

VENEZIA METROPOLITAN MESSENGER

DI GIANFRANCO PERULLI

Anche se piuttosto in sordina e sottotono la Città Metropolitana di Venezia è una realtà. Prevista e disciplinata dalla l. 56/2014 , ha approvato il suo Statuto e si accinge a predisporre il Piano Strategico Metropolitano, l'atto di indirizzo programmatico per tre anni, rivedibile annualmente.

Diremo più avanti della natura giuridica di questo nuovo ente territoriale che sostituisce la Provincia e si colloca tra i 44 Comuni dell'area metropolitana e la Regione del Veneto.

Per ora solo poche le funzioni che via via la Regione trasferirà alla Città Metropolitana in un lento processo di decentramento amministrativo dagli esiti comunque incerti e subordinati all' attività e alla capacità degli amministratori eletti e dei dirigenti.

Anche i Comuni si stanno posizionando su questo livello di amministrazione pubblica intermedia al quale la legge e lo stesso Statuto metropolitano assegnano compiti di coordinamento in materie fondamentali quali i servizi pubblici e l'urbanistica.

In questo scenario la prima cosa che balza agli occhi è che quasi nessuno si è accorto della nascita della Città Metropolitana di Venezia.

Ne' nel centro storico ne' a Mestre ne' tantomeno nei Comuni della ex Provincia si

sa bene cosa sia questo nuovo ente e solo quando si deve fare i conti con la ex Provincia ci si accorge del cambiamento.

Questo dato ci conferma che il cittadino è sempre più lontano dalle istituzioni percepite quali enti fortemente burocratizzati e quasi controparti dell'utente.

Peraltro la Città Metropolitana di Venezia può diventare una opportunità per tutti, per i cittadini , per gli operatori economici, per le categorie produttive, le associazioni ecc. se diventa quell' ente agile e poco burocratico che ho definito simile ad una Agenzia Pubblica, rapida nel decidere e nel fare, trasparente e positiva nel manifestarsi, un' opportunità per tutti i 44 Comuni per economizzare sui programmi, sui piani, sui servizi, sulle reti per ottenere risorse specie i progetti dei Fondi UE 2014-2020 che offre notevoli finanziamenti.

Ma che cos'è questa Città Metropolitana di Venezia?

Un primo elemento che emerge con sufficiente chiarezza è che ci troviamo di fronte ad una riforma in *itinere* quindi ad una riforma- procedimento che cioè non si esaurisce in modo automatico e puntuale, ma si dipana in una serie di atti ed azioni amministrative di lungo periodo.

Questa riforma in itinere riguarda la riorganizzazione degli enti locali. Quindi quali sono i soggetti?Quali i ruoli?

I soggetti sono lo Stato che ha legiferato con le norme della legge 56/14 la Città Metropolitana per dieci città italiane tra le quali Venezia, con la eliminazione per

queste della Provincia . Lo Stato poi è soggetto titolare della riforma costituzionale che è anch' essa una riforma in itinere avviata e non ancora conclusa che riguarda la riorganizzazione degli enti locali, la loro natura e funzioni.

Lo Stato è poi anche soggetto titolare del potere di legiferare sulla modifica dei confini degli enti locali e quindi nel caso della CM di Venezia di allargarla come molti sostengono alla Pa.Tre.Ve ed oltre.

Un secondo soggetto è la Regione che ha un enorme potere discrezionale sulla nascita della CM nella attribuzione di funzioni e competenze.

Nel senso che l' esercizio di tale deleghe potrà essere più o meno ampio con evidenti conseguenze sul piano della fisionomia del nuovo ente.

Un terzo soggetto è il Comune, quindi i comuni dell' area metropolitana che per Venezia sono i 44 della ex Provincia che però mantengono la loro autonomia nel decidere se rimanere o uscirne, come avvenuto per esempio a Roma con il Comune di Civitavecchia che è uscito dalla CM.

I Comuni hanno un notevole potere attraverso la Conferenza Metropolitana.

Un secondo punto fermo riguarda il modello della CM, a questo proposito lo Statuto della CM di Venezia appena approvato lascia aperte le due possibilità di considerare la CM di Venezia un ente di area vasta quale grande comune, ovviamente di Venezia, e l' altra all' opposto di impostare la CM come un nuovo ente di tutti i 44 Comuni.

Questo profilo è di notevole importanza per quanto riguarda gli equilibri futuri tra i 44 comuni della CM, voglio ricordare ad esempio che la CM di Londra non è un grande comune tanto che i suoi amministratori sono sia amministratori locali che del governo.

Un terzo punto fermo riguarda la provvisorietà di questa situazione amministrativa che neppure lo statuto può eliminare dal momento che potrà essere sempre modificato in tutte le sue parti.

Un quarto punto fermo è che i sistemi locali sono in competizione tra loro, un sistema locale che si ripensa in una situazione di forte centralizzazione con la CM che è come un neonato che ancora conta pochissimo. Un sistema locale caratterizzato da accordi e sistemi cooperati, un sistema di cooperazione contrattuale che agisce nello scenario della geometria locale.

Procedendo però con ordine dobbiamo analizzare la struttura che emerge dalla legge. In primo luogo gli organi della CM sono il Sindaco Metropolitano, che può essere il Sindaco del capoluogo o eletto a suffragio universale se espressamente previsto dallo Statuto, Il Consiglio Metropolitano e la Conferenza Metropolitana. Quest' ultima che rappresenta l' assemblea dei sindaci dei comuni dell' area metropolitana, adotta e approva le modifiche dello Statuto.

Il Consiglio Metropolitano invece eletto con un' elezione di secondo grado è l'organo di indirizzo e di controllo.

Per dare una collocazione sistematica alla CM possiamo definirla come un ente di secondo grado che sostituisce la Provincia , quindi territorialmente di area vasta e riferito all'area metropolitana, come abbiamo visto disciplinato dalla legge 56/2014, che non solo predispone le strutture amministrative ma delinea anche le funzioni e mette fine al dibattito sull'opportunità o meno di attivare le Città Metropolitane .

Non va dimenticato che con la recente sentenza n. 50/2015 la Corte Costituzionale ha rigettato tutte le eccezioni di incostituzionalità dei ricorsi presentati da alcune Regioni confermando l' impianto della legge e almeno per ora ponendo fine a una situazione di incertezza.

Circa i confini geografici del territorio compreso nella Città Metropolitana mentre la legge dispone che il territorio metropolitano coincida con quello della ex Provincia si è posto il problema di un allargamento dell'area, che potrà avvenire in futuro con appositi provvedimenti legislativi.

Oggi in fase di prima applicazione la situazione appare complessa e incerta perfino sotto il profilo dello sviluppo istituzionale conforme a Costituzione .

Se da un lato la Provincia scompare dall'altro va verificata sul campo la tenuta istituzionale della Città Metropolitana che quale ente intermedio ma di secondo grado si colloca tra il Comune e la Regione.

Il Comune rappresenta l' ente in cui maggiormente il cittadino si identifica, una struttura territoriale di antichissima tradizione, medievale, che rappresenta la

comunità e i cui organi di governo sono riconosciuti da tutti.

La Città Metropolitana potrà vincere la scommessa se riuscirà a rendere tutti i Comuni dell'area pezzi di un più ampio mosaico metropolitano dove si fonde innovazione e tradizione della municipalità.

La Regione viene da sempre percepita più lontana dalla dimensione quotidiana dei cittadini e dopo la spinta federalista in cui si sono previste molte materie a competenza concorrente, si sta ritornando ad una visione centralista anche per motivi economico – finanziari.

E' pacifico che il legislatore sta rimettendo in discussione i principi fondamentali che avevano portato a quello che è stato definito federalismo o meglio neo regionalismo all' inizio del terzo millennio. L' impianto di riforma costituzionale ancora sospeso preoccupa per la dilatazione delle incertezze che colpiscono la legislazione anche di settore e quindi certamente i destini della legge 56/ 2014, dal momento che essa è strettamente collegata alla Riforma Costituzionale del Titolo V e attende numerosi provvedimenti dal legislatore nazionale. Credo si possa con tranquillità ritenere che oggi siamo di fronte a una spinta neo centrista che riporta al Governo e al Parlamento nazionale gran parte dei poteri decisionali. Ne consegue che la Regione soffre un deficit di competenze legislative e si appalesa in uno Stato di inferiorità rispetto al legislatore nazionale.

A riprova di ciò si noti come il Governo, pur avendo istituito le Città

Metropolitane, sta riformando il Titolo V riducendo, con ogni probabilità, le competenze regionali.

Infatti a partire dagli anni fine secolo scorso, l'amministrazione pubblica italiana ha iniziato un lento processo di riforma non ancora conclusosi del tutto, che l'ha portata ad avvicinarsi ai modelli introdotti dai governi inglesi ed americani, con l'adozione di nuovi criteri aziendalistici provenienti dalla sfera privata.

Da un modello organizzativo – gestionale di stampo burocratico, si passa ad un nuovo modello manageriale .

L'introduzione di questi principi, ha comportato lo sviluppo di una serie di strumenti concreti con ricadute sulla pianificazione, programmazione, misurazione, controllo ed al governo dell'intera macchina amministrativa sostenuti anche dall'implementazione delle tecnologie.

Nasce la *governance* del sistema, promuovendo la separazione tra il ruolo della politica (indirizzo) ed il ruolo dell'amministrazione (gestione e controllo).

La *governance*, intesa quale insieme di soggetti pubblici e privati deputati alla direzione dei processi politici – amministrativi.

Oggi, diversamente dal passato, la *governance*, condiziona fortemente le decisioni dei poteri pubblici e modifica i percorsi decisionali e la formazione degli atti amministrativi.

Si assiste pertanto ad una forte contrapposizione tra economia e burocrazia.

La prima del tutto collegata al mercato, la seconda appesantita dai processi di formazione della volontà.

Non a caso nell'attuale momento di congiuntura e recessione economica vengono individuate le difficoltà gestionali della Pubblica Amministrazione proprio nella lentezza dei procedimenti decisionali.

In questo quadro la Città Metropolitana può emergere all'interno della *governance* con caratteristiche del tutto inedite per un ente pubblico e ciò principalmente per gli elementi di novità che la identificano e che costituiscono un punto di forza nella dimensione locale.

Certo è che all'interno della *governance* locale una preminente presenza della CM potrebbe portare inevitabilmente ad un ridimensionamento della fisionomia comunale e ad una ridefinizione delle competenze regionali.

In particolare nei confronti della Regione la CM può configurarsi con connotati del tutto imprevedibili.

Se si procederà per dilatazione di competenze e aggregazioni di nuovi territori, il tessuto urbano di riferimento assumerà delle caratteristiche del tutto originali.

Va sottolineato che tali processi potranno certamente essere favoriti dal centro, ma saranno caratterizzati principalmente da spontaneità di scelte, diffusi nelle periferie e originati da interessi e finalità anche particolaristici.

E' già successo ad alcune CM del continente europeo, a Berlino ad esempio il

sindaco è a capo della Città, dell' area metropolitana e anche del Land, esso quindi riveste sia la funzione di Sindaco che di Presidente dei Ministri della Regione.

La *governance* metropolitana può quindi emergere nell' ordinamento, oggi localizzandosi tra i Comuni e la Regione, con caratteristiche di raccordo e di razionalizzazione dei poteri pubblici che tali Enti rappresentano sul territorio.

La CM può quindi essere l' occasione per formalizzare e rendere trasparente i diversi soggetti pubblici e privati di una *governance* che esiste già di fatto nella quotidiana attività istituzionale ed economico – sociale.

Posto che la CM è un ente di secondo grado non elettivo e ha caratteristiche del tutto inedite rispetto alla precedente Provincia e si colloca tra il Comune e la Regione con funzioni “di servizio” e di propulsione socio- economica, ci pare di poter avanzare una definizione di CM quale Agenzia pubblica di regolazione intercomunale quale ente pubblico dotato di una sua soggettività che in termini di operatività si avvicina alla figura dell' Agenzia e che opera con caratteristiche di regolazione intercomunale.

Se questo è vero si tratta di un ulteriore passo dall' ente pubblico tradizionale alla figura delle autorità indipendenti all' Agenzia.

La legge 56/2014 appare così una scommessa del legislatore nazionale che per raggiungere gli obiettivi di sburocattizzazione e semplificazione amministrativa agisce direttamente sulla natura giuridica dell' ente pubblico modificandone in

radice natura ed effetti.

Per quel che riguarda le funzioni , che rappresentano l' area di operatività dell' ente, la CM subentra alla Provincia nelle funzioni fondamentali di pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; di pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale e autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; di programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale; di raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; di gestione dell'edilizia scolastica di controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Inoltre sia la Regione che lo Stato possono attribuire ulteriori funzioni alla CM e altre funzioni possono essere assunte per accordi con i Comuni dell' area metropolitana per gestire servizi in ambito sovra comunale.

Queste competenze sono attribuite direttamente dalla legge e quindi spettano di diritto ai nuovi enti e nulla può fare la Regione per modificarne l' attribuzione che e' autonoma nella ricollocazione delle restanti funzioni provinciali.

Con che modalità e con che criteri dovranno essere attribuite queste competenze ai

vari enti? Che funzione ha la Regione ? Sono attribuite automaticamente alla CM?

Va subito rilevato che la legge non offre un criterio ermeneutico di riconduzione delle attuali competenze alle nuove funzioni fondamentali posto che il ruolo delle Province e quindi delle CM è stato configurato per superare la classificazione per “materie”, “funzioni” e “servizi” che ha caratterizzato finora il sistema.

Da oggi è più consono parlare di competenze che in qualche modo raggruppano le tre distinzioni fatte fin'ora.

Il legislatore regionale non meno di quello statale, dovrà quindi rispettare le nuove competenze affidate alle Province e alla CM , in secondo luogo dovrà porre in capo a questi enti tutte le funzioni che sono esercitate da altri soggetti amministrativi e che invece rientrano nei nuovi ambiti.

Infine la Regione dovrà appunto considerare il trasferimento delle competenze oggi svolte dalle Province ad altri enti, nel caso di specie ai Comuni o alla Regione stessa.

Va sottolineato che il legislatore poco dice circa i criteri da utilizzare dalle Regioni per eseguire il riordino e si limita ad individuare i principi di sussidiarietà , adeguatezza e differenziazione.

Ma se tali principi possono rappresentare delle generali linee guida,essi sono assolutamente discrezionali e potrebbero giustificare dei comportamenti poco virtuosi.

Percio' nell' Accordo Stato Regioni dell' 11 Settembre 2014 si è fatto uno sforzo in avanti, cercando di disciplinare il processo di riordino armonizzandolo tra le varie Regioni secondo dei principi generali.

Si prevede quindi che lo Stato o le Regioni, negli ambiti di loro competenza, attribuiscono le funzioni residue alla CM o al livello comunale , potendo anche stabilire se debbano essere eseguite dal singolo Comune o in forma associata, senza escludere che qualora si ritenesse che la funzione debba essere gestite in forma unitaria sarà riallocata alla Regione.

Detto questo la Regione dovrà comunque rispettare i criteri dell' Accordo che prevede di riallocare se possibile le funzioni ai Comuni e trattenere solo le funzioni che necessitano di un esercizio unitario.

Bisogna sottolineare che comunque la maggior parte delle funzioni rientreranno , attraverso il concetto di competenza sovraesposto, già negli ambiti afferenti alla CM e sul punto ci potranno essere dei conflitti con la Regione in relazione all' ampiezza e ai limiti delle competenze metropolitane.

A sostegno di questa tesi si sottolinea come anche nei diversi progetti di legge delle varie regioni per il momento non vengono individuate molte funzioni ulteriori in capo alla CM rispetto a quelle stabilite per legge.

Pervero anche i Comuni non beneficiano di queste attribuzioni dal momento che le Regioni tendono a riportare a sé le funzioni delegate per poi eventualmente

riallocarle in un secondo momento.

In realtà questa soluzione è quasi obbligata dal momento che tutte le funzioni precedentemente svolte dalle Province avevano giocoforza una valenza sovracomunale ed erano amministrare dall' ente proprio perché i Comuni non erano in grado di gestirle singolarmente, quindi pretendere di riallocarle ai Comuni diventerebbe un onere eccessivo.

E' curioso che nella legge n. 22/2015 della Regione Toscana si deleghino delle competenze ai Comuni capoluogo di Provincia che devono esercitarle in tutto il territorio provinciale quasi a significare la necessità di recuperare di fatto la dimensione provinciale dell' azione amministrativa.

Il tema è assai delicato e complesso e non dovrà essere trattato in modo superficiale dalla Regione anche per i risvolti di finanza pubblica dello spostamento di competenze.

Va sottolineato che la Regione dovrà contestualmente decidere come riallocare i flussi finanziari e il personale, destinandogli all' ente che deve erogare il servizio.

Ne consegue che la CM si troverà a svolgere direttamente delle funzioni o lambire dei settori che prima erano di pertinenza provinciale o addirittura regionale.

Possiamo quindi procedere con un' analisi dettagliata delle singole lettere del comma 44, che elenca le funzioni principali del nuovo ente focalizzandoci soprattutto nella pianificazione strategica, la pianificazione urbanistica e i servizi

pubblici metropolitani.

In merito alla Pianificazione merita un cenno particolare il ruolo delle Università dal momento che solitamente il modello di sviluppo del piano strategico è quello reticolare che si inserisce in una logica preventiva applicando strumenti di coordinamento e integrazione per la formazione del consenso su un progetto. La pianificazione strategica è quindi un modello di coordinamento multilaterale ed inter organizzativo che oltre a gestire il *network* di attori lo crea e lo sviluppa. Tale *network* deve quindi prendere forma fin dalle mosse iniziali del progetto che si rinviene nella cosiddetta fase di organizzazione della pianificazione strategica. Da questo punto di vista quindi è evidente che l' Università è un soggetto che necessaria deve essere inserito fin da subito nel *network* di sviluppo del piano, non solo per il suo impatto socio – culturale, ma per la sua funzione fondamentale nella seconda fase di pianificazione, la fase di analisi. In questa fase infatti si prevede uno studio approfondito degli scenari di riferimento in cui si evidenziano i comportamenti e gli scenari della Città e dei Sistemi territoriali con approfondimenti sulla situazione economica, urbanistica, territoriale, sociale e culturale. Certamente queste analisi non possono che essere redatte dalle Università di riferimento che hanno già a disposizione dati e strutture di ricerca nelle materie di loro competenza.

L' Università poi dovrà anche avere un ruolo nella fase di attuazione del piano

strategico, per raggiungere gli obiettivi che sono stati prefissati in qualità di partner istituzionali.

Lo stesso Statuto della Città Metropolitana di Venezia richiama all' art 4 comma 2 lettera b il coinvolgimento delle università in un' ottica di sussidiarietà orizzontale *"incentivando il partenariato pubblico-privato per lo svolgimento delle proprie funzioni e la valorizzazione dei propri beni, convenzionandosi per avvalersi delle risorse e delle strutture operative degli ordini professionali, delle università e degli istituti di ricerca, delle organizzazioni imprenditoriali, culturali e sociali operanti nel proprio territorio"*.

Lo Statuto poi, richiamando tra l'altro anche la legislazione speciale su Venezia, precisa ulteriormente che il ruolo dell' Università non si limita solo alla svolgimento di alcune funzioni, ma è parte attiva ed integrante del processo di pianificazione.

In primo luogo ha un ruolo fondamentale nel fornire alla Città Metropolitana i dati e le analisi necessarie, richieste dall'art. 7, per procedere alla pianificazione strategica triennale. Le Università sono i soggetti che per naturale vocazione sono preposte alla raccolta e all'analisi dei dati per poi procedere all' attività di ricerca.

Invero tale ruolo preminente delle Università nella fase di analisi e di co-progettazione è assodata a livello internazionale come dimostrato dal caso scozzese in cui la Città di Glasgow ha affidato alla Glasgow University l' intera fase di analisi in base alla specializzazione dei dipartimenti.

Il ruolo delle Università poi può riguardare anche la fase successiva della

pianificazione strategica ovvero la coprogettazione.

Tale partecipazione per quel che riguarda la Città Metropolitana di Venezia è già previsto all' art. 7 secondo cui *"per la redazione ed aggiornamento del Piano strategico e della connessa pianificazione di settore, possono essere costituite, con i Comuni, le università, gli istituti di ricerca, le associazioni di categoria, la Camera di commercio e gli ordini professionali, strutture di co-progettazione regolamentate da apposita convenzione"*.

Il ruolo dell' Università risulta chiarissimo in questo panorama di nuovo assetto territoriale e non può che essere un ruolo preminente sia nella fase di analisi che nella fase di co-progettazione del Piano Strategico Triennale della Città Metropolitana di Venezia, piano che rappresenta un super atto amministrativo che fa da cornice e determina tutte le azioni amministrative dell' ente in relazione alle funzioni fondamentali attribuite per legge. Tra queste funzioni la più importante è certamente la pianificazione urbanistica, indicata al punto b del comma 44 legge 56/14 sulla Città Metropolitana. L' Università risulta quindi il naturale interlocutore della Città Metropolitana di Venezia, vista la sua vocazione culturale, economica e pianificatoria riconosciuta da anni a livello internazionale.

In conclusione abbiamo di fronte un'opportunità che può essere presa o affossata in inutili polemiche o controversie leziose e futili.

Credo che il cittadino abbia diritto di pretendere di vedere crescere questo nuovo ente pubblico che dimostri giorno per giorno di essergli utile.

La nascente esperienza della Città Metropolitana di Venezia in un mondo globalizzato che muta rapidamente può diventare un grimaldello per scardinare l'obsoleto impianto dell'amministrazione pubblica territoriale e dare ossigeno anche ai Comuni e alla Regione, rilanciando l'economia e l'occupazione di questa strategica area metropolitana del Nord- Est.