soriani e Calzavara, 2016).

Va ricordato poi come una prospettiva di area metropolitana vasta, in grado di ricomprendere le tre province, avesse già ricevuto in diversi periodi il sostegno di molte e importanti amministrazioni locali, nonché quello delle principali associazioni di categoria (sindacati e associazioni confindustriali *in primis*). In questo senso, il tema metropolitano ha costituito negli ultimi due decenni uno dei temi forti (assieme a quello portuale che guardava però alla più vasta scala nord-adriatica) di quella «chiamata alle armi» a favore del coordinamento e della cooperazione che ha segnato almeno una parte del dibattito politico e pubblico sui limiti del policentrismo e del «campanilismo» in questa parte del Paese. In un contesto politico e culturale fortemente segnato dall'ascesa di una galassia autonomista/federalista (usiamo di proposito quest'espressione, a testimonianza delle diverse posizioni che essa ricomprendeva), spesso nutrita dalle semplificazioni delle retoriche identitarie e beneficiaria, nonostante le sue incoerenze interne, del collasso del sistema politico della Prima Repubblica, il dibattito sull'area metropolitana centro-veneta aveva finito per coalizzare interessi economico-finanziari e politici trasversali che partivano dal comune riconoscimento della necessità di strutturare nuovi sistemi di governo del territorio. In tale direzione, il dibattito metropolitano sull'area vasta si faceva interprete, oltre che della constatazione della sua importanza economica e imprenditoriale – in termini di incidenza sul totale regionale relativamente a PIL, numero di occupati, servizi qualificati, tessuto universitario e dotazione infrastrutturale (OCSE, 2010; Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019) – anche di una riflessione sul «modello di sviluppo», stretto da un lato dalla crisi della classica tipologia del distretto industriale e la conseguente necessità di

rafforzare il settore dei servizi avanzati (manageriali, finanziari, logistici, di ricerca e sviluppo), non essendo più sufficiente l'ampia diffusione di servizi garantita da un tessuto urbano policentrico che aveva accompagnato lo sviluppo industriale nei decenni precedenti, e dall'altro da un contesto geo-economico e geopolitico in drammatica trasformazione che premiava le aree metropolitane più dinamiche (Calzavara, Soriani e Zanetto, 2013).

È a questo quadro che Paolo Costa (uno dei principali artefici, assieme a Gabriele Zanetto, del dibattito sulla metropoli centro-veneta a partire dai primi anni Novanta) si riferiva quando sottolineava – in una visione forse troppo semplicisticamente «cartografica» – la necessità di colmare un vuoto di «densità metropolitana» lungo l'asse Milano-Lubiana, se il Nord Est del Paese voleva continuare a svolgere un ruolo trainante nel nuovo processo di integrazione europea (Costa, 1991). In sostanza, la prospettiva metropolitana di area vasta non era solamente una proposta di riordino amministrativo, volta a ridefinire un nuovo e più efficiente «perimetro» di governo per un'area cresciuta senza alcuna coerenza territoriale nei decenni precedenti, un'area, in definitiva, diventata metropolitana quasi «inconsapevolmente», *de facto*, rispetto alla quale si riteneva ormai non più rinviabile il riconoscimento *de iure* (Corò e Dalla Torre, 2015). Al tempo stesso, essa si proponeva anche come un nuovo modo di guardare e intendere lo sviluppo veneto e il ruolo del suo capoluogo regionale, in quegli anni stretto tra la dolorosa quanto inevitabile crisi di Porto Marghera e le prime fasi di un processo di *disneyizzazione* «stracciona», che non ha peraltro ancora oggi esaurito il suo corso.

Il tema del rapporto tra nuovo livello di governo metropolitano e governo regionale è dappertutto, non solo in Veneto, critico³. Nel nostro caso, il supporto del governo regionale alla nascita della CmV ha seguito il solco del «galateo istituzionale», limitandosi a sostenere la semplice transizione delle funzioni dell'ex provincia al nuovo ente, ma non riconoscendone chiaramente la funzione innovatrice nel quadro di *governance*. Inoltre, rispetto al tema dell'area metropolitana vasta, il governo regionale ha sempre rivendicato la natura metropolitana dell'intera pianura del Veneto (con la sola esclusione del Rodigino): in tal modo, e facendo spesso leva sui radicati sentimenti identitari del Veneto rururbano, la diluizione del tema metropolitano al tema della «città centrale veneta» ne ha sancito l'irriconeoscibilità come fatto, sminuendo al tempo stesso la necessità di forme



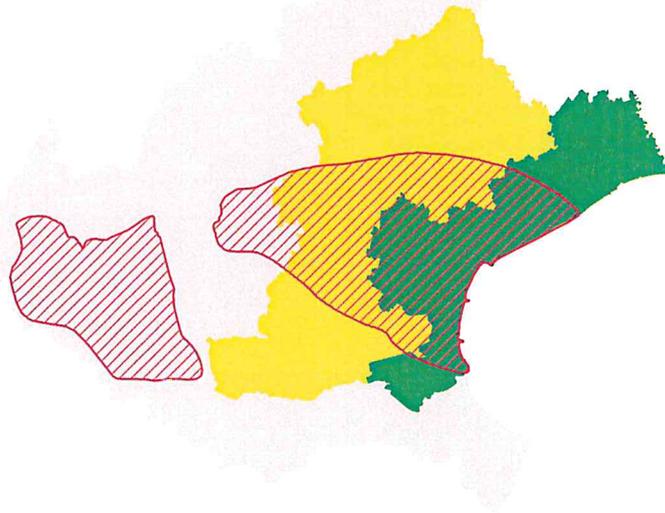


Fig. 1. Le ipotesi metropolitane del Veneto: area verde = Città metropolitana di Venezia, confini provinciali; area verde e gialla = PATREVE; area tratteggiata = la “metropoli” del Veneto per il PTRC.
Fonte: elaborazione degli autori.

innovative di *governance* territoriale e urbana⁴ (Soriani e Calzavara, 2016). La fig. 1 ben riassume i termini della questione: vi si rappresenta la Città metropolitana istituita *de iure*, che ricalca i confini della provincia; si vede poi l'ipotesi Pa-Tre-Ve, maturata in tre decenni di dibattito sull'area metropolitana vasta, fortemente orientata in chiave progettuale e fatta propria dai lavori dell'OCSE sull'organizzazione degli spazi metropolitani in Europa; si rileva infine l'impostazione del governo regionale che richiamando l'esistenza di due ambiti metropolitani (cfr. nota 4) pare implicitamente non riconoscere all'area Pa-Tre-Ve quella centralità economica nel contesto regionale che invece rappresenta un elemento fondamentale nella riflessione metropolitana.

In questo contesto, il referendum sull'autonomia regionale del 22 ottobre 2017 e la logica centralistica (in veste regionale), implicita nella richiesta di autonomia differenziata, hanno ulteriormente svilito la portata della riforma metropolitana⁵ (Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019, p. 154). In sostanza un fenomeno metropolitano caratterizzante i sistemi urbani di Venezia, Padova e Treviso non sarebbe, in questa lettura, rinveni-

bile, nonostante molte indagini abbiano evidenziato la forte densità di relazioni tra i tre sistemi, pur con sfumature diverse (Fondazione Pellicani, 2014; OECD, 2010); né, si sostiene, vi sarebbe bisogno di forme di governo metropolitano di area vasta. È la regione, in tal modo, che avoca a sé la riflessione strategica sul Veneto e sulla sua parte più dinamica, quella centrale.

4. La debolezza del nuovo ente di governo

Si può dire che la Città metropolitana di fatto non esista, se non come sopravvivenza funzionale della vecchia provincia, peraltro depotenziata sotto il peso della complessità della transizione organizzativa appena avviata. CmV e Comune di Venezia si identificano e, nella distribuzione dei fondi statali e comunitari (per esempio i PON Metro), il capoluogo gestisce tutto e attrae tutto. Manca un'autentica prospettiva metropolitana, sia dal punto di vista della sintesi strategica di bisogni e di *asset*, sia dal punto di vista di elaborazione politica ed economica, anche per la difficoltà di condividere una visione dello sviluppo futuro

dell'area, caratterizzata da sistemi di relazione socio-economica spesso poco interconnessi.

In questo quadro, anche precedenti esperienze positive di pianificazione strategica (per esempio quella che ha interessato i comuni della Venezia Orientale, con un apposito progetto strategico supportato dal VeGAL, Gruppo di azione locale Venezia orientale, nato come patto territoriale e poi trasformatosi in Tavolo di concertazione di intesa programmatica di area, e che aveva visto un profondo e fruttuoso lavoro di concertazione inter-istituzionale, anche con il coinvolgimento delle parti economiche) non sono servite a orientare il nuovo ente verso l'adozione di nuovi approcci al tema del coordinamento e della cooperazione a scala metropolitana (Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019).

Dal punto di vista delle competenze, dagli atti citati, a parte una fase declaratoria, non deriva l'utilizzazione dei margini di manovra che la Delrio comunque apriva, per cui queste rimangono quelle delineate dalla legge come funzioni essenziali (peraltro ancora completamente da riassetto), in un contesto generale difficile, dove al momento si vedono solo i costi della riorganizzazione amministrativa. Si delinea perciò uno scenario che vede un rafforzamento del ruolo della Regione, una stasi delle competenze comunali, una frammentazione di competenze in alcuni settori (come trasporti, scuole ecc.) in cui è rimasta la debole funzione provinciale.

Anche nel campo della pianificazione si registra lo stesso stallo: rimane la struttura pianificatoria antecedente alla riforma (Piano regionale, PTRC, Piano provinciale, PTCP, Piano comunale, PAT/PI), ma con un ruolo contrattuale inferiore della Provincia e un aumento del potere della Regione (che non si esprime attraverso la pianificazione «ordinaria» ma con quella in «deroga», limitando di fatto il potere dei comuni e abiurando alla necessità di una visione strategica territoriale di livello regionale)⁶.

In questo quadro, il Psm mostra i tratti di un documento del tutto introduttivo e interlocutorio, incapace di far luce sulle questioni metropolitane più urgenti⁷. Questo si limita, infatti, a riproporre i principali progetti che i comuni avevano presentato negli anni precedenti e rimasti sulla carta, vestendoli di una narrativa metropolitana, che ricorre ampiamente a termini quali «strategico», «semplificazione», «modernizzazione», «digitalizzazione», «competitività» ecc.: in sostanza, il classico e stereotipato repertorio della retorica metropolitana. In definitiva, esso «parla metropolitano» più che promuovere il «pensare metropo-

litano». Nella sua struttura e logica il Psm né mostra le caratteristiche dei piani strategici di natura pubblico-privata e «informali», volti a delineare e «raccontare» una visione condivisa, né quelle di un piano strategico operativo, mancando di obiettivi prioritari, indicatori, «finestre di monitoraggio», analisi delle ricadute organizzative ecc. La nascita del nuovo ente, inoltre, non ha modificato il quadro delle pianificazioni comunali che non traggono dalla prospettiva metropolitana, nemmeno nel caso del capoluogo, il senso di una nuova direzione (Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019).

Al di là degli adempimenti formali previsti dalla legge, come l'istituzione della Consulta economica metropolitana, il livello di coinvolgimento degli attori economici nel processo di pianificazione e di definizione dell'assetto del nuovo ente, resta poco significativo. In questo senso, la legge di riordino e la difficile fase di transizione organizzativa che essa ha aperto, nonché la rigidità della scelta dei confini provinciali, hanno di fatto arrestato un dibattito pluridecennale e che, proprio negli anni immediatamente precedenti la promulgazione della Delrio, aveva ripreso slancio. Lo stesso si può dire del livello di coinvolgimento delle pubbliche amministrazioni. È anche interessante notare come a distanza di sei anni dall'istituzionalizzazione del nuovo ente, solo il 27% dei comuni faccia esplicito riferimento, nella pagina di benvenuto del sito Internet, alla Città metropolitana, mentre il 5% fa ancora riferimento alla Provincia di Venezia e il 68% alla Regione Veneto.

In questo quadro generale, va sottolineato come il nuovo ente metropolitano non mostri ancora quell'autorevolezza istituzionale alla quale un progetto di riforma dovrebbe ambire. L'ente metropolitano non sta al momento svolgendo alcun ruolo sul tema dell'area vasta, mentre molte esperienze internazionali confermano come il livello formale di governo metropolitano possa svolgere un ruolo chiave come leva per nuovi processi di aggregazione plasmata dalla dimensione funzionale e da strategie di cooperazione volontaria. Allo stesso modo, nei documenti licenziati dal nuovo ente metropolitano nessuna attenzione viene data al raccordo con le esperienze di coordinamento intercomunale già presenti⁸. Si tratta di un altro aspetto di debolezza, soprattutto in confronto con altre esperienze europee, che hanno spesso costruito il livello metropolitano di governo proprio a partire da precedenti e consolidate forme di coordinamento intercomunale. Infine, pare mancare una strategia di comunicazione interna, rivolta alle imprese e ai cittadini, in grado di rendere il nuovo livello di governo maggiormente



riconoscibile. In sintesi, la Città metropolitana è la grande assente nel discorso e nella comunicazione politica sul futuro del territorio veneziano (Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019).

5. L'impatto della legge 56 sulla politica regionale

Nel campo della programmazione regionale, non si rilevano cambiamenti significativi: ad esempio, il Programma regionale di sviluppo (PRS) ancora in vigore è quello approvato con la lr 5 del 9 marzo 2007, né risulta cambiato l'atteggiamento nei confronti dell'area vasta in genere e della Città metropolitana in particolare. Se da un alto si rileva l'assenza di uno «spazio metropolitano» che consenta uno sviluppo razionale dei servizi, dall'altro si ribadisce ancora come tutto il Veneto lo sia, bollando come «antistorica» la proposta dell'area metropolitana centro-veneta.

Per quanto attiene alla zonizzazione e all'organizzazione dei principali servizi, il quadro è caratterizzato da profondi mutamenti nel sistema delle *multiutility*, che vedono Venezia sempre più isolata, mentre quelle di Verona e Vicenza si associano e si spingono fino a occupare il canale del Brennero e le originarie di Padova e Treviso si espandono in tutto il Nord Italia: una geografia economico-politica ben diversa da quella «ufficiale» che testimonia una perdita di «peso» del capoluogo regionale.

Per quanto riguarda le principali associazioni di categoria, Confindustria Padova e Confindustria Treviso si sono fuse nella nuova Assindustria Venetocentro, mentre Confindustria Venezia è diventata Confindustria Area Metropolitana Venezia-Rovigo. Una strada simile è stata seguita dalle associazioni camerali: Venezia si è fusa con Rovigo⁹ e Treviso con Belluno, seguendo la via più facile per dar attuazione al dettato del dlgs 291 del 25 novembre 2016, che prevede un accorpamento per raggiungere la soglia minima delle 75.000 imprese per circoscrizione. Si è scelta in sostanza la via meno politicamente e strategicamente impegnativa, e forse proprio per questo più apprezzata dal governo regionale.

Il settore nel quale l'orientamento neo-centralista della politica regionale è più evidente è senza alcun dubbio l'organizzazione dei servizi socio-sanitari. Dal 2017 esplica i suoi effetti la lr 19 del 25 ottobre 2016 che riduce le ULSS venete da 21 a 9, pressoché coincidenti con le aree provinciali. Ma soprattutto viene realizzata la cosiddetta «Azienda Zero», super-azienda nata per la razionalizzazione, l'integrazione e l'efficientamento dei servi-

zi sanitari, socio-sanitari e tecnico-amministrativi del servizio sanitario regionale, ovvero per gestire le funzioni e le responsabilità della Gestione sanitaria accentrata (GSA) previste dal dlgs 118 del 23 giugno 2011. Di fatto si tratta di una struttura accentrata che si pone come diretta interfaccia con la Regione, sottraendo autonomia (ma anche risorse umane e gestionali) alle realtà territoriali.

Per quanto riguarda le iniziative di collaborazione interregionale da parte del governo regionale, va ricordato come il Veneto sia stata la prima regione italiana a ricorrere all'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione, che promuove la collaborazione tra regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni, firmando un'intesa nel 2007 sulla gestione di comuni interessi tra amministrazioni confinanti (comuni di Belluno, Vicenza e Verona con Provincia autonoma di Trento). Una delle conseguenze è stata la costituzione del Fondo nazionale Veneto-Trentino per lo sviluppo dei comuni confinanti. Con dgr 209 del 1 marzo 2011 vi è stata la presa d'atto della *Dichiarazione della Conferenza delle Regioni Alpine* per garantire iniziative concrete a tutela del proprio territorio. Il 27 novembre 2012 è stato costituito a Venezia il GECT Euregio Senza Confini r.l. - Euregio Ohne Grenzen mbH (Gruppo europeo di cooperazione territoriale coinvolgente Veneto, Friuli Venezia Giulia e Carinzia). Il Veneto fa inoltre parte dell'Euroregione Adriatico Ionica. Si tratta di iniziative che potrebbero dare respiro a nuove strategie di cooperazione pubblico-privata in grado di sostenere processi di integrazione a diversa scala e su base funzionale. Merita ricordare come i documenti che sostengono queste iniziative facciano ampio riferimento alla necessità di rafforzare autonomia, sussidiarietà e responsabilità: tuttavia, si tratta di sottolineature che guardano soprattutto ai rapporti con lo stato centrale, mentre molto meno precisa è la riflessione sulla dimensione «interna», a conferma di un approccio neo-centralista nemmeno tanto celato.

6. Il Covid-19

Anche in Veneto la risposta alla pandemia ha evidenziato le carenze di un sistema sanitario nazionale caratterizzato da elevatissimo tasso di mortalità a causa di infezioni contratte in strutture sanitarie, dall'assoluta assenza di protocolli emergenziali e dallo smantellamento, avvenuto negli anni recenti, del sistema della medicina territoriale.

I rapporti tra Regione e Governo sono stati



simili a tutti quelli delle altre regioni: forte tensione per le decisioni e mancato coordinamento tra gli interventi e le competenze. In particolare, forti tensioni, non solo nei rapporti con il Governo nazionale ma anche alla stessa scala regionale, si sono registrate nelle prime fasi della pandemia sul tema del tracciamento, che ha visto la Regione appoggiare, fino al dpcm del 26 ottobre 2020 e diversamente da quanto chiesto da autorevoli scienziati, l'ipotesi del tampone solo ai sintomatici. La Regione, inoltre, non ha attivato le banche dati per l'app governativa Immuni, rendendola di fatto inutile, organizzando al tempo stesso l'app Zero Covid Veneto, anch'essa per nulla efficace. In questo quadro, un ruolo chiave nell'organizzare risposte, spesso in assenza di linee guida chiare, sia dal livello nazionale sia da quello regionale, è stato svolto dai sindaci di molti comuni veneti. È facile ipotizzare che un importante effetto della pandemia sarà la ridefinizione delle priorità strategiche in molti comuni che saranno sempre più spinti – anche alla luce delle indicazioni europee – a concentrarsi sui temi della sostenibilità, nelle sue diverse declinazioni, e della digitalizzazione; e che questi temi daranno spazio a nuove strategie di cooperazione e coordinamento inter-istituzionale, non foss'altro che per raggiungere adeguate economie di scala. Al tempo stesso, molte sono state le iniziative poste in essere dai comuni più dinamici per far fronte alla crisi socio-economica prodotta dalla pandemia: di natura tributaria (sospensione tasse comunali), finanziaria (rimborso del costo degli abbonamenti del trasporto locale), organizzativo-gestionale (misure flessibili nella gestione dei plateatici, «sburocratizzazione» dei sistemi di autorizzazione). Molti comuni hanno organizzato, congiuntamente a istituti di credito, procedure agevolate a favore delle partite IVA, anticipando ristori o altri fondi nazionali, oppure aprendo nuove e apposite linee di credito, riducendo i tempi di erogazione e semplificandone l'iter burocratico. Rispetto a queste iniziative, un ruolo importante è stato svolto dall'ANCI regionale che si è fatta cassa di risonanza delle iniziative più agili a supporto del tessuto sociale ed economico. In sostanza, l'ente locale per eccellenza ha cercato di rispondere alle incongruenze e alle tensioni che il «centralismo decentrato» Stato-Regione portava e porta con sé.

Questione particolarmente dibattuta è quella della possibile o auspicabile ricentralizzazione nazionale delle scelte in materia di politica sanitaria, alla luce della scarsa coerenza delle risposte alla pandemia date dalle diverse sanità regionali. In Veneto, la Regione ha riconosciuto la necessità di

una centralizzazione delle decisioni in materia di linee guida in tema di pandemia, attivazione di fondi dedicati, individuazione di nuovi strumenti, copertura giuridica e predisposizione di eventuali azioni suppletive laddove necessarie; al tempo stesso, si è espressa manifestando sempre forte opposizione a qualsiasi prospettiva di rinazionalizzazione della politica e della gestione della sanità, la cui spesa resta il motore principale della politica regionale stessa.

Per quanto riguarda i difficili rapporti tra nuovo ente metropolitano e governo regionale, la pandemia ha ulteriormente allargato il solco dell'autorevolezza istituzionale: da un lato, il dinamismo comunicativo della Regione e la continua sottolineatura di una (pretesa) maggiore efficienza della stessa rispetto al Governo nazionale hanno rafforzato la centralità politica e mediatica della Regione, portando a compimento nei fatti la trasformazione del presidente in governatore; dall'altro, le risposte alla pandemia hanno «saltato» il livello di metropolitano di governo, sia per la sua immaturità organizzativa e funzionale, sia perché un'importante fetta delle sue competenze – quelle legate alla scuola e al trasporto locale – è quasi costretta all'irrilevanza, per effetto dei tagli alla spesa che hanno accompagnato la politica nazionale sin dal 2010. La pandemia, in definitiva, ha tolto dallo scenario politico-amministrativo la Città metropolitana, stretta tra conflitto stato-regione da un lato, e dinamismo dei più importanti comuni dall'altro.

7. Conclusioni

L'esperienza degli ultimi anni conferma i timori che erano stati espressi da più parti al momento dell'emanazione della legge di istituzione delle Città metropolitane. Alle debolezze proprie del provvedimento, di per sé una «mezza riforma», non ha fatto da contrappunto uno sforzo di *tuning* istituzionale, inteso come processo di mediazione politica e istituzionale volte al riequilibrio delle competenze, passo necessario affinché la legge di riordino potesse costituire il primo tassello di un processo di innovazione nei modi di concepire la *governance* territoriale. Il processo pare inceppato e la Città metropolitana si ripropone oggi nell'architettura istituzionale come un nuovo «ente intermedio», di fatto depotenziato rispetto alla «vecchia» provincia, sotto il peso dei problemi associati alla complessa transizione organizzativa.

Importante elemento per interpretare l'im-



passa attuale è il difficile rapporto con il governo regionale, da sempre poco propenso a favorire approcci di *governance* metropolitana e impegnato invece in un difficile confronto con il governo nazionale sul tema dell'autonomia, evidente espressione della svolta neo-centralista della politica regionale. In questo quadro, la pandemia ha sotto molti punti di vista reso ancora più acuto il confronto tra Regione e Governo nazionale, mettendo ancor di più in ombra il nuovo ente metropolitano. Al tempo stesso, però, l'impasse riflette anche la debolezza della riflessione strategica interna al nuovo livello di governo, stretto da un lato dal neo-centralismo regionale e dall'altro dall'appiattimento della riflessione metropolitana sulle vicende del Comune di Venezia.

Sarebbe prematuro ritenere che la «finestra di opportunità» alla quale ci si riferiva nell'introduzione sia ormai chiusa. Tuttavia, le prime fasi del processo di implementazione della legge di riordino confermano lo stallo in cui la riforma, per lo meno per la sua parte «metropolitana», si trova¹⁰. Inoltre (e forse in maniera non del tutto inaspettata, vista la «regressività» del suo impianto: Bartaletti, 2015; Soriani e Calzavara, 2016; Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019), la legge di riforma ha segnato un momento di arresto del dibattito metropolitano in questa parte del Paese. Riattivarlo sarà soprattutto compito degli attori, del mondo della politica, dell'economia e della cultura, più consapevoli dell'importanza che la questione metropolitana ha per il futuro della regione¹¹. Al tempo stesso, sarà necessario affidarsi a iniziative e strumenti di natura informale e volontaria, in grado di superare l'impasse prodotta dal progetto di riordino e più orientate a logiche di cooperazione su base funzionale. Compito comunque difficile. Ciò implica, infatti, entrare nel cuore della geografia politica ed economica della regione: una geografia, da un lato sempre poco propensa (nonostante la forte proiezione internazionale della sua base economica) ad allargare lo sguardo oltre la dimensione locale, e dall'altro sempre più condizionata dall'approccio neo-centralista del suo governo.

Riferimenti bibliografici

- Bartaletti Fabrizio (2015), *Città metropolitane e aree metropolitane: il disegno politico e l'approccio scientifico*, in «Rivista Geografica Italiana» [RGI], 122, pp. 389-400.
- Brenner Neil (2003), *Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe*, in «European Urban and Regional Studies», 10, 4, pp. 297-324.
- Calzavara Alessandro, Stefano Soriani e Gabriele Zanetto (2013), *Linee del dibattito recente sull'area metropolitana centro-*

- veneta*, in «Economia e Società Regionale», 31, 1, pp. 65-88.
- Corò Giancarlo e Riccardo Dalla Torre (2015), *Spazio metropolitano*, Venezia, Marsilio.
- Costa Paolo (1991), *Economia e analisi urbana*, Milano, ETAS Libri.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (a cura di) (2015), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Roma, Società Geografica Italiana, <http://societageografica.net/wp/wp-content/uploads/2016/09/Rapporto-2014.pdf> (ultimo accesso: 22.III.2021).
- Fedeli Valeria (2017), *Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation?*, in «Raumforsch Raumordn», 75, pp. 265-274.
- Fondazione Pellicani (2014), *Venezia Città metropolitana*, Mestre, Fondazione Pellicani.
- Fregolent Laura (2013), *Verso l'area metropolitana veneziana*, in «Economia e Società Regionale», 31, 1, pp. 89-100.
- OECD (2010), *OECD Territorial Review: Venice, Italy*, Parigi, OECD.
- Soja Edward (2011), *Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era*, in Gary Bridge, Sophie Watson (a cura di), *The New Blackwell Companion to the City*, Oxford, Wiley-Blackwell, pp. 679-689.
- Soriani Stefano e Alessandro Calzavara (2016), *Riordino territoriale, governo e governance metropolitana nel caso veneziano*, in «RGI», 124, pp. 259-280.
- Soriani Stefano, Alessandro Calzavara e Maurizio Pioletti (2019), *Riordino territoriale e governance metropolitana. Il caso veneziano nel contesto europeo*, Bologna, Pàtron.
- Zimmerman Karsten e Getimis Panagiotis (2017), *Rescaling of Metropolitan Governance and Spatial Planning in Europe: An Introduction to the Special Issue*, in «Raumforsch Raumordn», 75, pp. 203-209.

Note

¹ Nel contributo utilizziamo l'espressione area metropolitana vasta, o area metropolitana centro-veneta, per riferirci all'area delle tre province (Venezia, Padova e Treviso), alla quale ci si è riferiti sin dagli anni Novanta con l'espressione Pa-Tre-Ve. Nel dibattito metropolitano il ricorso a questa figura è associato alla sottolineatura della necessità di concentrare l'attenzione sulle relazioni tra i diversi sistemi urbani, più che sulle caratteristiche dei singoli sistemi, e riflette al tempo stesso una forte carica progettuale. Si tenga presente che in molte letture di questo territorio, all'area Padova, Venezia, Treviso viene consolidata anche quella di Vicenza (per esempio Bartaletti, 2015). Nel contributo non entriamo nel merito delle metriche che possono consentire l'identificazione più o più meno netta dell'area metropolitana vasta, concentrandoci invece sugli esiti dell'implementazione della legge che ha istituito la CmV su base provinciale.

² D'altro canto, una semplice ricognizione delle attività di servizio qualificato e di natura direzionale delle province centro-venete, di quelle attività quindi che dovrebbero attribuire «rango» metropolitano ad un sistema urbano, conferma come la «vera» Città metropolitana sia Padova e non Venezia, nonostante il posizionamento globale della città lagunare nel mercato turistico, la presenza della pubblica amministrazione legata al suo ruolo di capoluogo di regione e la sua notorietà internazionale grazie a importanti eventi, quali la Biennale Cinema e la Biennale Architettura (Soriani, Calzavara e Pioletti, 2019).

³ Si veda, per una conferma «dal campo» della complessità dei processi di *rescaling*, *met*, *Notizie dalle Pubbliche amministrazioni della Città metropolitana di Firenze*, newsletter 68, 13/2/2019, che



riporta l'affermazione del Sindaco di Firenze che chiede «un profilo autonomo, chiaro e non stracchiato delle Città metropolitane rispetto alle concomitanze e competenze delle Regioni. Dobbiamo tendere ad una visione d'insieme, che abbia una connotazione chiara sulla pianificazione strategica, sull'autonomia fiscale e sul ruolo di coordinamento sul territorio del sindaco metropolitano», e quella del Sindaco di Bologna, «[è necessaria] una piena autonomia finanziaria, senza aggiungere il centralismo regionale a quello statale».

⁴ La Regione legge la struttura insediativo/sociale regionale riferendosi all'esistenza di due aree metropolitane (art. 62 del PTRC), ovvero la «piattaforma metropolitana dell'ambito Centrale» (Vicenza, Padova, Venezia, Treviso) e «l'ambito Occidentale di rango metropolitano» (Verona, Garda) (fig. 1).

⁵ Il lungo percorso che sfocerà nel referendum del 2017 (57,2% votanti su aventi diritto, con 98,1% «sì») prese il via con il *Documento tecnico di proposte in ordine agli ambiti di maggior autonomia da richiedere allo Stato* della Giunta regionale del 17 luglio 2007.

⁶ Ad esempio, il Piano Casa diventa in Veneto *Veneto 2050* ed è la Regione che gestisce (al di fuori di ogni controllo comunale) le premialità edilizie; o, ancora, rimane a capo alla stessa la concessione di deroghe alla legge sul consumo di suolo.

⁷ Per esempio: «sciogliere» i nodi principali che caratterizzano il sistema di accessibilità e connettività infrastrutturale (Alta Velocità e connessione con l'aeroporto internazionale Marco Polo, sistema ferroviario metropolitano, connessione tra Porto Marghera e i principali assi ferroviari); promuovere una politica e una strategia di marketing condivisa per le aree industriali dismesse; favorire una più organica organizzazione dei servizi ai cittadini, soprattutto in campo sanitario; avviare un processo che porti alla definizione di un'agenda metropolitana, anche attraverso la nascita di un'agenzia «informale» di sviluppo metropolitano, legata, almeno in prima battuta, al sistema camerale ecc.

⁸ In merito alle forme di integrazione dei comuni la situazio-

ne veneta ricalca la complessità del quadro nazionale, prevedendo diversi livelli di integrazione, ovvero fusioni, unioni, unioni montane (che hanno sostituito le «vecchie» comunità montane), consorzi e convenzioni. Il processo di integrazione procede comunque a rilento e non riesce a raggiungere soglie dimensionali demografiche significative. A livello regionale, a tutto il 2020, su 563 comuni risultano 14 fusioni riguardanti 33 comuni e 96.006 abitanti; 19 unioni riguardanti 67 comuni e 496.394 abitanti; 21 unioni montane riguardanti 155 comuni e 713.618 abitanti. Il coinvolgimento nel processo riguarda quindi circa il 26% della popolazione e il 44% dei comuni. Va sottolineato come la condivisione di servizi/funzioni resti comunque molto debole. Questa valutazione vale anche per le forme di integrazione tra comuni compresi nella CmV che a tutt'oggi riguardano 9 comuni su 44.

⁹ Anche la strategia per l'istituzione della Zona logistica semplificata di Venezia sta seguendo la stessa logica: essa infatti dovrebbe ricomprendere Porto Marghera, l'isola di Murano, l'Arsenale e l'isola del Tronchetto nel comune di Venezia, nonché diversi comuni nella provincia di Rovigo – anche in questo caso senza un'organica riflessione sulle ragioni dell'integrazione alla scala costiera, che pure esisterebbero (soprattutto nel settore della *blue economy*) e che potrebbero, se ben esplicitate, fornire un nuovo quadro di riferimento per la pianificazione strategica.

¹⁰ D'altro canto, non si può non ricordare come il processo di attuazione della Delrio abbia fortemente risentito della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale (in base all'esito del referendum del 4 dicembre 2016) a cui essa necessariamente si ricollegava. Sul tema delle incongruenze con i principi costituzionali del disegno di riordino è intervenuta recentemente la Corte Costituzionale, con la sentenza 240/2021, chiamando il legislatore ad un nuovo intervento in materia.

¹¹ In questa prospettiva, merita richiamare la recente nascita (1 gennaio 2023) di Confindustria Veneto Est - Area Metropolitana Venezia Padova Rovigo Treviso.

