

COMMISSIONI RIUNITE

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Riforma della legislazione speciale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna e istituzione della città metropolitana di Venezia. C. 3979 Martella (*Esame e rinvio*) 24

RISOLUZIONI:

7-00496 Giovanelli: Sulla gestione delle opere segretate (*Seguito della discussione e rinvio*) . 29

SEDE REFERENTE

Mercoledì 6 luglio 2011. — Presidenza del presidente della VIII Commissione Angelo ALESSANDRI e del presidente della I Commissione Donato BRUNO.

La seduta comincia alle 9.35.

Riforma della legislazione speciale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna e istituzione della città metropolitana di Venezia.

C. 3979 Martella.

(Esame e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame del provvedimento in titolo.

Manuela LANZARIN (LNP), *relatore per la VIII Commissione*, ricorda che la proposta di legge in esame reca una riforma della legislazione speciale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna e l'istituzione della città metropolitana di Venezia. Ricorda, in proposito, che la prima legge speciale per Venezia del 16 aprile 1973, n. 171, venne emanata a seguito

dell'alluvione del 1966 che sommerse completamente la città e gli altri centri storici lagunari provocando danni incalcolabili. A partire da quell'evento, il legislatore ha provveduto a creare un quadro normativo di carattere speciale ed ordinario che ha posto la salvaguardia di Venezia come questione di « preminente interesse nazionale » e il problema della difesa dalle acque alte come trasversale a tutte le soluzioni di riequilibrio ambientale e sviluppo socio-economico prospettate per la città. Alla prima legge speciale hanno quindi fatto seguito altre due leggi: la legge n. 798 del 1984 e la legge n. 139 del 1992. A tali leggi speciali se ne sono affiancate altre di carattere ordinario e, a volte, anche con carattere d'urgenza, volte soprattutto a tutelare le acque dall'inquinamento e ad erogare specifici finanziamenti per la salvaguardia di Venezia.

Su questo impianto legislativo, come già detto, interviene la proposta di legge in titolo che reca una riforma della legislazione speciale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna e l'istituzione della città metropolitana di Venezia.

Con particolare riferimento alle materie di competenza della VIII Commissione,

segnala che il comma 1 dell'articolo 1 definisce la salvaguardia di Venezia e della sua laguna obiettivo di preminente interesse nazionale da perseguire mediante il Piano generale degli interventi del sistema lagunare veneziano, articolato – sulla base di quanto previsto dal comma 2 – in piani e programmi specifici di settore e secondo linee di azione distinte, ma in reciproca relazione, a causa della complessità ambientale che caratterizza la città e la sua laguna. Il comma 3 dello stesso articolo 1 delinea, quindi, una serie di misure attraverso le quali può essere attuato lo sviluppo socio-economico dell'area veneziana, allo scopo precipuo di assicurare il mantenimento della residenza nel centro storico di Venezia, mentre il comma 4 definisce una serie articolata di attività volte alla manutenzione urbana della città e del bacino lagunare.

Nel ricordare, inoltre, che i successivi articoli da 2 a 10 regolano l'istituzione della città metropolitana di Venezia, di cui parlerà la collega Lorenzin, osserva che il successivo articolo 11 del progetto di legge in esame, istituisce il Comitato istituzionale per la salvaguardia di Venezia e ne delinea la composizione e le relative funzioni. Il Comitato dovrà sostituire il Comitato di Indirizzo Coordinamento e Controllo, cui l'articolo 4 della legge 798 del 1984 ha affidato le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo dell'attuazione di tutti gli interventi per la salvaguardia di Venezia e della laguna.

L'articolo 12 reca, invece, l'istituzione dell'Ufficio per la pianificazione strategica definendone la composizione e i relativi compiti. Esso dovrà sostituire l'Ufficio di piano che attualmente opera quale organo tecnico collegiale di supporto al citato Comitato di Indirizzo Coordinamento e Controllo, allo scopo di garantire lo sviluppo sistemico delle attività di salvaguardia di Venezia e della sua laguna. Rinviano a quanto dirà la collega Lorenzin sugli articoli 13 e 14 che disciplinano, rispettivamente, lo Statuto della città metropolitana di Venezia e il passaggio delle funzioni prefettizie al sindaco metropolitano di Venezia, fa presente che il suc-

cessivo articolo 15 prevede che le attribuzioni del Magistrato alle acque di Venezia vengano esercitate dal sindaco metropolitano cui saranno attribuite anche tutte le funzioni in materia di salvaguardia di Venezia e della laguna riservate alle amministrazioni dello Stato.

L'articolo 16 consente, poi, alla città metropolitana di Venezia di istituire un'agenzia metropolitana dei trasporti. La città metropolitana può inoltre istituire analoghe agenzie per la gestione integrata di altri servizi pubblici locali.

L'articolo 18 reca, quindi, norme in materia di finanziamento della città metropolitana di Venezia cui viene riconosciuta la facoltà di istituire imposte e tasse sul turismo (comma 4), nonché tributi di scopo per il più adeguato svolgimento delle proprie funzioni (comma 5). Il comma 8 esclude poi dai vincoli del Patto di stabilità interno l'ammontare delle spese per la realizzazione delle opere, nonché degli incentivi e dei contributi compresi nel Piano generale degli interventi. Il comma 9 reca la norma di copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge a decorrere dall'anno 2011, prevedendo che ad essi si provveda, per quanto non previsto dalla legge stessa, a valere sulle entrate del bilancio dello Stato relative a imposte dirette e indirette, a diritti e a tasse relativi ad attività svolte nell'ambito del porto di Venezia, di competenza dello Stato.

Per favorire la realizzazione degli interventi contenuti nel Piano generale, il successivo articolo 19, comma 1, autorizza la Cassa depositi e prestiti Spa ad anticipare alla città metropolitana di Venezia finanziamenti in conto capitale fino al limite di 600 milioni di euro, da utilizzare per ciascuno degli anni 2011, 2012 e 2013. Vengono inoltre introdotte disposizioni a favore delle piccole e medie imprese (comma 2) e norme per agevolare l'accesso al credito delle imprese che investono in attività di ricerca e di innovazione (comma 3) e per favorire la nascita di incubatori di imprese nei settori dell'*ICT*, delle nanotecnologie e delle *green economy* (comma 4). Il comma 5, infine, autorizza la regione

Veneto a modificare – con propria legge – le aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive, fino ad azzerarle, e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni, per le nuove iniziative produttive nell'area metropolitana di Venezia, nelle more dell'attuazione del federalismo fiscale e in considerazione della particolarità della città metropolitana di Venezia, nonché nel rispetto della normativa comunitaria e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia.

L'articolo 20 prevede il finanziamento di progetti e di opere volti a ridurre l'impatto delle emissioni inquinanti sull'ambiente lagunare e a sperimentare produzioni a basso impatto ambientale e progetti di infrastrutturazione della città con reti in fibra ottica e progetti « *Smart cities* ».

L'articolo 21 prevede l'istituzione dell'Agenzia metropolitana per la riqualificazione di Porto Marghera, che avrà, tra i compiti principali, quello di elaborare un piano complessivo di sviluppo dell'area industriale. In base al comma 1 l'Agenzia ha competenza in via esclusiva in materia di bonifica dei siti contaminati all'interno della conterminazione lagunare, anche in deroga alla disciplina dei siti (contaminati) di interesse nazionale recata dall'articolo 252 del Codice ambientale (decreto legislativo n. 152 del 2006), pur nel rispetto dei principi generali di cui al titolo V (Bonifica di siti contaminati) della parte quarta del medesimo Codice ambientale. Collegata a tale disposizione è quella recata dal comma 11 dello stesso articolo 21. Tale comma dispone l'esclusione dell'area di Porto Marghera dall'elenco dei siti di interesse nazionale ai sensi dell'articolo 252 del Codice ambientale, e prevede il trasferimento dei relativi fondi all'Agenzia.

Osserva, quindi, che l'articolo 22 reca disposizioni relative all'Arsenale di Venezia, mentre l'articolo 23 prevede che gli alloggi realizzati dalla città metropolitana di Venezia nell'ambito degli interventi previsti per la manutenzione urbana della città siano esenti dall'IVA.

Infine, l'articolo 25 elenca i provvedimenti legislativi che si considerano abrogati e che riguardano principalmente le tre

leggi speciali per Venezia, le misure a tutela della città dall'inquinamento delle acque ed i provvedimenti per la zona industriale di Marghera.

Beatrice LORENZIN (Pdl), *relatore per la I Commissione*, ricorda che la proposta di legge in esame istituisce la città metropolitana di Venezia e definisce l'assetto istituzionale del nuovo soggetto di governo, disponendone l'articolazione del territorio in comuni e del comune di Venezia in municipi (articolo 2).

L'istituzione della città metropolitana di Venezia va collocata nel quadro della normativa vigente in materia, caratterizzato da una pluralità di interventi normativi, con particolare riguardo sia al testo unico delle leggi sugli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), sia alla legge n. 42 del 2009 che contiene la delega al Governo in materia di federalismo fiscale.

Va inoltre ricordato che disposizioni sulle città metropolitane sono altresì contenute nel disegno di legge C. 3118 (Semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, trasferimento di funzioni amministrative e Carta delle autonomie locali) approvato dalla Camera e attualmente all'esame del Senato (S. 2259).

Per quanto attiene al quadro normativo vigente, le città metropolitane sono enti locali intermedi tra provincia e comune previsti fin dalla legge n. 142 del 1990. Attraverso questo istituto si tende a differenziare l'ordinamento delle grandi città dagli altri comuni, medi e piccoli, attualmente amministrati con le stesse regole, e semplificare il sistema degli enti locali. La loro disciplina è poi confluita nel testo unico delle leggi sugli enti locali ed in particolare negli articoli 22, 23, 24, 25 e 26. In base alla disciplina contenuta nel testo unico delle leggi sugli enti locali, le città metropolitane possono essere costituite su iniziativa degli enti locali interessati in alcune aree del Paese, denominate aree metropolitane, individuate dal testo unico.

Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato la disciplina costituzionale relativa alle autonomie territoriali contenuta nel Titolo V della Parte

II della Costituzione, le città metropolitane sono state inserite tra gli elementi costitutivi della Repubblica, accanto ai comuni, alle province, alle regioni ed allo Stato. Inoltre, è previsto un regime speciale per l'ordinamento della città di Roma in quanto capitale della Repubblica la cui disciplina viene demandata alla legge ordinaria.

In attesa della attuazione delle disposizioni costituzionali e proprio al fine di consentire l'attuazione delle norme relative alle città metropolitane è successivamente intervenuta la legge 42/2009, con le disposizioni contenute negli articoli 23, 24 e 15.

In particolare, l'articolo 23 introduce una disciplina transitoria, per l'istituzione, in via facoltativa, di città metropolitane di ambito regionale, in aree relative a comuni espressamente indicati. Pertanto, tale disposizione non riguarda tutti i territori interessati dalla normativa del testo unico delle leggi sugli enti locali, ma solamente le aree di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli. Viene aggiunta la città di Reggio Calabria (non prevista dal testo unico delle leggi sugli enti locali) e risulta esclusa Roma, per la quale l'articolo 24 della medesima legge 42 ha previsto un ordinamento speciale. Tale disciplina rimarrà in vigore fino all'approvazione di una apposita legge ordinaria che stabilirà le modalità « a regime » per la istituzione delle città metropolitane. Va peraltro segnalato che nessuna città metropolitana è stata sino ad oggi istituita.

In base alla procedura transitoria, la proposta di istituzione spetta al comune capoluogo e alla provincia, congiuntamente tra loro o separatamente (in questo caso è assicurato il coinvolgimento dei comuni della provincia interessata). Successivamente si svolge un referendum confermativo, indetto tra tutti i cittadini della provincia interessata, previo parere della regione. Dopo il *referendum*, 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 provvi-

sorio. Il regime transitorio, avrà effetti fino alla data di entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane che sarà determinata con apposita legge.

L'articolo 15 della legge 42 del 2009 ha affidato a uno specifico decreto legislativo la disciplina del finanziamento delle funzioni delle città metropolitane, anche mediante l'attribuzione di specifici tributi, al fine di garantire a tali enti una più ampia autonomia di entrata e di spesa corrispondente alla complessità delle funzioni ad essi attribuite.

L'articolo citato prevede specificamente l'attribuzione alle città metropolitane dell'autonomia impositiva corrispondente alle funzioni esercitate dagli altri enti territoriali, nonché il contestuale definanziamento degli enti locali le cui funzioni siano trasferite alle Città metropolitane.

Per quanto riguarda l'estensione della città metropolitana di Venezia il comma 3 dell'articolo 2 della proposta in esame ne specifica la coincidenza con la circoscrizione della provincia di Venezia, facendo salva la facoltà di adesione per province limitrofe e comuni contermini. I commi 4 e 5 regolano i rapporti con la provincia di Venezia della quale è prevista la soppressione con tutti i relativi organi a partire dall'insediamento del primo organo rappresentativo della città metropolitana. Conseguentemente è disposta la successione della città metropolitana alla provincia di Venezia in tutti i rapporti già attribuiti alla titolarità di essa.

L'articolo 3 regola le procedure di adesione, previo parere della regione, delle province limitrofe e dei comuni contermini alla città metropolitana di Venezia. È demandata ad una successiva legge dello Stato la determinazione della disciplina del passaggio delle funzioni dalla provincia interessata alla città metropolitana di Venezia. Il rinvio ad ulteriore legge dello Stato è effettuato altresì con riferimento alla disciplina del passaggio del comune dalla provincia di provenienza alla città metropolitana di Venezia. È invece diret-

tamente stabilito che la città metropolitana di Venezia subentra alla provincia che vi aderisce.

L'articolo 4 interviene in merito alle funzioni della città metropolitana di Venezia specificando quanto disposto nell'articolo 3 e ribadendo che essa subentra alla provincia di Venezia nell'esercizio di tutte le sue funzioni, ad eccezione di quelle espressamente devolute ai singoli comuni. Il comma 2 fa salva la facoltà per la regione di attribuire con propria legge ulteriori funzioni alla città metropolitana.

Per quanto attiene le funzioni amministrative, il comma 3 dell'articolo in esame detta un elenco puntuale di quelle attribuite all'esercizio esclusivo della città metropolitana di Venezia, nel quadro delle funzioni fondamentali individuate dalla legge dello Stato e delle competenze regionali. Lo Stato e la regione con propria legge possono attribuire o delegare alla città metropolitana ulteriori funzioni (comma 4). Il comma 5, nell'ambito di interventi da realizzare nel territorio della città metropolitana di Venezia, prevede la possibilità per la stessa di promuovere accordi di programma e svolgimento di conferenze di servizi. Con riferimento alla conferenza di servizi è specificato che la città metropolitana esercita i poteri di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

L'articolo 5 individua le funzioni amministrative attribuite all'esercizio esclusivo dei comuni appartenenti alla città metropolitana di Venezia specificando che esse sono quelle in materia di servizi alla persona, pari opportunità, attività sociali, cultura e urbanistica. La disposizione specifica che l'attribuzione è effettuata nel rispetto delle funzioni fondamentali individuate dalla legge dello Stato e delle competenze regionali. Una disposizione specifica è prevista per il comune di Venezia, il cui territorio, ai sensi dell'articolo 2 della proposta in esame, è articolato in municipi.

In particolare si prevede che il comune di Venezia attribuisca in via esclusiva, tramite disposizione statutaria, le funzioni amministrative in materia di servizi alla

persona, pari opportunità, attività sociali, cultura e urbanistica di cui è titolare, ai propri municipi. Al riguardo è richiamata la disciplina delle circoscrizioni di decentramento comunale ai sensi dell'articolo 17, comma 5, del testo unico delle leggi sugli enti locali, che prevede che nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, lo statuto può prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale.

L'articolo 6 elenca gli organi della città metropolitana di Venezia, la cui disciplina dettagliata è prevista nei successivi articoli.

In particolare l'articolo 7 disciplina le modalità di elezione del sindaco metropolitano definendolo organo di direzione politica e attribuendogli la responsabilità dell'amministrazione della città metropolitana di Venezia. Le competenze del sindaco metropolitano ricalcano sostanzialmente quanto previsto dall'articolo 50 del testo unico delle leggi sugli enti locali con riferimento alle competenze del presidente della provincia.

L'articolo 8 disciplina la nomina e le competenze della giunta metropolitana di Venezia. Analogamente a quanto previsto dall'articolo 47 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, si dispone che la giunta sia nominata e presieduta dal sindaco metropolitano. A differenza però di quanto dispone il testo unico delle leggi sugli enti locali per le giunte provinciali e comunali nulla è stabilito in riferimento alla composizione numerica della giunta stessa. Per quanto riguarda le competenze della giunta metropolitana l'articolo in commento ricalca fedelmente quanto previsto dall'articolo 48 del testo unico delle leggi sugli enti locali per le giunte provinciali e comunali. È infatti previsto che la Giunta è competente, in via residuale, per tutti gli atti che non attono alla competenza consiliare o del sindaco o degli organi di decentramento.

L'articolo 9 definisce le competenze e la composizione del consiglio metropolitano quale organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo della città metropolitana di Venezia.

L'articolo 10 prevede, quale organo di rappresentanza dei comuni della città metropolitana di Venezia una conferenza, composta, senza possibilità di rappresentanza, dai sindaci dei comuni e dai presidenti dei municipi del comune di Venezia, e ne disciplina i poteri e le funzioni.

L'articolo 11 istituisce il Comitato istituzionale per la salvaguardia di Venezia e ne delinea la composizione e le relative funzioni. Il Comitato dovrà sostituire il Comitato di Indirizzo Coordinamento e Controllo, cui l'articolo 4 della legge 798 del 1984 ha affidato le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo dell'attuazione di tutti gli interventi per la salvaguardia di Venezia e della laguna.

L'articolo 13 detta le norme relative allo statuto della città metropolitana di Venezia, stabilendone il termine di adozione, l'oggetto, il quorum per l'approvazione e le modalità di pubblicazione.

L'articolo 14 disciplina l'esercizio da parte del sindaco metropolitano di Venezia delle attribuzioni in materia di pubblica sicurezza, disponendo il passaggio al sindaco stesso di alcune funzioni prefettizie.

L'articolo 15 prevede che le attribuzioni del Magistrato alle acque di Venezia (MAV) vengano esercitate dal sindaco metropolitano cui saranno attribuite anche tutte le funzioni in materia di salvaguardia di Venezia e della laguna riservate alle amministrazioni dello Stato.

L'articolo 17 dispone in merito all'acquisizione da parte della città metropolitana di Venezia delle risorse umane, strumentali e finanziarie della provincia di Venezia inerenti alle funzioni trasferite. Specifiche disposizioni prevedono il trasferimento ai comuni del personale della provincia di Venezia addetto a funzioni devolute agli stessi. È invece demandato ad un decreto del ministro dell'interno il passaggio del personale della prefettura-ufficio territoriale del Governo di Venezia addetto alle funzioni prefettizie trasferite al sindaco metropolitano.

L'articolo 24 detta le norme transitorie e finali specificando la necessità che le disposizioni che riguardano l'ordinamento

della città metropolitana siano oggetto di una modifica o abrogazione esplicita. È inoltre prevista l'applicazione delle disposizioni in quanto compatibili e non in contrasto con la proposta di legge in esame, del testo unico delle leggi sugli enti locali all'ordinamento della città metropolitana di Venezia. Nel medesimo articolo è prescritto il termine di tre mesi per la convocazione dei comizi elettorali per l'elezione degli organi rappresentativi della città metropolitana. Infine è disposta l'attuazione in via transitoria delle disposizioni contenute nella proposta di legge dal comune di Venezia e dai suoi organi istituzionali fino all'istituzione della città metropolitana di Venezia.

L'articolo 25, infine, elenca i provvedimenti legislativi che si considerano abrogati e riguardano principalmente le tre leggi speciali per Venezia, le misure a tutela della città dall'inquinamento delle acque ed i provvedimenti per la zona industriale di Marghera.

Angelo ALESSANDRI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 9.55.

RISOLUZIONI

Mercoledì 6 luglio 2011. — Presidenza del presidente della VIII Commissione Angelo ALESSANDRI e del presidente della I Commissione Donato BRUNO.

La seduta comincia alle 9.55.

7-00496 Giovanelli: Sulla gestione delle opere segretate.

(Seguito della discussione e rinvio).

Le Commissioni proseguono la discussione della risoluzione, rinviata nella seduta del 31 maggio 2011.

Sergio Michele PIFFARI (IdV) sottolinea l'esigenza che le Commissioni addiventano in tempi rapidi alla conclusione della discussione sulla risoluzione in titolo, che – come tutti gli atti di indirizzo – finirebbe per essere grandemente depotenziata dalla lunghezza del suo *iter* parlamentare.

Roberto ZACCARIA (PD) richiama l'attenzione delle Commissioni su un problema di carattere generale relativo alle relazioni e agli altri atti trasmessi alle Camere dalla Corte dei conti, i quali sono spesso oggetto di grande attenzione all'esterno, da parte dei media, ma non hanno alcun seguito in Parlamento, dove cadono quasi completamente nel vuoto, mentre, a suo avviso, dovrebbero ricevere la massima attenzione, data la rilevanza, per l'interesse pubblico, delle questioni che affrontano.

Sottolinea, quindi, l'importanza della relazione della Corte dei conti sulla gestione delle opere segretate, la quale solleva questioni di estrema delicatezza, di

cui tutte le forze politiche, a suo avviso, dovrebbero farsi carico, anche perché riguardano fatti avvenuti sotto più di un Governo.

Matteo BRAGANTINI (LNP) concorda sull'importanza della relazione della Corte dei conti sulla gestione delle opere segretate e sulla necessità, in generale, di prestare attenzione e dare seguito alle relazioni della Corte dei conti. A suo avviso, si dovrebbe concludere quanto prima la discussione della risoluzione in titolo, eventualmente definendo un testo condiviso, per poi valutare un eventuale intervento normativo, anche per evitare di dover nuovamente affrontare, tra qualche anno, gli stessi problemi: segnala, al riguardo, di aver presentato una proposta di legge (C. 4063) finalizzata a superare i problemi evidenziati dalla Corte dei conti.

Angelo ALESSANDRI, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 10.05.