

Separare Mestre da Venezia?

di Adriana Vigneri

Nel contesto della Città metropolitana di Venezia si pone oggi l'iniziativa di separazione del territorio di Mestre dal Comune di Venezia, con la creazione di un nuovo comune. Passaggio fondamentale del procedimento che propone la creazione di un nuovo comune è la consultazione della popolazione interessata. Ma la data di svolgimento del referendum non è stata ancora fissata, e forse non lo sarà mai, essendo fortemente dubbio, o addirittura escluso, che si possa suddividere con legge regionale il comune capoluogo di una città metropolitana. Di conseguenza è utilizzabile soltanto la possibilità di articolare l'unico comune in circoscrizioni o municipalità, con poteri consistenti. Come aveva fatto fin dagli anni 2000 il Comune di Venezia, in previsione della possibilità di diventare Città metropolitana.

1.

Negli anni 2008-2009 l'OCSE ha sviluppato un rapporto di ricerca (basato su dati del 2005) sulla struttura urbana a carattere metropolitano della città di Venezia (chiamata *Metropolitan Region*), inserita nell'area centrale che connette Padova, Treviso e Mestre, capiente di quasi 2 milioni di abitanti, unificata - o in via di unificazione - dal sistema autostradale e dalla ferrovia metropolitana. La città regione di Venezia comprende secondo l'OCSE la totalità delle province di Venezia, Padova e Treviso, la laguna e il suo arcipelago di 117 isole. E' una delle maggiori economie italiane e tra le aree più dinamiche e produttive d'Europa. In essa, la particolarità del centro storico di Venezia conferisce alla città-regione un'identità precisa e un'immediata riconoscibilità internazionale.

Altre ricerche straniere¹ hanno qualificato come area metropolitana quella centrale della regione, Venezia, Padova e Treviso, escludendo soltanto parte periferica del territorio delle tre province, così da individuare un complesso di circa un milione e mezzo di abitanti.

Nello stesso tempo lo spazio del centro storico della città (di cui fa parte anche il centro storico di Mestre) non può essere considerato propriamente un centro che raccoglie professioni e servizi avanzati per la città-regione. E, più ampiamente, nonostante l'individuazione spaziale di un'area metropolitana (certificata anche dal Piano territoriale di coordinamento regionale), non si è verificata nelle decisioni di governo una prospettiva spaziale metropolitana, non si sono adottate decisioni politiche strategiche per l'ambito della città-regione, quali ad esempio la realizzazione di una agenzia per il trasporto metropolitano.

¹ *Brookings Institution*, 2013.

La legge Delrio, che finalmente ha dato attuazione alla previsione costituzionale delle città metropolitane, ha rinunciato per note ragioni² ad individuare la perimetrazione, caso per caso, delle città metropolitane, indicando, quanto meno come punto di partenza, i confini provinciali, con la sostituzione della città metropolitana alla provincia di Venezia. Ha configurato quindi una città metropolitana monocentrica. Tuttavia è possibile, sia che altri comuni chiedano di essere ricompresi nella città metropolitana, sia che alcuni di quelli interni chiedano di uscirne (Corte costituzionale, sentenza n. 50/2015). In poche parole, la città metropolitana presuppone la preminenza - per dimensioni e popolazione - del comune capoluogo. E' nata così la soluzione attuale, in cui la città metropolitana di Venezia coincide con l'ex provincia di Venezia. Certamente inadeguata per un'area policentrica come quella considerata, e tuttavia utile almeno a sollecitare una prospettiva sovracomunale, ma azionata dai comuni stessi, di programmazione e pianificazione strategica. Non senza aggiungere che l'ordinamento, grazie alla potestà legislativa regionale, offre numerosi strumenti (quali le agenzie sopra citate) per governare in modo integrato un territorio, al di là dei confini amministrativi tradizionali.

2.

E' in questo contesto che si pone oggi l'iniziativa di separazione del territorio di Mestre dal Comune di Venezia, con la creazione di un nuovo comune. Passaggio fondamentale del procedimento che propone la creazione di un nuovo comune è la consultazione della popolazione interessata (*La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni*, art. 133 Cost.).

Come dovrebbe configurarsi la separazione spaziale? La proposta di suddivisione prevede che il Comune di Venezia sia ridotto alle "aree territoriali ed acque in cui sono insediate la città storica, le isole e la laguna, comprese le barene" - dando così vita ad un comune completamente insulare - e attribuisce al Comune di Mestre l'intero territorio della terraferma dell'attuale Comune. Con la conseguenza che il porto industriale a Marghera, dove è possibile venga collocato anche il futuro porto dei passeggeri diretti a Venezia, l'aeroporto di Tessera, oltre ai nodi stradale e ferroviario e l'area industriale e logistica di Marghera, sarebbero completamente al di fuori del Comune di Venezia. Insomma, l'operazione inversa a quella che venne compiuta negli anni '20 del secolo scorso, quando a partire dalla creazione in terraferma (nell'area dei Bottenighi poi denominata Marghera) del nuovo porto industriale (1917) è nato l'attuale comune, con l'annessione sia di aree insulari (Pellestrina, Murano, Burano), sia di terraferma (Mestre, 1926). Operazione che

² I tentativi legislativi precedenti, che presupponevano un'individuazione dal basso, su iniziativa dei comuni, del perimetro metropolitano, si sono esauriti come è noto in un nulla di fatto.

toglieva Venezia dall'isolamento e abbandonava definitivamente i progetti di nuovi porti e nuovi moli nella Venezia insulare.

E' stata presentata anche una proposta di legge che prevede la formazione di tre comuni in luogo dell'unico comune di Venezia: Venezia insulare, Marghera e Mestre, ma quest'ultima non ha per ora avuto seguito. L'intento dei "referendari" è infatti di conservare intera nel nuovo comune tutta la terraferma. Di modo che il nuovo Comune di Mestre avrebbe circa 180.000 abitanti e il Comune di Venezia circa 80.000.

E' questo l'unico caso in cui si propone la suddivisione in due comuni (o più) del comune intorno al quale è stata costruita dal legislatore la città metropolitana.

In questo momento il procedimento regionale è in fase di stallo. Non soltanto perché in Veneto si è svolto un referendum di ben altra rilevanza, il referendum dell'autonomia (22 ottobre). Anche per la ragione, ripetutamente espressa dal Presidente della Regione, che la data sarà fissata quando sarà chiara la legittimità della procedura, e comunque non prima dei primi mesi del 2018.

Allora, perché occuparsene? Perché la vicenda ha comunque un rilevante interesse di carattere giuridico istituzionale e di carattere sociale e politico, come dimostra la costanza nel tempo della richiesta di una diversa organizzazione territoriale.

Il tema può essere considerato da diversi punti di vista, ma, stante la pendenza della procedura regionale per la creazione del nuovo comune di Mestre, e la pendenza del ricorso avanti il TAR del Veneto proposto dal Comune contro la delibera della "meritevolezza", di cui si parlerà, l'esame della sua legittimità ha carattere prioritario.

3.

Chiariamo anzitutto che il procedimento di cui si tratta è disciplinato dalla legge regionale del Veneto n. 25/1992, la quale regola la variazione delle circoscrizioni comunali nel territorio regionale. Legge che prevede, una volta depositata la proposta (di iniziativa popolare), che se ne valuti la "meritevolezza"³ in sede di Consiglio regionale, acquisiti i pareri dei consigli comunali e provinciali interessati. Quindi, individuata la popolazione interessata che va chiamata a votare, il referendum può essere indetto.

³ Quando il progetto di legge presentato al Consiglio regionale è conforme al programma regionale di revisione delle circoscrizioni comunali, il referendum consultivo è automaticamente indetto dalla Giunta regionale. Quando non lo è, e per ora non lo è sempre, mancando quel programma regionale, il provvedimento è deliberato dopo un preliminare giudizio di "meritevolezza" del Consiglio regionale ai fini dell'ulteriore prosecuzione del procedimento legislativo. La competente commissione consiliare deve acquisire il parere dei consigli comunali e provinciali interessati e svolgere ogni altro atto istruttorio, in base al quale formulare una relazione al Consiglio, affinché questo possa decidere circa l'esistenza dei requisiti formali e delle ragioni civiche e/o di opportunità storica, culturale, sociale, economica e/o di funzionalità istituzionale e di razionalizzazione dei servizi che sono a fondamento della variazione proposta. Sono le parole della legge regionale n. 25 cit.

Il Consiglio regionale - acquisiti i pareri di cui sopra - ha deliberato la “meritevolezza” della proposta di legge nella seduta del 14 febbraio 2017. Successivamente ha individuato la popolazione interessata al voto nella popolazione del Comune di Venezia.

Il referendum dunque può essere indetto, ma in una situazione ordinamentale cambiata tra il momento in cui la proposta di legge è stata presentata e quello in cui si terrebbe la votazione. La proposta di legge per l’istituzione del Comune di Mestre è stata depositata prima dell’entrata in vigore della legge n. 56/2014 (legge Delrio) e della costituzione della città metropolitana di Venezia, ma la valutazione della sua ammissibilità e la convocazione del referendum è avvenuta (e avverrebbe) dopo la sua entrata in vigore e la sua attuazione con l’istituzione della Città metropolitana di Venezia. Se non esistesse la legge Delrio e se non esistesse la Città metropolitana di Venezia nessun dubbio vi sarebbe sulla possibilità di frazionare il Comune di Venezia in più comuni in applicazione della sopra citata legge regionale. E’ già successo nel 1999, quando si è costituito il Comune di Cavallino Treporti per scorporo dal Comune di Venezia. Vi sono invece serissimi dubbi che questa proposta di legge sia ammissibile e che il relativo referendum possa essere legittimamente convocato⁴.

Infatti i pareri richiesti dalla Regione, o autonomamente espressi, in questa fase della procedura sulla percorribilità del metodo ordinario per la suddivisione di un comune in più comuni, ai sensi della legge regionale n. 25/1992 che si fonda sull’art. 133, 2° comma Cost., sono tutti di contenuto negativo o fortemente dubitativo⁵.

La tesi sostenuta invece da chi condivide la strada intrapresa dalla Regione del Veneto (ma non conclusa, e *pour cause*) si può riassumere nei seguenti termini. La legge Delrio prevede la possibilità di articolare il comune capoluogo della città metropolitana in più comuni, ma soltanto al fine di consentire l’elezione diretta del Sindaco metropolitano e del Consiglio in luogo dell’elezione di secondo grado. In tal caso l’iniziativa spetta (a maggioranza qualificata) al consiglio comunale del comune capoluogo, il referendum consulta tutta la popolazione della città metropolitana, la legge istitutiva dei nuovi comuni è regionale, e in questo caso un atto dovuto. La legge regionale n. 25/1992, che disciplina in generale la revisione delle circoscrizioni comunali, si fonda su di una specifica previsione costituzionale che assegna alla regione il relativo potere, prevede il referendum della sola popolazione del comune

⁴ Il Comune di Venezia e la città metropolitana di Venezia hanno impugnato la relativa delibera regionale al TAR del Veneto.

⁵ Ci riferiamo ai pareri del Comune, degli uffici interni della Regione e del Governo: parere del Servizio affari giuridici e legislativi del Consiglio regionale 10 dicembre 2014 e 6 giugno 2016; parere del Commissario straordinario del Comune di Venezia 13 Ottobre 2014; parere del Dipartimento affari regionali della Presidenza del Consiglio 26 luglio 2016; parere del Consiglio comunale di Venezia 9 giugno 2016 e 15 settembre 2016 (relativo alla proposta di suddivisione in tre comuni). Tutti hanno nella sostanza sottolineato che utilizzare la disciplina regionale generale significa “incidere su elementi costitutivi - popolazione e territorio - di un ente territoriale espressamente previsto dalla Costituzione e di cui la legge 56/2014 costituisce forma di attuazione”.

interessato, consente alla Regione l'esercizio di un potere discrezionale, quale sia il risultato della consultazione referendaria. La finalità delle due procedure è diversa, le ragioni che portano a richiedere la suddivisione del comune capoluogo sono nei due casi diverse, quindi non appaiono incompatibili. Non si può ritenere che la procedura Delrio possa essere interpretata come soppressiva della procedura ordinaria fondata sull'art. 133 Cost., con conseguente sottrazione alla Regione di un potere assegnato direttamente dall'art. 133 Cost. La sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015 non ha né censurato né specificamente avallato la procedura Delrio, essendosi limitata a giustificarla sulla base della competenza esclusiva statale in materia.

Il tema verte quindi sulla compatibilità tra il potere regionale di creare nuovi comuni e l'organizzazione stabilita dal legislatore statale (che preferisco chiamare nazionale) per la città metropolitana. Se si dovesse concludere per l'incompatibilità non si tratterebbe di una soppressione del potere assegnato alle regioni dall'art. 133, secondo comma, ma di una sua esclusione con solo riguardo alle città divenute capoluogo metropolitano. Mentre per i restanti comuni del territorio metropolitano è prevista come si vedrà una forma di dialogo tra città metropolitana e regione.

E' di tutta evidenza che le due procedure, quella regionale generale (legge regionale 25) e quella prevista per addivenire all'elezione diretta degli organi della città metropolitana, sono diverse e distinte. Il corpo che vota è molto diverso. Il referendum della legge regionale è consultivo, quello della legge Delrio è decisorio. Ma questa constatazione non dimostra nulla. Si può anche aggiungere che il confronto è del tutto inutile, dato che la procedura prevista dalla legge Delrio, avendo tutt'altri scopi, non potrebbe neppure dar luogo ad una suddivisione del tipo di quella proposta in sede regionale, che consentirebbe la sopravvivenza di un comune di 180.000 abitanti circa, del tutto sproporzionato rispetto agli altri comuni del territorio metropolitano. Lasciamo dunque da parte questo aspetto della legge Delrio. E chiediamoci invece se l'esercizio del potere regionale - esercitabile nei termini della legge regionale citata - sia compatibile con l'organizzazione e il funzionamento della città metropolitana, come configurati dalla legge.

A questa domanda la risposta non può che essere negativa. L'importanza del capoluogo nella costruzione della città metropolitana è resa palese dal fatto che la legge Delrio ha attribuito al comune capoluogo un ruolo essenziale nell'individuazione della città metropolitana stessa, e al suo sindaco un ruolo di guida del nuovo ente. Infatti il sindaco del capoluogo è di diritto il sindaco della città metropolitana. Se il sindaco del capoluogo viene meno, non si sostituisce soltanto il sindaco metropolitano con il nuovo eletto, *si rinnova l'intero consiglio metropolitano*. Non prevedendosi come regola l'elezione diretta degli organi principali, si è voluta evitare la concorrenza di rappresentatività tra il sindaco del capoluogo, eletto dalla popolazione più numerosa e che tale resterebbe, e un sindaco

metropolitano che fosse eletto da tutti i cittadini del territorio⁶. Lo *status* del comune di Venezia è dunque cambiato: è il comune capoluogo della città metropolitana.

Se quindi si riconosce che il legislatore ha inteso tutelare l'unitarietà del comune capoluogo ed assegnare al relativo sindaco un ruolo guida, non si può che concludere che la città capoluogo non può essere assoggettata al frazionamento in più comuni mediante la disciplina regionale.

D'altra parte, anche prescindendo dal fatto che la prospettata suddivisione tra Venezia insulare e Mestre porterebbe a dispute amministrative e contenziosi di una decina d'anni, con azzeramento del lavoro "metropolitano" cui ci si dovrebbe dedicare, come potrebbe attuarsi la norma che prevede il comune di Venezia come comune capoluogo metropolitano e il relativo sindaco, come sindaco metropolitano, una volta ridotto quel comune a circa 80.000 abitanti? Le conseguenze sarebbero paradossali: il comune di Venezia pur essendo più piccolo del comune di Mestre continuerebbe ad esprimere il sindaco metropolitano. Se si provvede al suo rinnovo si deve rinnovare anche l'intero consiglio metropolitano. Ma è evaporata la ragione istituzionale che sorreggeva queste regole.

Non si può dunque ammettere che una legge regionale, anche se fondata sull'art. 133 Cost., impedisca il funzionamento di una legge statale attuativa della previsione costituzionale delle città metropolitane (artt. 114 e ss.). Non è un conflitto da dirimere con criteri di gerarchia (residuale la potestà regionale, esclusiva quella statale sugli organi), bensì di competenza. La legge statale restringe il campo di applicazione della legge regionale, in forza del mutato *status* del comune capoluogo di città metropolitana.

4.

Le conclusioni che si possono trarre sono a questo punto due.

La prima, che nella configurazione di secondo grado e ferma la legge Delrio, il comune di Venezia non può essere suddiviso in più comuni, diremmo: "da nessuno". Non esiste soggetto istituzionale che abbia il potere di farlo. Di conseguenza è utilizzabile soltanto la possibilità di articolare l'unico comune in circoscrizioni o municipalità con poteri consistenti. Come aveva fatto fin dagli anni 2000 il comune di Venezia, in previsione della possibilità di diventare città metropolitana.

⁶ Tuttavia la legge registra - all'interno della CM - la differenza dimensionale e quindi di importanza economica e politica della città capoluogo rispetto agli altri comuni del territorio metropolitano, e per questa ragione prevede che il Comune capoluogo possa essere suddiviso in più comuni. Questa eventualità è peraltro collegata al sistema elettorale e quindi alla forma di governo: mentre la città metropolitana nasce con un governo indiretto, formato oltre che dal sindaco metropolitano, da sindaci ed altri esponenti dei comuni che vi sono compresi, la possibilità di scegliere la diversa forma dell'elezione universale e diretta degli organi della CM è condizionata al fatto che in luogo dell'unico comune capoluogo siano istituiti più comuni. L'unico soggetto che può dare inizio a tale processo è il Consiglio comunale del capoluogo, a maggioranza qualificata.

La seconda, che il legislatore nazionale non si è occupato del riordino dei comuni (capoluogo escluso) all'interno della città metropolitana (e forse non avrebbe potuto farlo). Se non con la previsione di zone omogenee, d'intesa con la Regione (art. 1, comma 11, legge n. 50/2005).

Se ne è occupata la Regione Veneto nel 1994, con l'art. 14-bis della legge n. 25, norma inserita in altro contesto normativo, che presupponeva un complessivo progetto di riordino, ora inapplicabile se non altro perché si dovrebbe prevedere - per coerenza istituzionale - un'intesa con la città metropolitana. La quale, avendo poteri di coordinamento dell'azione complessiva di governo nel territorio metropolitano (comma 11), può anche disciplinare i rapporti tra i comuni e le loro unioni, e prevedere forme di organizzazione in comune. E, d'intesa con la Regione, può prevedere nelle zone omogenee organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana. Non è certo il potere di riordinare i comuni, ma neppure sarebbe configurabile un riordino dei comuni a prescindere da questi strumenti di governo della Città metropolitana.

Resta applicabile - per i comuni metropolitani diversi dal capoluogo - il singolo intervento "ordinario" con legge regionale? Anche qui, per le ragioni sopra dette, non senza l'intervento della Città metropolitana, che non potrebbe risolversi nel semplice parere attualmente previsto nell'art. 14-bis, superabile senza neppure una vera motivazione.

5.

Essendo insuperabili le ragioni di legittimità sopra esposte, non serve neppure soffermarsi sulle ragioni di merito che sconsigliano fortemente il frazionamento del comune di Venezia, almeno fino a che le decisioni programmatiche e strategiche non saranno effettivamente assunte dalla città metropolitana, in sostituzione delle principali competenze attualmente svolte dal comune di Venezia, parallelamente all'elezione diretta degli organi della città metropolitana.

Tuttavia ci sembra utile riportare qui le motivazioni addotte a tale proposito dal Comune di Venezia nel parere negativo reso alla Regione il 6 giugno 2016. Che di seguito si riporta per la sua ragionevolezza e completezza.

“- la separazione di parti che ormai storicamente costituiscono componenti essenziali di un complesso sistema socio-economico costituirebbe causa di impoverimento dell'area e renderebbero più difficoltose o impossibili quelle scelte strategiche di ampio respiro che sono necessarie in fasi di profonda trasformazione del tessuto economico e sociale;

- in termini economici asset produttivi qualificanti della dimensione metropolitana-quali Porto ed Aeroporto - che lo stato di fatto individua parte di un sistema territoriale ampio (Alto Adriatico e sistema Venezia-Treviso) verrebbero sottratti al Comune Capoluogo;

- analoga criticità può essere espressa per l'area industriale costiera di Porto Marghera-Fusina, oggetto di interesse nazionale (S.I.N.) e parte integrante della nuova pianificazione portuale, in corso di redazione;

- sotto il profilo culturale, dell'alta formazione, si creerebbe una cesura tra le sedi universitarie, dopo lunghi processi in direzione inversa, che recentemente hanno espresso risultati in termini di qualificazione per la terraferma (Campus di via Torino);

- per la gestione dell'economia turistica una suddivisione in due Comuni del territorio ove si concentra la massima quota di "escursionisti impropri" rivolti alla città antica, metterebbe in crisi, ulteriormente, la capacità di gestione coordinata dei flussi, generando sotto il profilo della funzionalità istituzionale la necessità di revisione del sistema ZTL;

- sotto il profilo dei servizi alla cittadinanza la divisione è antistorica poiché tutti, inclusi quelli definiti di prossimità socio-assistenziali, vengono allo stato gestiti in forma collaborativa, dalla Conferenza dei Sindaci (USLL 12), nel rispetto di un orientamento generale voluto dalla Regione stessa che premia le associazioni e unioni di Comuni, quale comportamento virtuoso (indicato, altresì dalla L. 56 Delrio) e in sintonia con i vincoli dei co-finanziamenti Europei;

- per i servizi di area vasta sono indicati da tempo gli ambiti territoriali ottimali (recentemente novellati dalla LR. 18 del 2012): risulta quindi antistorico un ritorno alla dimensione di piccola taglia per enti che, da tempo, hanno riconosciuto una dimensione efficace ed efficiente e/o hanno trasferito la gestione ad appositi soggetti partecipati;

- per ciascuno di questi elementi, e in generale, il tempo necessario alla ridefinizione delle competenze e dei patrimoni dei due Comuni, in ragione dei due nuovi territori, genera un costo ex novo per la Pubblica Amministrazione locale contraddicendo l'orientamento di procedere a riorganizzazioni efficaci ed efficienti "senza maggiori oneri" o con spending review;

- questi tempi e costi graverebbero, oltre le incongruenze già segnalate, su un avvio soddisfacente della Città Metropolitana, nonché sulla funzionalità istituzionale di tutti gli altri 43 Comuni, ai cui cittadini, procedendo fuori dalle indicazioni della legge 56/2014, si sottrarrebbe diritto di espressione".

L'auspicio è dunque che per molteplici ragioni, di legittimità e di merito, il prospettato referendum non si svolga e che Venezia, pur con le sue manchevolezze, rimanga per ora integra. E che si sviluppi invece l'autonomia delle sue municipalità.