

**NOTA METODOLOGICA PER L'ATTUAZIONE DI UN
"PATTO DI SVILUPPO DELL'AREA METROPOLITANA"**

ALLEGATO

SOMMARIO

<i>CENNI STORICI</i>	2
<i>LE RAGIONI ECONOMICHE DELL'AREA METROPOLITANA</i>	3
<i>CAPITALE UMANO E STRUTTURA DEMOGRAFICA</i>	6
<i>INFRASTRUTTURE, MOBILITÀ E TERRITORIO NELL'AREA METROPOLITANA VENETA</i>	8
<i>ASPETTI NORMATIVI</i>	14
<i>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI</i>	23
<i>RIFERIMENTI NORMATIVI</i>	23

Venezia, maggio 2011

Associazione Venezia Cittàmetropolitana

CENNI STORICI

Sono almeno trent'anni che si discute dell'area metropolitana di Venezia. Un passaggio importante nel dibattito sull'area metropolitana si è avuto all'inizio degli anni '90 grazie a un convegno ambizioso fortemente voluto dai sindaci dell'area per ridisegnare la Pa-Tre-Ve (l'area di Padova, Treviso e Venezia) e **dare nuova visibilità e nuova governance alle tre città che compongono l'area centrale del Veneto.**

All'inizio degli anni '90 il contesto era profondamente diverso da quello attuale. Il Nord Est dei distretti beneficiava dell'ultima grande svalutazione competitiva della lira; piccoli centri come Montebelluna, Oderzo, Dolo diventavano capitali internazionali di una manifattura che il mondo ci invidiava; il Veneto e il Friuli stavano rapidamente diventando il motore trainante del *made in Italy* a livello internazionale. Erano davvero gli anni del *boom*, anni in cui la crescita "cinese" del Nord Est nel suo complesso passava attraverso il ribaltamento sorprendente del rapporto di forza fra città e campagna, fra centro e periferia. Una nuova classe imprenditoriale si stava guadagnando sul campo un ruolo di primattore. L'economia di quegli anni, insomma, metteva in gioco spinte centrifughe che poco avevano di congruente con l'idea di una metropoli governata da uno o pochi centri amministrativi, capaci di indicare la "via alta" dello sviluppo.

A quasi vent'anni da quel convegno, il dibattito sulla città metropolitana si riaccende. I motivi di questo nuovo discutere sono diversi. Sono di natura politica: il Parlamento ha finalmente dato avvio al processo di creazione delle aree metropolitane secondo il dettato costituzionale, rilanciando l'azione di Comuni e Province interessate dal processo di trasformazione. Sempre sul versante politico, si è avviato un intenso dibattito sulla ridefinizione della Legge Speciale per Venezia che ripropone la necessità di ridefinire il significato dell'intervento legislativo avviato sulla scia dell'alluvione del 1966, riportandolo a un orizzonte coerente con le sfide della città e dell'area nel suo complesso. Tuttavia, **se le città di Venezia, Padova e Treviso tornano oggi a parlare di spazio metropolitano è anche perché le forze dell'economia spingono in questa direzione.** Nell'ultimo decennio, il quadro macroeconomico è profondamente mutato e ciascun municipio, oggi, è chiamato a ripensare il proprio futuro alla luce di nuove priorità. Proprio questa rapida trasformazione costringe a riflettere su una diversa organizzazione dello spazio urbano, coerente con un nuovo assetto economico e con le necessità di una maggiore competitività soprattutto nell'ambito dei servizi e dell'innovazione.

Chi vive e lavora in questi tre comuni e in queste tre province capisce sempre di più l'importanza di fare un salto di scala. È la ragione economica, per la prima volta, a rendere urgente uno scenario che è stato a lungo un'ipotesi prima di tutto politico-amministrativa.

Nonostante in questi anni sia mancato un progetto esplicito per l'istituzione dell'area metropolitana, una serie di scelte a livello infrastrutturale (fra tutte la realizzazione del Passante di Mestre e lo sviluppo dell'aeroporto Marco Polo) ha dato sostanza a una nuova visione più integrata e più metropolitana del territorio. Per quanto importanti, tuttavia, queste trasformazioni infrastrutturali non hanno avviato un processo politico e culturale in grado di costituire un sentire comune a livello metropolitano. L'agenda politica dei comuni è rimasta prima di tutto municipale; l'orizzonte della stampa locale (salvo alcune eccezioni) è rimasto ancorato ai territori dei singoli comuni; molti dei servizi che rappresentano una parte importante dell'operatività dei comuni sono anch'essi rimasti agganciati a uno schema municipale; allo stesso modo sono rimaste municipali le fiere e buona parte dell'organizzazione dei flussi turistici.

L'area metropolitana è oggi un percorso da completare. Per quanto avviato nelle sue premesse essenziali, il processo di creazione di uno spazio e di una governance a scala metropolitana è alquanto complesso. La costruzione di un'area metropolitana è prima di tutto una scelta legata al rilancio della competitività del territorio del Nord Est; è una scelta con costi e benefici che meritano di essere messi a fuoco.

LE RAGIONI ECONOMICHE DELL'AREA METROPOLITANA

Nel corso degli ultimi dieci anni il Veneto è profondamente mutato. Dopo un ventennio di crescita economica tumultuosa, l'economia del Veneto è stata chiamata a un profondo processo di riorganizzazione. Dopo anni di successi, misurabili in termini di crescita e di presenza sui mercati internazionali, il modello veneto ha dovuto confrontarsi con condizioni economiche profondamente mutate e ha dovuto reagire ad alcuni shock particolarmente importanti.

Il primo di questi shock è legato all'introduzione della moneta unica a livello europeo; un secondo shock particolarmente importante è stato determinato dalla competizione asiatica che, in particolare nel comparto del tessile, dell'abbigliamento e delle calzature. Un terzo shock particolarmente impegnativo è stato determinato dalla diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'utilizzo delle nuove tecnologie ha implicato un'attività di riprogettazione delle attività aziendale e un profondo cambiamento nella cultura gestionale.

Proprio a causa di questi shock simultanei l'economia veneta e, in particolare il suo comparto industriale, ha dato segni di arretramento, facendo parlare in molti di fine del miracolo del Nord Est e di inizio del declino industriale. Guardando a quanto accaduto in questi anni, tuttavia, appare chiaro come l'ipotesi di declino industriale fosse affrettata. Più opportuno, invece, parlare di una fase di profonda riorganizzazione preliminare a un rilancio su nuove premesse.

Questa trasformazione può essere sintetizzata esplicitando tre direttrici di cambiamento che hanno segnato e segnano in modo molto netto il nuovo assetto dell'economia a livello regionale.

a) L'emergere di una nuova generazione di imprese leader a livello territoriale

Il processo di selezione innescato dal nuovo scenario economico ha determinato l'emergere di una nuova generazione di imprese leader sul territorio capaci di imporsi con regole nuove rispetto al passato. Queste imprese leader hanno saputo trasformare la competizione nei rispettivi settori di appartenenza e hanno dimostrato di saper competere a livello internazionale anche con volumi di affari contenuti rispetto a multinazionali consolidate.

Va sottolineato come una quota estremamente importante del recupero del *made in Italy*, anche in Veneto, sia legato all'emergere di nuovi operatori in campo metalmeccanico che hanno saputo internazionalizzare la propria presenza puntando sui mercati in massima espansione. La produzione di macchine utensili sempre più sofisticate, capaci di combinare meccanica e elettronica al servizio delle esigenze più evoluta della clientela industriale, costituisce uno dei nuovi punti di forza dell'industria del Veneto e, in generale, del Nord Italia.

L'emergere di questa serie di imprese leader a livello locale ha definito una nuova gerarchia a livello dei distretti industriali. Là dove in passato tante piccole imprese competevano alla pari attraverso strategie simili (spesso frutto di imitazione reciproca), ora troviamo un numero limitato di imprese leader di mercato in grado di avvalersi del contributo di imprese più piccole per lo sviluppo di attività specifiche quali la prototipazione dei nuovi prodotti, il lancio di prime serie, la realizzazione di fasi specializzate.

b) Forme nuove di internazionalizzazione della produzione

L'economia della regione è stata e permane un'economia a forte connotazione industriale. In quest'ultimo decennio, tuttavia, il sistema produttivo ha conosciuto una profonda trasformazione che ha portato all'estero (prima nell'Est Europa, poi in Asia) parte dell'attività manifatturiera più elementare.

Alla metà degli anni '90, il processo ha riguardato prima di tutto paesi come la Romania e l'area balcanica, ovvero destinazioni relativamente poco conosciute dalle grandi multinazionali. In queste nazioni le imprese venete hanno potuto perfezionare quelle tecniche

di *outsourcing* già ampiamente praticate nella maggior parte dei paesi avanzati. All'inizio degli anni 2000 è stato il turno della riorganizzazione della produzione in Cina grazie alle opportunità offerte da un mercato della fornitura industriale sempre più maturo e reattivo. In pochissimi anni, questo mercato di provenienza è diventato un punto di riferimento particolarmente importante soprattutto per alcune filiere come il tessile, l'abbigliamento e il calzaturiero che, proprio in Cina trovano una base manifatturiera consolidata.

Questo processo di delocalizzazione della produzione industriale è stato vissuto come una vera e propria minaccia per l'economia regionale. Questo non solo per i posti di lavoro messi a repentaglio dalla dismissione di attività industriali consolidate, ma anche per la consapevolezza che l'attività manifatturiera, nelle piccole e medie imprese, è stata spesso il contenitore per forme di innovazione più o meno sofisticata. Aziende nate su base artigianale, hanno mantenuto la loro capacità di innovazione nel fare quotidiano, senza investire necessariamente in tecniche di formalizzazione della conoscenza aziendale.

A conclusione di un decennio segnato da una rapida internazionalizzazione produttiva, va riconosciuto come questo processo non abbia messo in pericolo la competitività delle nostre imprese ma, al contrario, abbia consentito la loro crescita e la loro presenza internazionale. Proprio il radicamento delle imprese venete in diverse economie emergenti costituisce oggi un ottimo punto di partenza per un presidio commerciale di mercati in forte crescita.

c) Saperi nuovi a fondamento del vantaggio competitivo di impresa

L'emergere di nuovi leader di mercato a livello territoriale e il trasferimento di attività produttive a basso valore aggiunto in paesi emergenti hanno determinato l'importanza di nuovi saperi e di nuove competenze a fondamento del vantaggio competitivo della parte più innovativa dell'economia regionale. Le imprese venete di maggior successo oggi non si limitano a competere sulla produzione, per quanto di elevata qualità, ma scommettono su un mix di nuove competenze che comprende la capacità di sviluppare ricerca industriale, l'abilità nel promuovere e comunicare un design originale e un uso più sistematico e intensivo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Le aziende del Veneto, insomma, sono meno *industriali* che in passato e più *terziarie*. Non rinunciano alla cultura del prodotto e della manifattura, ma la considerano come il presupposto per immaginare una nuova fase di creazione del valore.

Tutti i fattori che concorrono a ridefinire l'organizzazione del modello industriale regionale suggeriscono una nuova organizzazione dello spazio in chiave metropolitana.

Il successo economico degli anni '80 e '90 è stato legato principalmente a una dimensione municipale e comunitaria dello spazio. Il mondo della produzione strutturato in piccole imprese indipendenti specializzate e flessibili ha grandemente beneficiato di comunità socialmente solide e coese.

La possibilità di connettere in rete e valorizzare questa intelligenza terziaria richiede il superamento della logica del "campanile" e l'accettazione di una nuova idea di spazio e di divisione del lavoro fondata su una scala territoriale adeguata.

Per competere nell'immateriale è necessario poter contare su un mondo segnato da talenti che provengono da contesti sociali culturali molto diversi fra loro, anche a costo di dover sacrificare relazioni sociali consolidate. Per questo le capitali dell'innovazione fanno riferimento a spazi di tipo metropolitano (a condizione che questi stessi spazi esprimano un certo grado di tolleranza e di accettazione della diversità).

Quanto è vicino l'area metropolitana di Venezia a questo nuovo modello sociale ed economico? Quanta strada è già stata fatta in questa direzione e quanta strada deve essere ancora percorsa affinché questo spazio metropolitano possa competere con altre città dello stesso rango a scala internazionale?

A queste e a molte altre domande ha provato a rispondere uno studio ad ampio spettro promosso dal Comune di Venezia e dalla Fondazione di Venezia e sviluppato dall'Ocse

finalizzato a capire il posizionamento dell'area metropolitana nel contesto europeo e internazionale. Lo studio sull'area metropolitana di Venezia ha preso in considerazione il territorio che comprende le tre province di Padova, Venezia e Treviso.

La scelta di considerare unitariamente queste tre Province, che contano complessivamente una popolazione di circa 2,6 milioni di abitanti, deriva principalmente da un'analisi dei flussi di mobilità che mette chiaramente in evidenza l'integrazione fra i nodi principali di questa "città-regione".

Vista dal punto di vista delle dinamiche del pendolarismo, l'area metropolitana di Venezia è già una realtà vissuta come tale dai suoi abitanti. È vero che rispetto alle tre province identificate vi sono aree maggiormente integrate e aree più periferiche, come ad esempio la bassa padovana o la pedemontana in provincia di Treviso: è altrettanto vero, tuttavia, che il problema della ricerca non è quello di identificare un perimetro vincolante per finalità amministrative, quanto piuttosto quello di mettere a fuoco dinamiche socio-economiche che meritano di essere governate da soggetti amministrativi chiaramente identificabili.

Lo studio Ocse mette a fuoco un'area metropolitana caratterizzata da un'economia solida e dinamica in grado di reggere il confronto con la concorrenza a scala nazionale e internazionale. Chi vive nell'area metropolitana è più ricco della media italiana: nel 2005, il prodotto interno lordo per abitante era superiore del 20% rispetto alla media nazionale. Se il confronto si sviluppa a scala internazionale, l'area metropolitana ne esce a testa alta: sebbene il Pil per abitante sia leggermente inferiore al *benchmark* proposto all'osservatorio Ocse, l'area metropolitana di Venezia è alla pari con città come Toronto e Barcellona e supera decisamente città della stessa taglia come Manchester e Lisbona. Dal punto di vista dei processi di crescita, l'area metropolitana di Venezia è stata fra i poli metropolitani più dinamici a livello internazionale nel decennio 1995-2005, con un tasso di crescita su base annua superiore al 3%: il suo dinamismo può essere comparato con quello di città blasonate come Londra, Stoccolma e Houston.

Anche dal punto di vista della crescita della produttività del lavoro, i risultati sono stati positivi. La crescita della produttività dell'area metropolitana di Venezia è sostanzialmente in linea con le principali aree metropolitane prese in esame nel database dell'Ocse ed è comparabile con i risultati ottenuti da Francoforte, Londra, Monaco e Tokyo; il doppio di quanto ha saputo fare Stoccolma, tre volte tanto i risultati ottenuti da Toronto. Una parte importante di questo aumento di produttività è stato possibile grazie a una legislazione che ha consentito maggiore flessibilità al funzionamento del mercato del lavoro; altro fattore importante rispetto alla crescita della produttività del lavoro, più volte sottolineato nell'ambito del rapporto dell'Ocse, è stato il processo di delocalizzazione di attività manifatturiere a basso valore aggiunto verso le economie emergenti.

Altri due elementi costituiscono altrettanti punti di forza dell'area metropolitana: un tasso di disoccupazione particolarmente basso rispetto alle aree metropolitane prese in esame e un buon bilanciamento dell'occupazione fra settori diversi (agricoltura, industria e servizi). Per quanto concerne la disoccupazione, i tassi sono inferiori rispetto ad aree metropolitane più ricche quali ad esempio San Diego, Melbourne, Tokyo e Washington.

Le ragioni di questo risultato, secondo l'Ocse, stanno in parte nei salari contenuti, in parte nella possibilità di utilizzare nuove figure contrattuali come il part-time e i contratti a tempo determinato che hanno favorito l'accesso di lavoratori poco qualificati e di migranti. Rispetto alla distribuzione dell'occupazione, l'Ocse segnala la diversificazione della base economica dell'area e il "bilanciamento" fra la manifattura (settore economico ancora rilevante rispetto ad altre aree metropolitane) e i servizi. Questi ultimi sono cresciuti sensibilmente fra il 1995 e il 2007 confermando un sistema specializzazioni consolidate nel sistema metropolitano: a Padova trova sede la maggioranza dei servizi finanziari, a Venezia sono localizzati i servizi turistici e le funzioni amministrative; a Treviso trovano spazi i servizi dedicati all'industria.

CAPITALE UMANO E STRUTTURA DEMOGRAFICA

Oltre agli aspetti positivi che emergono dall'analisi economica dell'area, il rapporto Ocse mette in evidenza una serie di criticità che meritano di essere prese attentamente in considerazione soprattutto perché rappresentano aspetti particolarmente delicati rispetto al futuro dell'area metropolitana e alla sua proiezione competitiva a scala internazionale.

La prima criticità evidenziata dal rapporto riguarda il capitale umano e, in particolare, la percentuale di popolazione con studi universitari. Nell'area metropolitana di Venezia, meno del 10% della popolazione con più di 25 anni dispone di un titolo di formazione universitaria. Questo dato pone l'area ai livelli più bassi della graduatoria Ocse, di fronte solo a Smirne e a Istanbul. In generale, la gran parte delle metropoli italiane presenta una criticità simile (Milano, Torino e Napoli sono appena sopra Venezia nella graduatoria Ocse); ciò non toglie che si tratti di un punto di debolezza rispetto a un percorso che vede l'area proiettata verso forme nuove di competizione a livello internazionale. Città come Madrid, Tokyo, e Parigi hanno percentuali di laureati che superano il 30%; aree metropolitane come Barcellona e Copenhagen, con diverse similitudini economiche con l'area di Venezia, hanno percentuali che si attestano al 25%.

Una seconda criticità particolarmente visibile è legata alla registrazione di brevetti. Nell'area metropolitana di Venezia vengono registrati poco meno di 100 brevetti per milione di abitanti. Sebbene questa produzione non debba essere considerata marginale (è comparabile con quanto si registra a Milano e Londra), il livello si colloca molto al di sotto della media del panel Ocse. Città come San Diego, San Francisco e, in Europa, come Stoccarda e Helsinki hanno valori 4-6 volte superiori.

Come spiegare un tale distacco rispetto alle principali capitali internazionali? Una possibile interpretazione è legata, secondo l'Ocse, all'evoluzione dei settori tradizionali. La produttività del settore vinicolo, ad esempio, è cresciuta con regolarità nel corso dell'ultimo decennio grazie a forme nuove di gestione delle coltivazioni, grazie a nuove tecnologie di processo, grazie a maggiori controlli di qualità e a nuove forme di comunicazione.

Questo importante salto di qualità è stato reso possibile da una forza lavoro che solo in piccola parte disponeva di titoli accademici. Ragionamenti simili possono essere sviluppati per altri settori come l'abbigliamento, il mobile e il turismo.

È chiaro che queste considerazioni meritano di essere ripensate quando pensiamo alla proiezione competitiva dell'area metropolitana nei prossimi dieci anni. È vero che il percorso fatto finora ha consentito di valorizzare al massimo le risorse umane presenti sul territorio; è legittimo immaginare che già a partire dal prossimo futuro un percorso di *upgrading* a livello di aziende e di area nel suo complesso dovrà contare su nuove competenze di tipo tecnico e gestionale.

Altre aree di criticità riguardano la struttura demografica dell'area. Partiamo dall'analisi dell'indice di dipendenza strutturale degli anziani, ovvero il rapporto tra la popolazione di età 65 anni e più e la popolazione in età attiva (15-64 anni). Nel caso dell'area metropolitana di Venezia questo indice è nettamente superiore alla media del database Ocse, attestandosi appena al di sotto del 30%. Valori superiori sono raggiunti solo da Torino, Fukuoka, Osaka, Amburgo e Milano. Appena sotto il valore di Venezia troviamo l'area metropolitana di Roma, a conferma che le nostre città stanno rapidamente invecchiando rispetto al contesto europeo e internazionale.

Come ovviare all'invecchiamento della popolazione? L'immigrazione, secondo l'Ocse rappresenta una fonte di sollievo per un mercato del lavoro che è messo in discussione dall'invecchiamento e da bassi tassi di fertilità. L'area metropolitana di Venezia costituisce nel suo complesso una delle principali destinazioni dei flussi migratori. Secondo le statistiche ufficiali, gli immigrati da Romania, Marocco e Albania rappresentano il 10,7% della popolazione della provincia di Treviso, il 7,6% della provincia di Padova e il 6,3% della provincia di Venezia.

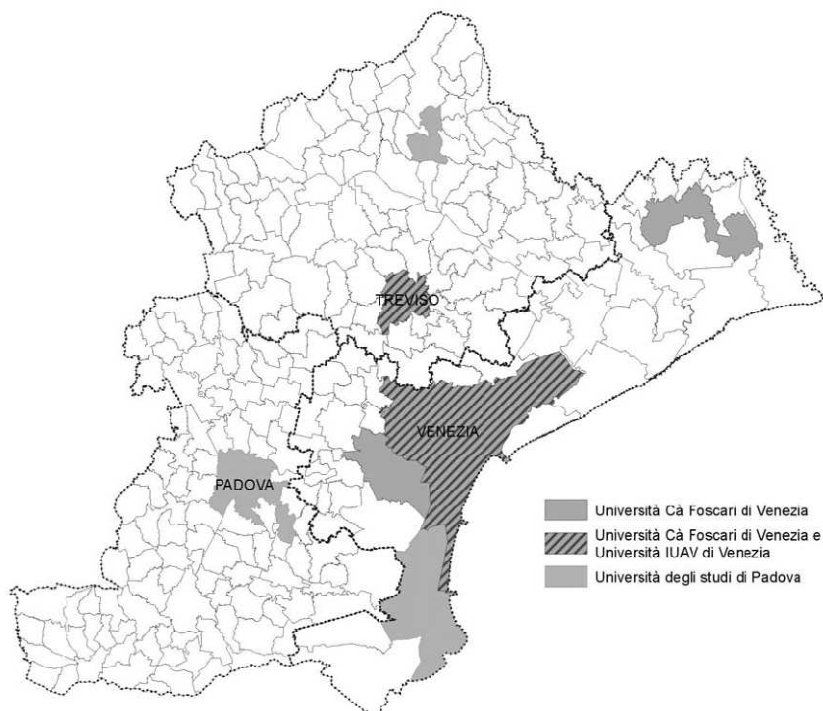
L'arrivo degli immigrati ha rappresentato un fattore essenziale di ringiovanimento della popolazione. Prendiamo il caso del comune di Venezia, emblematico a questo riguardo: circa il 50% dei residenti stranieri nella municipalità di Venezia sono in età compresa fra i 25 e i 45 anni, mentre solo il 26% dei veneziani ricade nello stesso gruppo di età. In altri termini, mentre il 25,7% della provincia di Venezia ha un'età compresa uguale o superiore ai 65 anni, solo l'1,8% dei residenti stranieri ricade in questa fascia d'età.

Il Veneto ha conosciuto in questi anni una forte crescita della presenza di immigrati. Nel 1991 vivevano in Veneto poco più di 25.000 immigrati. Secondo i dati dell'Osservatorio sull'Immigrazione della Regione del Veneto, nel 2007 questo numero era cresciuto di quindici volte, superando la soglia dei 400.000. Nell'area metropolitana di Venezia i numeri sono simili e il trend di crescita è confermato: secondo lo stesso osservatorio nel 2027 la percentuale di residenti stranieri passerà dall'attuale 8,13% al 18,2%. Nonostante ciò, va segnalato che le percentuali sono nettamente inferiori a quanto accade in altre aree metropolitane in Europa e nel Mondo. Toronto e Vancouver, ad esempio, contano oggi una popolazione di immigrati che supera il 40%. Valori compresi fra il 20% e il 40% caratterizzano città come Los Angeles, Sidney, Brussels, Amsterdam e Londra.

Le principali città italiane (Roma e Milano) sono attestate su valori simili a quelli dell'area metropolitana di Venezia, molto al di sotto la media del panel Ocse.

Il problema dell'attrattività di un'area per giovani talenti di livello internazionale dipende in misura consistente dalla qualità della formazione universitaria proposta da uno specifico territorio. **Le università dell'area metropolitana, pur godendo di una solida reputazione a livello nazionale, non sono riuscite a diventare motore di attrazione oltre i confini regionali e nazionali. Il rapporto Ocse segnala come, in generale, il sistema universitario sia "isolato" dal mondo delle imprese e come "le istituzioni della ricerca e il business siano due mondi decisamente separati".** In questo contesto è difficile immaginare percorsi di attrazione di stranieri di talento interessati a completare nell'area metropolitana il proprio percorso di studi e a stabilizzare la propria posizione professionale nell'area dopo il completamento degli studi.

LOCALIZZAZIONE SEDI UNIVERSITARIE



INFRASTRUTTURE, MOBILITÀ E TERRITORIO NELL'AREA METROPOLITANA VENETA

L'area metropolitana di Venezia beneficia di una capitale di infrastrutture nettamente superiore alla media nazionale. **L'area dispone di uno stock infrastrutturale (ferrovie, porti, strade, autostrade, aeroporti, impianti per la produzione di energia, connessioni telefoniche) superiore del 65% a quanto disponibile in media sul territorio italiano.** Ciò detto il rapporto fornito dall'Ocse mette in evidenza alcuni limiti che caratterizzano il nostro sistema infrastrutturale sia per quanto riguarda la connettività interna al sistema metropolitano, sia per quanto riguarda le connessioni fra l'area metropolitana e il resto del mondo.

A livello locale emerge l'inadeguatezza di un sistema di connessioni su rotaia per la mobilità delle persone. Quando si parla di aree metropolitane, di solito si pensa alla "metropolitana" come strumento chiave della mobilità. **Secondo l'Ocse "il sistema ferroviario non è riuscito a fornire all'area metropolitana un livello sufficiente di connettività intra-metropolitana".**

Oggi la mobilità delle persone si appoggia al trasporto su gomma, principalmente auto private. La mancanza di una "metropolitana" per l'area nel suo complesso ha ovviamente contribuito all'aumento del traffico su strada e alla congestione dei principali assi viari. Su questo fronte, tuttavia, gli interventi a livello regionale sono stati importanti, a partire dall'apertura del Passante di Mestre nel 2009.

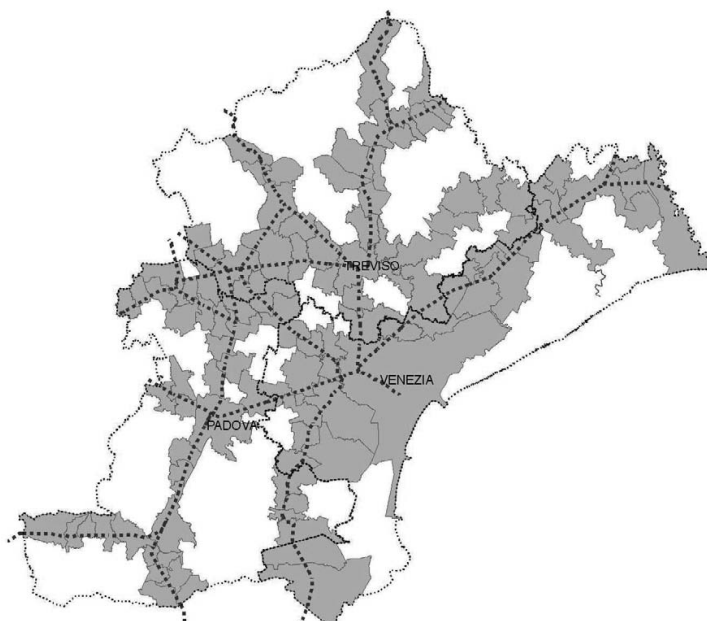
A livello di servizi di trasporto pubblico urbano, il rapporto segnala la sovrapposizione di un elevato numero di aziende di trasporto locale, in assenza di chiare politiche di coordinamento. Soprattutto, segnala sempre il rapporto, **"manca un sistema unificato di gestione della bigliettazione e delle connessioni fra trasporto su strada e trasporto su rotaia".**

Il progetto Sfmr (Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale) lanciato nel 2005 non ha ancora generato risultati visibili e rimane da verificare la sua portata effettiva nella riorganizzazione della mobilità nell'area metropolitana.

È necessario creare dei punti di attestazione del trasporto pubblico locale nei pressi delle stazioni periferiche e dei caselli delle città di Padova, Mestre, Treviso.

La SFMR può funzionare se vi sarà una crescita di ruolo di fermate, diverse dalle stazioni centrali, più periferiche rispetto al centro città, ma più baricentriche rispetto ai nuovi nodi di addensamento e alla rete autostradale.

LA RETE DEL SISTEMA FERROVIARIO METROPOLITANO REGIONALE (SFMR)



Per quanto concerne le connessioni fra l'area metropolitana e l'economia internazionale, il rapporto mette in evidenza alcuni punti di forza del sistema infrastrutturale. Prima di tutto segnala gli importanti risultati ottenuti dall'aeroporto di Venezia, attualmente il terzo aeroporto italiano, che, assieme allo scalo di Treviso, è stato capace di quintuplicare in vent'anni il numero di passeggeri serviti. Nel 1990, infatti, i due aeroporti gestivano insieme un volume di passeggeri inferiore ai 2 mln; nel 2009 il numero dei passeggeri è salito a circa 8,5 mln. Si tratta di un punto di forza dell'area e di una realtà in forte espansione, con una dimensione intercontinentale che caratterizza solo gli aeroporti di Roma e Milano.

Considerazioni differenti devono essere fatte per quanto riguarda il trasporto su rotaia. **Dal punto di vista della connettività via treno, il rapporto mette in evidenza come l'area metropolitana "è in parte disconnessa dall'Italia del Nord Ovest e dall'Europa"**. Manca l'alta velocità verso Milano. Manca anche un'interconnessione diretta fra treno e aeroporto. Nonostante la collocazione geografica particolarmente favorevole, l'area metropolitana non gode di collegamenti sufficienti né sulla direttrice est-ovest (Lione-Trieste-Ucraina), né sulla direttrice nord-sud (Berlino, Verona/ Milano, Palermo).

Il rapporto è critico anche sulle infrastrutture portuali. **Nonostante diversi indicatori segnalino una performance in linea con la portualità nazionale, il rapporto enfatizza come, rispetto a quasi tutti gli altri porti del Mediterraneo, il porto di Venezia non abbia saputo sviluppare collegamenti adeguati con l'hinterland di riferimento.** Dell'oltre un milione di contenitori originati dall'economia del Nord Est, "solo il 25% passa attraverso il porto di Venezia ogni anno. Il resto passa per i porti del Tirreno, in particolare per Genova, e per i porti del Nord Europa." Il rapporto segnala come il principale limite dello sviluppo portuale in relazione al suo territorio di riferimento sia l'assenza di un'intermodalità efficiente fra il trasporto su rotaia e la banchina portuale. Proprio questa limitazione sarebbe il vero vincolo allo sviluppo dei traffici marittimi in laguna; il mancato collegamento fra treno e banchina costituisce un limite più importante rispetto alla stessa profondità dei fondali, nodo storico della portualità veneziana.

L'area veneziana può diventare un vero e proprio nodo. Il corridoio marittimo definisce le potenzialità dell'area veneziana come nodo di intersezione tra direttrici internazionali.

L'infrastruttura portuale sostanzia il ruolo nodale insieme ad Aeroporto ed innesto della Romea Commerciale sul Corridoio V.



Contemporaneamente alla costruzione dei "tubi" (sono le strade - e le opere collegate di raccordo con il contesto - in progetto, in corso di esecuzione e realizzate riservate alla circolazione veloce e dotate di poche uscite nel territorio attraversato: il Passante di Mestre, la Pedemontana, la nuova Strada del Santo, la nuova Romea, il Terraglio Est, la tangenziale di Treviso), la città diffusa è stata interessata da una grande quantità di interventi sul sistema stradale, che godono del consenso dell'opinione pubblica. Si tratta di rotonde, tangenziali e

circonvallazioni, sottopassi e sovrappassi, riammagliamenti e potenziamenti delle strade, piste ciclabili. Questi interventi in progetto, in corso di esecuzione e realizzati sono frammentati, cioè nascono su iniziativa dei singoli comuni per risolvere di volta in volta problemi puntuali e riguardano tutti i tipi di strade, cioè non selezionano, ad esempio, solo le strade a maggior traffico e sono a servizio di tutte le situazioni (centri consolidati e abitato disperso, aree produttive e residenziali...). Un esempio chiaro di questa frammentazione sono le piste ciclabili o ciclo-pedonali, che nel loro insieme non costruiscono un sistema continuo e connesso, ma la sequenza di tratti realizzati dove possibile o dove assolutamente indispensabile; esse non sono necessariamente in relazione e a servizio delle attrezzature collettive.

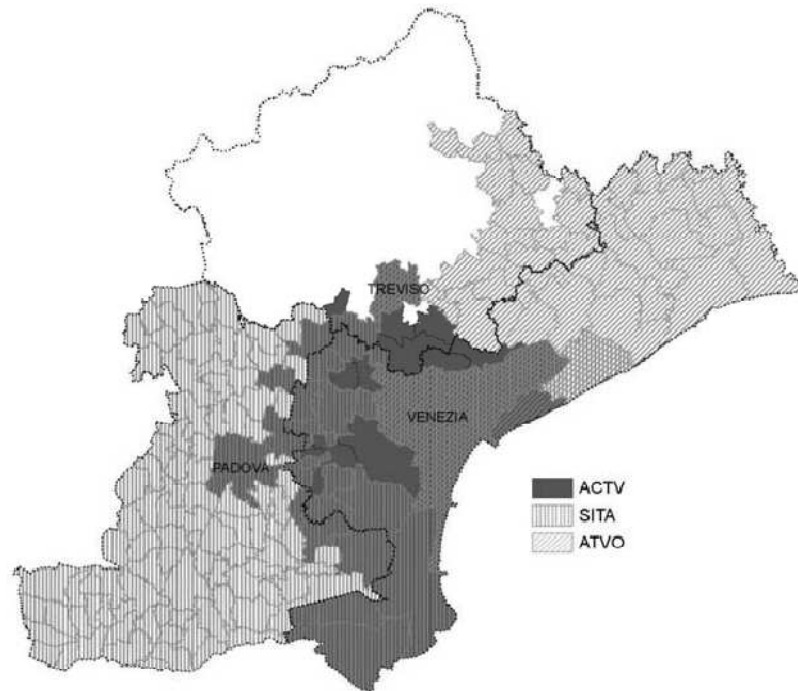
La razionalità che è alla base degli interventi nella spugna è di agire dove possibile, anche senza un disegno complessivo (non solo sovracomunale, ma anche a scala comunale), per rendere il traffico più fluido e sicuro, evitando di attraversare fattori di congestione o ostacoli (centro antico, incroci a raso, linee ferroviarie) e aumentando la specializzazione del nastro stradale, cioè separando i flussi di traffico e ridisegnando la sezione stradale (aggiunta di marciapiedi e piste ciclabili, riduzione della carreggiata, disegno di attraversamenti).

Questo lavoro capillare e frammentato di ristrutturazione, permette di notare come la città diffusa e l'uso allargato del territorio si stiano consolidando; non c'è quindi solo la risposta alla modernizzazione incompiuta che ha preso la forma dei nuovi tubi per la metropoli, ma anche il generale sforzo di garantire spostamenti più sicuri e scorrevoli in tutto il territorio.

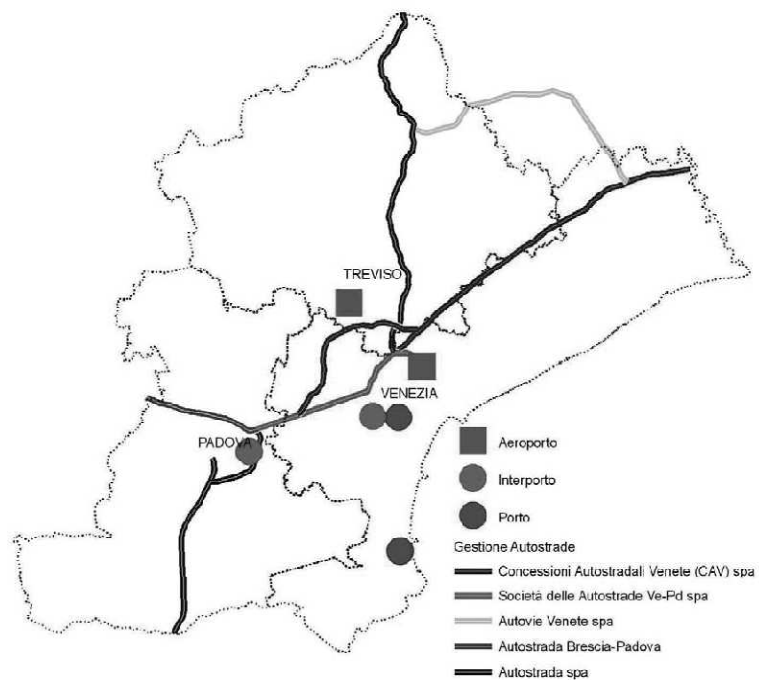
In particolare le molte circonvallazioni attorno ai piccoli centri da un lato confermano la lettura del territorio come composto da molte centralità (la necessità delle amministrazioni di costruire le "strade che girano attorno ai centri" sottolinea come nella città diffusa i centri continuino ad essere componenti essenziali dell'abitato), dall'altro sottolineano come si consideri che sia sempre più necessario evitarle per non recare disturbo alla mobilità del resto del territorio.

La razionalità che è alla base degli interventi per il trasporto pubblico è simile a quella per il trasporto privato: da un lato rendere più veloce e fluido lo spostamento, dall'altro definire alcuni chiari punti di accesso al sistema; questo permette il miglioramento dell'accessibilità, ma comporta la definizione o la ri-affermazione di una chiara gerarchia. I progetti di trasporto pubblico locale hanno scelto, infatti, di investire sul potenziamento delle linee ferroviarie, non sull'uso dell'autobus, che potenzialmente è più capillare e quindi democratico; hanno puntato, inoltre, sull'integrazione tra servizi ferroviari e la mobilità individuale, così ad oggi gli effetti degli interventi per la SFMR sono principalmente sulle infrastrutture stradali: molti sottopassi/sovrappassi e parcheggi vicino alle stazioni sono stati costruiti, mentre il potenziamento del materiale rotabile e delle corse è ancora in via di definizione.

ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DEL TRASPORTO
PUBBLICO LOCALE
Aziende



ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DELLE PRINCIPALI
INFRASTRUTTURE METROPOLITANE



Assieme alle trasformazioni della mobilità sono in corso di realizzazione o in progetto alcune trasformazioni nell'insediamento. Alcune sono ingenti investimenti immobiliari per complessi multifunzionali ad elevata densità lungo le principali infrastrutture, in linea con gli indirizzi della pianificazione regionale (ad esempio VenetoCity fra Dolo, Pianiga e Mirano, la Città della Moda a Fiesse d'Artico, Condotte e Docks Venezia a Porto Marghera, il parco commerciale a Padova Est, le ipotesi di trasformazione delle aree lungo la tangenziale di Mestre, il nuovo Casinò, complesso Treviso2...). Fra le grandi realizzazioni possiamo ricordare anche alcune attrezzature pubbliche come il nuovo ospedale a Mestre.

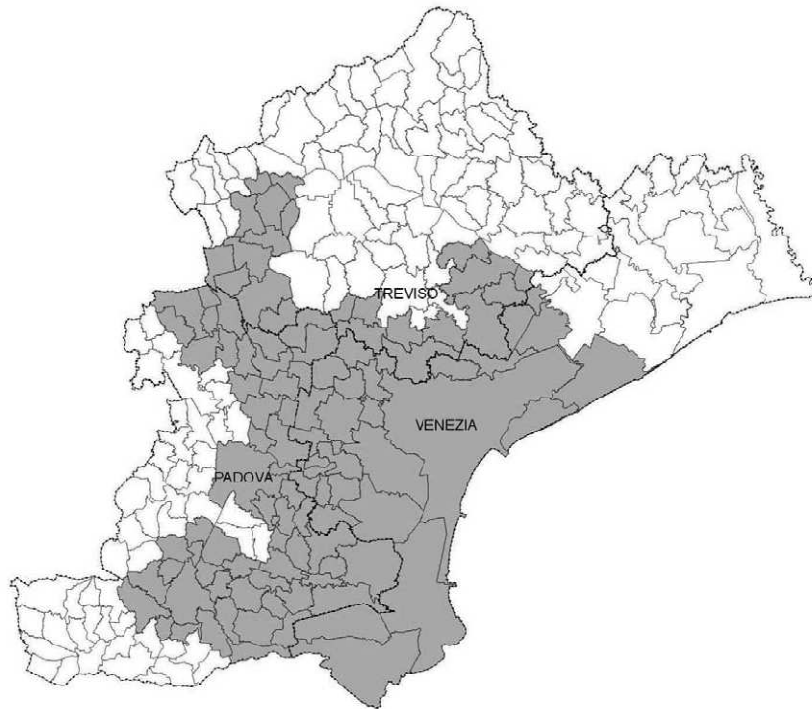
La razionalità comune alle grandi operazioni immobiliari è lo sfruttamento dell'accessibilità data dalle infrastrutture, il potenziamento degli spazi per il terziario e lo sforzo per la costruzione dell'immagine della metropoli attraverso edifici alti e alta densità di insediamento.

Anche l'agricoltura e la rete di distribuzione e drenaggio delle acque è stata oggetto di recenti trasformazioni, ad esempio per la sostituzione delle colture con biomasse e biofuel per la produzione di energia, per la costruzione di serre industriali, per la distruzione della rete dei canali a causa del loro interrimento..., ma soprattutto per l'abbandono dell'agricoltura. Il PRTC per la conservazione del paesaggio e della biodiversità e per offrire servizi ai cittadini, ha definito, seppur in modo vago, la conservazione di "Agropolitana"; cioè delle aree dove i campi agricoli produttivi sono maggiormente mischiati alle aree urbanizzate.

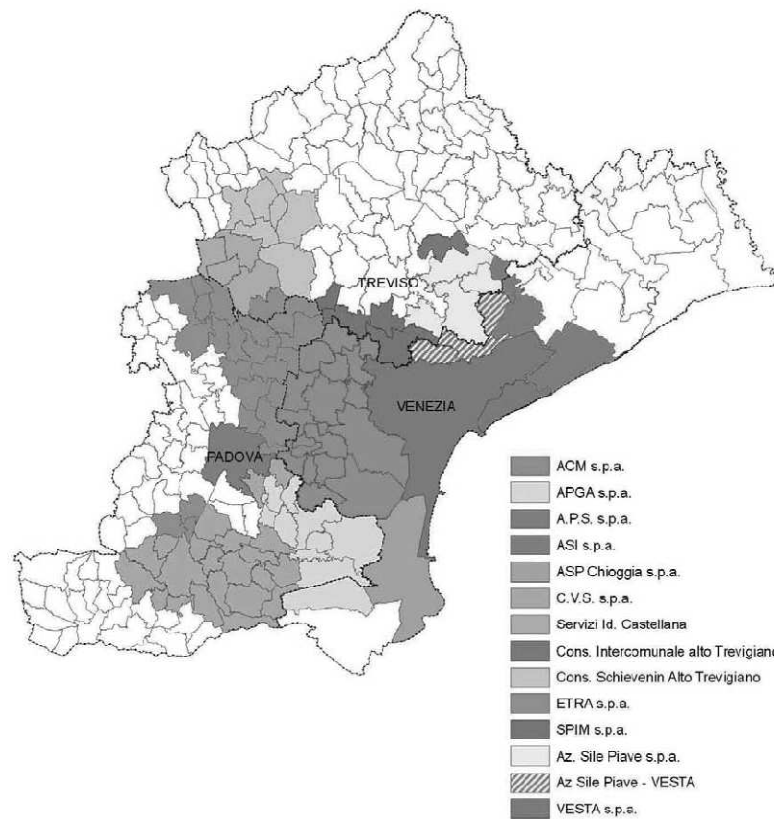
Anche alcuni progetti per lo spazio aperto contribuiscono a definire un nuovo assetto territoriale dell'area centrale veneta. Si possono distinguere progetti per rendere "verde" l'area, alcuni dei quali sono puntuali, mentre altri propongono il collegamento delle zone di interesse ambientale e paesistico (il bosco di Mestre, il parco di San Giuliano, le piste ciclabili "ambientali" delle province, la rete ecologica del Terzo Veneto che comprende SIC e ZPS insieme ai terreni limitrofi ecologicamente rilevanti e ai luoghi in via di rinaturalizzazione...).

Contemporaneamente le trasformazioni in corso descrivono nel loro insieme un processo di gerarchizzazione scarsamente argomentato dai suoi promotori. La banalizzazione di questa idea di "necessaria gerarchia" e la sottovalutazione delle reti minori e capillari grazie alle quali si è costituita la città diffusa inducono a sostenere l'opportunità dell'analisi critica e della riconcettualizzazione delle razionalità che ispirano lo "sviluppo metropolitano" in questo contesto e della costruzione di modelli e paradigmi alternativi, alla luce delle nuove questioni urbane, in particolare il cambiamento climatico e l'opportunità di coniugare i processi di individualizzazione con i processi di comunanza, lo stare assieme sulla base di un progetto comune.

BACINO SCOLANTE IN LAGUNA



AATO E GESTIONE DEI SERVIZI IDRICI INTEGRATI



ASPETTI NORMATIVI

La "Città metropolitana" è un istituto giuridico che nasce per opera del legislatore ormai vent'anni fa. Il Legislatore, con la **legge n. 142 del 1990**, nel riscrivere l'"*Ordinamento delle autonomie locali*", riconobbe per la prima volta veste giuridica a talune aree metropolitane che erano ormai emerse nel contesto socio-economico.

A tale primo intervento di vent'anni or sono è seguito l'ulteriore apporto di disciplina giuridica di cui al decreto legislativo 267/2000 "*Testo Unico degli Enti Locali*", passando poi nel 2001 attraverso la costituzionalizzazione dell'istituto ad opera della riforma del Titolo V della Costituzione, per concludere con la legge delega sul cosiddetto "federalismo fiscale", legge n.42 del 5 maggio 2009.

Con la Legge n. 142/90 "Ordinamento delle autonomie locali", il legislatore prende atto dell'esistenza di nove aree metropolitane, tra le quali Venezia.

In dettaglio, l'art. 17 della L. 142/90 individua nove aree metropolitane, specificando che "sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali".

Così facendo, il legislatore fotografa quella che era ormai una realtà: l'esistenza nel territorio della Repubblica di "aree vaste".

Il legislatore, andando oltre, prendendo atto dell'esistenza di tale realtà, costituisce un nuovo ente pubblico territoriale preposto a governare esclusivamente i servizi di "area vasta" ossia di un'area che supera i confini comunali in essere, potendo ricadere in parte nell'ambito territoriale di più province.

L'art. 18, ne indica quindi la struttura di governo deputata ad amministrare l'Area Metropolitana, identificata con la Città Metropolitana, dotata di proprio Consiglio, Giunta e Sindaco metropolitani, eleggibili attraverso le norme che regolano le elezioni provinciali mentre, con l'art.19, vengono definite le funzioni della Città Metropolitana: pianificazione territoriale dell'area metropolitana; viabilità, traffico e trasporti; tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente; difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti; raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche; servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale; servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano. Alla Città Metropolitana, infine dispone il legislatore, competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi ad essa attribuiti.

Secondo il disegno originario della legge 142/90 il procedimento istitutivo dell'area metropolitana prevede che la Regione, con legge regionale, stabilisca la delimitazione territoriale dell'Area Metropolitana, nonché le funzioni alla stessa attribuite e gli organi che la compongono. Inoltre, sempre alla Regione è demandato il compito ulteriore di istituire nuove Aree Metropolitane, sentiti i comuni interessati, laddove ne ravvisi la necessità.

Il dato normativo evidenzia quindi due soggetti territoriali:

- 1) l'area metropolitana, alla quale viene riferita la disciplina giuridica del coordinamento di funzioni;
- 2) la città metropolitana, alla quale la legge attribuisce la qualifica di un nuovo ente pubblico territoriale.

Con il successivo **Decreto legislativo n. 267/2000**, "*Testo Unico degli Enti Locali*" viene *sostituita completamente* in toto la disciplina di cui alla legge 142/90.

Venendo a quanto ci riguarda, un territorio corrispondente all' "Area Metropolitana di Venezia" è stato formalmente individuato, in ossequio alla legge 142/90, con la **Legge regionale della Regione Veneto n. 36/1993**, e comprende, oltre al territorio del Comune di Venezia, i territori dei comuni di Marcon, Mira, Spinea, Quarto d'Altino, pur lasciando aperta la possibilità per gli altri comuni interessati di poter aderire all'Area Metropolitana di Venezia.

In effetti l'area vasta corrispondente all'area metropolitana di Venezia era ed è ben più vasta di quella prevista dalla L.R.V. n. 36/93, comprendendo, oltre a parte del territorio della provincia di Venezia, anche alcuni territori delle province di Padova e Treviso, in quanto aree geografiche facenti parte di un medesimo tessuto economico-sociale.

RICONOSCIMENTO COSTITUZIONALE DELL'ENTE TERRITORIALE "CITTA' METROPOLITANA

La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 (riforma del Titolo V della Costituzione), superando pur un vaglio di legittimità, ha dato un nuovo assetto al sistema delle autonomie territoriali, collocando gli enti territoriali al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica come recita l'**art. 114 della Costituzione** (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato hanno pari dignità, pur nella diversità delle rispettive competenze) ed assicurando loro, in virtù dell'art.118 COST., l'esercizio di funzioni amministrative, in uno con gli altri Enti, in osservanza dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Il principio di sussidiarietà

Tale principio riguarda i rapporti tra Stato e società è un fondamentale principio di libertà e di democrazia, cardine della nostra concezione dello Stato in virtù del quale le istituzioni statali agevolano la costituzione di aggregazioni sociali intervenendo (*subsidium*) solo laddove dette aggregazioni non siano in grado di farcela da sole e solo per il tempo necessario a far recuperare loro la piena autonomia. Si sviluppa in tal modo la piena democrazia liberando lo Stato da un sovraccarico di compiti da una parte, consentendo al cittadino di controllare nel modo più diretto l'organizzazione sociale dall'altra.

Del principio di sussidiarietà si trovano tracce già in autori quali, per esempio, San Tommaso d'Aquino e Dante. In tempi più recenti, di esso parla nella *Rerum Novarum* (1891) Leone XIII, ma la formulazione classica è contenuta nell'enciclica *Quadragesimo Anno* (1931) di papa Pio XI: "...siccome non è lecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le loro forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare." Ne deriverebbe "un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società" poiché "l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (*subsidium afferre*) le membra del corpo sociale, non già distruggerle ed assorbirle."

Di conseguenza, "è necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad assemblee minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minore importanza" per poter "eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano (...) di direzione, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità." N.B. Il Trattato di Maastricht (7 febbraio 1992) dichiara che il principio di sussidiarietà è la direttrice fondamentale che guida il processo di formazione dell'Unione Europea.

Il principio di differenziazione

Tale principio riflette l'intento della riforma a mettere in moto un "regionalismo differenziato", volto ad esaltare e valorizzare le potenzialità intrinseche di ciascuna Regione; non si è voluto però tentare di risolvere il problema della differenziazione regionale.

In uno Stato autenticamente federale tutte le Regioni, ovvero gli enti territoriali, sono speciali, nel senso che tutte devono godere parimenti di una forte autonomia.

Tale principio, pur testualmente riferendosi alle Regioni, esprime un nuovo assetto del rapporto centro-periferia rafforzativo dell'autonomia territoriale che finirà col ridurre sempre

più gli aspetti di differenziazione formale esaltando piuttosto aspetti di differenziazione sostanziale, ovvero di capacità promozionale di ciascun ente territoriale seppure sotto l'ombrello protettivo, e per certi versi rassicurante, del principio di sussidiarietà (ora costituzionalizzato).

Il principio di adeguatezza

Tale principio stabilisce che l'entità organizzativa che è potenzialmente titolare di una potestà amministrativa, deve avere un'organizzazione adatta a garantire l'effettivo esercizio di tali potestà; l'adeguatezza va considerata sia rispetto al singolo ente, sia rispetto all'ente associato con altri enti, per l'esercizio delle funzioni amministrative.

Il principio di adeguatezza è citato nell'ordinamento italiano all'art. 118 della Costituzione, unitariamente al principio di sussidiarietà e al principio di differenziazione.

Dal combinato di questo principio con il principio di sussidiarietà, si ricava che se l'ente territoriale a cui è affidata una funzione amministrativa, che per il principio della sussidiarietà dovrebbe essere quello più vicino al cittadino amministrato, non ha la struttura organizzativa per rendere il servizio, questa funzione deve essere attribuita all'entità amministrativa territoriale superiore.

L'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione è contenuta nella legge n. 131 del 2003 mentre le linee procedurali sono state definite dall'accordo interistituzionale del 20/6/2002.

Con la Legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 132 del 10 Giugno 2003, si è attribuita al Governo (art.2) la *Delega per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).*

In particolare per:

- 1) l'adozione di uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento.
- 2) garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché la valorizzazione delle potestà statutaria e regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane;
- 3) l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte;
- 4) valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni;
- 5) prevedere strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato;

- 6) attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente, secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, nonché forme e modalità di intervento, secondo criteri di neutralità, di sussidiarietà e di adeguatezza, nei casi previsti dagli articoli 141, commi 2 e 8, 193, comma 4, 243, comma 6, lettera *b*), 247 e 251 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
- 7) prevedere una disciplina di principi fondamentali idonea a garantire un ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che consenta, sulla base di parametri obiettivi e uniformi, la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie degli enti locali ai fini della attivazione degli interventi previsti dall'articolo 119, terzo e quinto comma, della Costituzione, anche tenendo conto delle indicazioni dell'Alta Commissione di studio di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2002, n. 289;
- 8) procedere alla revisione delle disposizioni legislative sugli enti locali, comprese quelle contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, limitatamente alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali definito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, attraverso la modificazione, l'integrazione, la soppressione e il coordinamento formale delle disposizioni vigenti, anche al fine di assicurare la coerenza sistematica della normativa, l'aggiornamento e la semplificazione del linguaggio normativo;
- 9) adeguare i procedimenti di istituzione della Città metropolitana al disposto dell'articolo 114 della Costituzione, fermo restando il principio di partecipazione degli enti e delle popolazioni interessati;
- 10) individuare e disciplinare gli organi di governo delle Città metropolitane e il relativo sistema elettorale, secondo criteri di rappresentatività e democraticità che favoriscano la formazione di maggioranze stabili e assicurino la rappresentanza delle minoranze, anche tenendo conto di quanto stabilito per i Comuni e le Province;
- 11) definire la disciplina dei casi di ineleggibilità, di incompatibilità e di incandidabilità alle cariche elettive delle Città metropolitane anche tenendo conto di quanto stabilito in materia per gli amministratori di Comuni e Province;
- 12) mantenere ferme le disposizioni in vigore relative al controllo sugli organi degli enti locali, alla vigilanza sui servizi di competenza statale attribuiti al sindaco quale ufficiale del Governo, nonché, fatta salva la polizia amministrativa locale, ai procedimenti preordinati alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica nonché le disposizioni volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti;
- 13) valorizzare le forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai comuni;
- 14) garantire il rispetto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale;
- 15) indicare espressamente sia le norme implicitamente abrogate per effetto dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sia quelle anche implicitamente abrogate da successive disposizioni;
- 16) rispettare i principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale e fare salve le competenze spettanti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La decorrenza dell'esercizio delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane che, a seguito dell'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, sono attribuite ad un ente diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, è stabilita dalle leggi che determinano i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire. A tale fine il Governo, in conformità ad accordi da definire in sede di Conferenza unificata, su proposta del Ministro

dell'interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione e dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, presenta al Parlamento uno o più disegni di legge collegati, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla manovra finanziaria annuale, per il recepimento dei suddetti accordi. Ciascuno dei predetti disegni di legge è corredato della relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione e della ripartizione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni conferite. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano fino alla data di entrata in vigore delle norme concernenti il nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

L'art. 4 della L.131/2003, in attuazione dell'articolo 114, secondo comma, e dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione in materia di potestà normativa degli enti locali, stabilisce che *... "omissis..... le Città metropolitane hanno potestà normativa secondo i principi fissati dalla Costituzione.*

La potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare mentre la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione.

L'art.7 della L.131/2003, attuazione *dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative, prevede altresì che " Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.*

FEDERALISMO FISCALE

La legge delega sul "federalismo fiscale" (Legge 42/2009) mira a dare attuazione all'art. 119 della Costituzione che sancisce l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni prendendo concretamente atto delle esperienze della realtà fattuale maturate a distanza di 20 anni dalla L.142/1990.

In tal senso il legislatore delegante fotografa la realtà nel prevedere ora tre diversi modelli istitutivi della città metropolitana, e non più un unico, unitario modello:

- l'area metropolitana quale risultante di processi aggregativi dei comuni che gravano attorno alla città capoluogo;
- l'area metropolitana quale assorbimento da parte della città capoluogo dei comuni contermini;
- *l'area metropolitana quale trasformazione dell'ente provinciale di riferimento.

La legge delega non manca di specificare che con l'istituzione della città metropolitana la provincia di riferimento cesserà di esistere e che verranno soppressi tutti i relativi organi a decorrere dalla data di insediamento degli organi della città metropolitana individuati dalla legge.

AUTONOMIA IMPOSITIVA DELLA CITTA' METROPOLITANA

"Art. 119. - I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".

L'art. 23 della legge 42/2009 ha introdotto una disciplina transitoria che consente, in via facoltativa, una prima istituzione delle città metropolitane situate nelle regioni a statuto ordinario che potranno essere istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria.

Dopo un preliminare *referendum* confermativo, indetto tra tutti i cittadini della provincia interessata, previo parere della regione l'istituzione di ciascuna città metropolitana è rimessa a decreti legislativi del Governo, da adottare entro il 21 maggio 2012, che detteranno una disciplina di carattere provvisorio, che prevede:

- a) l'istituzione del consiglio provvisorio della città metropolitana, composto dai sindaci dei comuni e dal presidente della provincia;
- b) l'individuazione delle *funzioni fondamentali* della città metropolitana, della pianificazione del territorio e delle reti infrastrutturali;
- c) del coordinamento della gestione dei servizi pubblici;
- d) della promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Le *province* nel cui territorio sono situate le città metropolitane saranno *soppresse* solo dopo l'insediamento degli organi definitivi della città metropolitana. Questi saranno individuati da un'apposita *legge ordinaria*, alla quale è rinviata la definitiva istituzione delle città metropolitane e la relativa disciplina.

L'art. 15 della legge 42/2009 già citata rimette inoltre ad un apposito *decreto legislativo*, da adottare entro il 21 maggio 2011, la disciplina delle modalità di *finanziamento* delle funzioni

delle città metropolitane, alle quali dev'essere garantita una maggiore autonomia d'entrata e di spesa, corrispondente alla complessità delle funzioni esercitate e, contestualmente, si procederà alla riduzione dei finanziamenti agli enti locali le cui funzioni sono trasferite alle città metropolitane.

FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI

L'articolo 8 del D.Lgs. n. 216/2010 ha esteso le modalità di individuazione dei fabbisogni standard recate da tale provvedimento per gli enti locali, alle Città metropolitane, una volta costituite e in quanto compatibili.

Art. 8 Disposizioni finali ed entrata in vigore

1. I fabbisogni standard delle Città metropolitane, una volta costituite, sono determinati, relativamente alle funzioni fondamentali per esse individuate ai sensi dell'articolo 23, comma 6, lettere e) e f), della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, secondo le norme del presente decreto, in quanto compatibili."

Il riferimento normativo interno al Dlgs.216/2010 si rinviene all'art.3) che individua, per gli altri enti territoriali, le funzioni fondamentali e le relative spese

Art. 3. Funzioni fondamentali e classificazione delle relative spese

1. Ai fini del presente decreto, fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e province, le funzioni fondamentali ed i relativi servizi presi in considerazione in via provvisoria, ai sensi dell'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42, sono:

a) per i Comuni:

- 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42;
- 2) le funzioni di polizia locale;
- 3) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- 4) le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- 5) le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- 6) le funzioni del settore sociale;

b) per le Province:

- 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42;
- 2) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- 3) le funzioni nel campo dei trasporti;
- 4) le funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- 5) le funzioni nel campo della tutela ambientale;
- 6) le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

STATO DI AVANZAMENTO ITER PARLAMENTARE AL 16 MAGGIO 2011

La delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione – originariamente disposta per ventiquattro mesi (cfr. art. 2, co. 1, l. 5 maggio 2009, n. 42) – si esaurirà in data 20 maggio 2011.

A fronte della esigenza di completare il percorso di attuazione normativa del federalismo fiscale – i.e. la emanazione dei decreti delegati – il Governo ha tuttavia approvato un disegno

di legge per chiedere al Parlamento una proroga di sei mesi di tempo (cfr. art. 1, co. 1, lett. *a*, d.d.l.).

Sono altresì estesi i termini per l'adozione, da parte della Commissione parlamentare, dei pareri sugli schemi di d.lgs. (da sessanta a novanta giorni; cfr. art. 1, co. 1, lett. *b*, d.d.l.) nonché quello per l'adozione di eventuali decreti integrativi e correttivi (da due a tre anni, decorrenti dall'entrata in vigore di ciascun decreto da correggere o integrare; ibidem, lett. *c*).

È prorogato infine a quarantotto mesi (dagli originari trentasei) il termine necessario all'adozione dei decreti legislativi istitutivi delle c.d. "Città metropolitane".

RISPONDEZZA DEGLI OBIETTIVI DEL PATTO ALLE FINALITÀ DELLA LEGGE DI RIFERIMENTO

La norma fondamentale di riferimento per la "Città Metropolitana" (rectius Area Metropolitana) si rinviene quindi nell'art.114 Cost. che ha inteso attribuire a tale Soggetto-Ente territoriale, una funzione estremamente duttile, malleabile e dinamica ed una forma c.d. "aperta" che gli consente (consentirà) di adattarsi concretamente alla comunità sociale-territorio interpretandone le esigenze interne ed esterne.

Quelle interne si riferiscono alla consapevolezza delle singole specificità territoriali in ambito imprenditoriale, sociale e culturale.

Quelle esterne si riferiscono alle vocazioni sinergiche con altre analoghe specificità territoriali limitrofe con le quali si dovrà continuamente verificare le possibilità di intersecazione, condivisione, in un sistema strategico e di "sistema".

Ecco perché, ribaltando i termini della domanda (se cioè il Patto risponda alla legge di riferimento), si può senz'altro sostenere (a mio parere n.d.r.) che lo strumento giuridico-normativo consente di sviluppare con notevole estensione i propositi applicativi e gli obiettivi del Patto che diventerà, a sua volta, strumento interpretativo da modulare sugli attuali mutamenti economici, sociali, politici che richiedono una sempre più veloce capacità di adattamento verso l'esterno.

Il riconoscimento di struttura "aperta e snella" dell'area metropolitana si rinviene pure all'art.7, comma 7 della L.131/2003, laddove si riconosce alle "Città Metropolitane" la possibilità di interazione con aree e zone esterne al territorio nazionale consentendo addirittura la possibilità di svolgere attività di mero rilievo internazionale.

Tale orientamento si colloca sul solco del regolamento europeo sui GECT (gruppi europei di cooperazione territoriale), adottato nel Luglio 2006, nell'ambito della politica comunitaria di coesione 2007-2013 avviata nell'agosto 2007 che, con la possibilità attribuita ad autorità territoriali appartenenti a Stati diversi di istituire gruppi di cooperazione con personalità giuridica, la dimensione relazionale transfrontaliera comincia realmente a concretizzarsi e con essa la prospettiva di organizzare servizi comuni piuttosto che gestire programmi cofinanziati dall'Unione Europea.

In tale contesto normativo uno dei principali effetti della globalizzazione consiste nella crescente importanza, ai fini della competitività, della capacità di imprese, centri di ricerca, istituzioni di sviluppare relazioni ed operare all'interno di reti internazionali. L'innovazione è sempre più un'attività sviluppata da team i cui componenti sono sparsi per il mondo, mentre le attività economiche sono sempre più sviluppate da reti di imprese. Questo processo sta riguardando anche i sistemi urbani e territoriali; la partecipazione a reti sta infatti diventando un fattore importante anche nella competizione fra territori. Città medie riescono a ricoprire un ruolo solitamente riservato a città di maggiore dimensione se entrano in reti importanti della conoscenza, della finanza, dell'innovazione. Vengono meno i tradizionali rapporti gerarchici fra le città, a cui tendono a sostituirsi una molteplicità di relazioni orizzontali.

Se le città si configurano sempre più come nodi di reti in cui convergono flussi di merci, di capitali, di informazioni, di lavoratori specializzati, allora l'obiettivo delle metropoli è quello di

intercettare questi flussi e di collocarsi nei crocevia in cui viene valorizzato in massimo grado il ruolo.

Le strategie per perseguire questo posizionamento possono essere diverse. Vi sono città che puntano sulla specializzazione e sulla complementarietà nella divisione del lavoro; altre sulla sinergia con centri importanti (è il caso di molte città dell'Europa centrale ed orientale); altre ancora sulla capacità di innovare lavorando in rete.

Vi sono certamente alcuni prerequisiti che incidono sulla predisposizione a partecipare alle reti, come la posizione geografica, la qualità dell'ambiente, la cultura civica, che può essere favorevole o meno all'accoglienza, l'organizzazione amministrativa, che può facilitare o rendere più difficoltosi gli scambi.

Ma dalle esperienze osservate emerge che la partecipazione alle reti può essere un processo promosso, se non addirittura guidato dalle istituzioni. In molti casi viene incentivato lo sviluppo di imprese di terziario avanzato, di industrie e di centri di ricerca capaci di operare all'interno di reti di città, di costruire relazioni a scala planetaria, di definire una compiuta strategia al riguardo. Diverse città europee hanno inoltre sviluppato politiche urbane che hanno teso a migliorare il posizionamento strategico all'interno delle reti globali giocando all'interno di queste le risorse derivanti dall'essere punto nevralgico di una rete locale o le risorse d'insieme di un sistema policentrico.

Le politiche urbane che in Europa hanno raggiunto i migliori risultati sono quelle che sono giunte ad inglobare nella propria governance metropolitana una chiara strategia di cooperazione con altre città. In generale, le città che hanno sviluppato e messo in pratica un piano strategico si sono mosse in questa direzione, anche se occorre guardare quanto poi le azioni sono state coerenti con le dichiarazioni dei piani.

Può essere interessante, a questo punto, guardare ad alcuni casi di successo. E non tanto alle capitali, che sono per natura e ruolo istituzionale nelle reti globali, quanto a città medie e medio-grandi che hanno saputo sviluppare strategie vincenti o cogliere opportunità preziose.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV. (2009), *Gli orizzonti di Venezia: le reti lunghe*, Convegno promosso da Fondazione Venezia 2000 il 18 aprile 2009, Venezia
- AA.VV. (2010), *Economia e società regionale*, n. 1'10, Franco Angeli, Milano
- Ocse (2010), *Rapporto su Venezia Metropoli*, Oecd, Paris
- Paola Pellegrini (2009), *Infrastrutture per la mobilità e costruzione del territorio metropolitano, linee guida per il progetto integrato*, Unità di ricerca dell'Università IUAV di Venezia del PRIN06
- Paolo Feltrin (2011), *Venezia metropoli - scenari e azioni per un nuovo ciclo di sviluppo*, Convegno promosso dalla Cisl Venezia, 13 maggio 2011, Venezia

RIFERIMENTI NORMATIVI

- L.142/1990 (Ordinamento delle autonomie locali)
- Trattato di Maastricht (7 febbraio 1992)
- Legge regionale della Regione Veneto n. 36/1993
- D.lgs. 267/2000 (Testo Unico del Enti Locali)
- Costituzione: artt.114, 117, 118, 119
- L. 18 ottobre 2001, n°3
- Legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001
- Legge 5 maggio 2009, n. 42, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"
- Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216,"Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"
- Disegno di legge proroga termini esercizio della delega di cui alla l.n°42/2009