
La Città Metropolitana di Venezia

Alberto Baffa, Roberto Scarpa¹

Introduzione e sintesi

L'istituzione della città metropolitana può rappresentare una vera e propria rivoluzione nel governo del territorio veneziano, a condizione che si colga correttamente l'occasione fornita dalla legislazione vigente. Sovente, infatti, si leggono proposte e progetti di città metropolitane che somigliano più a delle nuove province, o addirittura che dovrebbero accorpare più province, andando così a creare un "mostro" amministrativo che quasi verrebbe a sovrapporsi alla regione. La città metropolitana andrebbe invece intesa come una nuova città, corrispondente ad un territorio specifico caratterizzato da intense relazioni economiche e sociali che ne rappresentano i legami nel rispetto delle specificità territoriali e culturali di comunità diverse ma fra esse limitrofe e per molti versi affini.

La città metropolitana va intesa non come una nuova provincia ma come una "nuova città". Città evidentemente non in senso fisico, poiché essa nasce dall'aggregazione di centri urbani già esistenti, ma nuova in senso amministrativo e istituzionale. Si tratta dunque di realizzare un nuovo ente territoriale capace di attuare in modo unitario le politiche che interessano contemporaneamente più comuni, con un forte potere di coordinamento, ma al tempo stesso garantisca un'ampia autonomia dei comuni stessi nel gestire le funzioni tipicamente locali. Tutto ciò con una precisa ed efficiente distribuzione delle competenze e senza sovrapposizioni. Questa innovazione culturale nell'amministrazione del territorio trova peraltro all'estero numerosi e virtuosi esempi.

La città metropolitana deve essere la "città delle città" e il suo processo di formazione un moto spontaneo e centripeto. Devono essere le diverse città appartenenti ad un determinato territorio che decidono di unirsi per la gestione comune di servizi e per la condivisione di quelle politiche economiche e territoriali per le quali esse ritengono strategicamente conveniente dare vita ad un unico ente. Tale processo non deve andare a discapito delle identità culturali e sociali locali, comprese quelle dei piccoli centri da lungo tempo abituati all'autonomia. Tali peculiarità vanno infatti preservate e intese come una ricchezza della Città Metropolitana di Venezia che quindi non può e non deve sorgere sull'omologazione né sulla standardizzazione di una grande area territoriale oggi ricca di varie e produttive realtà. Un ampio territorio felicemente diversificato e che necessita solo di migliori strumenti di coordinamento e di gestione unitaria in alcune importanti funzioni. Soltanto se questo equilibrio verrà rispettato, la Città Metropolitana rappresenterà una grande opportunità.

¹ Si desidera ringraziare Nelli Elena Vanzan Marchini per gli utili suggerimenti. Elaborazioni grafiche a cura di Giuseppe Mirisciotti.

La Città Metropolitana di Venezia dovrà quindi comprendere quei centri urbani che presentano forti relazioni ed elementi comuni dal punto di vista storico, culturale, sociale e territoriale. In questo senso, quindi, si ritiene che essa non debba coincidere con l'attuale provincia, bensì debba essere formata da Venezia e le isole della Laguna, nonché dagli altri comuni che si affacciano sulla Laguna o che sono con essi strettamente legati, come quelli compresi nella cintura urbana di Mestre. L'istituzione del nuovo ente potrà, sulla base di quanto previsto dalla legislazione sulle città metropolitane, essere anche l'occasione di ridefinire i confini dei comuni che vi entreranno far parte. In particolare sarà possibile la scomposizione dell'attuale Comune di Venezia in più comuni (se ne propongono 4, ovvero Venezia e isole, Mestre, Marghera-Chirignago, Favaro), in modo da migliorare l'amministrazione di territori con esigenze e caratteristiche differenti, ma per la soluzione di problematiche comuni potrà essere assicurata dalla Città Metropolitana. Inoltre sarà possibile procedere all'accorpamento dei piccoli comuni, così da rendere più equilibrata la composizione comunale in termini di popolazione, evitando micro-comuni di poche migliaia di abitanti che affiancano grandi comuni con popolazione anche di 20 o 30 volte maggiore, ottenendo peraltro significativi risparmi in termini di costi amministrativi. La Città Metropolitana non dovrà ricreare la dicotomia centro-periferia, tipica delle Province, ma essere una "città diffusa", nel rispetto dell'ambiente e a dimensione abitativa relativamente omogenea nelle diverse aree amministrate.

Si sottolinea anche che la Città Metropolitana di Venezia, quale ente previsto nell'ambito della riforma federalista, godrà di notevole autonomia finanziaria, disponendo di importanti compartecipazioni a tributi statali e regionali e della possibilità di istituire tributi propri correlati alle proprie esigenze e funzioni (es. addizionale sui diritti di sbarco portuali ed aeroportuali o tasse di scopo). In questo modo verrà superata l'attuale situazione di finanza derivata dallo Stato e saranno a disposizione della Città Metropolitana, oltre che dei comuni, risorse certe e autonome.

Infine si fa presente che l'istituzione della Città Metropolitana può rappresentare un primo ed importante passo verso una autonomia speciale per il territorio veneziano. La disciplina delle città metropolitane è infatti in evoluzione, ed è già previsto dalla legge vigente che la loro autonomia possa essere ampliata in ragione delle effettive funzioni che nel tempo si vedranno attribuite. E' naturale pensare per Venezia ad una Città Metropolitana a statuto speciale, al pari di altre realtà italiane ed europee, che finalmente riconosca la particolare realtà ambientale, economica, sociale e culturale di Venezia e dei centri urbani che sono strettamente legati alla sua Laguna.

Quadro normativo

L'istituzione delle città metropolitane, già prevista dal Testo Unico per gli Enti locali (decreto legislativo 267/2000) e dalla Costituzione (art. 114), che inseriva tali enti a tutti gli effetti quali articolazioni territoriali della Repubblica, assieme a regioni, province e comuni, è stata recentemente

innovata dalla legge delega sul federalismo fiscale (legge 42/2009), che disciplina in via provvisoria l'istituzione della città metropolitane con riferimento a 9 città italiane tra cui Venezia, in attesa dell'intervento di una legge ordinaria di dettaglio.

Le città metropolitane, come gli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione, godono di autonomia finanziaria di entrata e di spesa. La città metropolitana è un ente territoriale formato dal comune capoluogo e da altri comuni a esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali.

Disciplina provvisoria della legge 42/2009

La proposta d'istituzione della città metropolitana spetta al comune capoluogo congiuntamente alla provincia, ovvero al comune capoluogo o alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia interessata che rappresentino, unitamente al comune capoluogo, almeno il 60 per cento della popolazione.

I contenuti della proposta di istituzione devono essere:

- perimetrazione della città metropolitana;
- articolazione comunale della città metropolitana;
- proposta di statuto provvisorio della città metropolitana.

In particolare la proposta di statuto deve definire le forme di coordinamento dell'azione di governo all'interno del territorio metropolitano e disciplinare le modalità per l'elezione o l'individuazione del presidente del consiglio provvisorio.

Entro 90 giorni dalla proposta di istituzione di città metropolitana la regione deve rilasciare un parere in merito.

E' infine necessaria l'indizione di un referendum tra tutti i cittadini della provincia. Il referendum è senza quorum di validità se il parere della regione è favorevole o in mancanza di parere. In caso di parere regionale negativo il quorum di validità è del 30 per cento degli aventi diritto.

L'effettiva istituzione delle città metropolitane avviene tramite uno o più decreti legislativi emanati dal Governo entro 36 mesi dall'approvazione della Legge 42/2009 (ovvero dal 5 maggio 2009), sulla base dei seguenti criteri:

- fino alla data di insediamento degli organi disciplinati dalla legge ordinaria, è prevista l'istituzione di un'assemblea rappresentativa, denominata "consiglio provvisorio della città metropolitana", composta dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia;
- è prevista l'esclusione della corresponsione di emolumenti, gettoni di presenza o altre forme di

retribuzione ai componenti del consiglio provvisorio della città metropolitana in ragione di tale incarico;

- è prevista un'ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni da esercitare;

Le funzioni fondamentali della città metropolitana consistono in:

- pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Delimitazione territoriale e composizione della Città Metropolitana

La decisione sulla delimitazione territoriale della Città Metropolitana è uno dei momenti fondamentali di tutto il processo, che influirà sull'efficacia di governo dell'Ente territoriale in questione. Una Città Metropolitana troppo ampia, ad esempio coincidente con l'attuale Provincia di Venezia, negherebbe l'opportunità di poter istituire un ente di governo più funzionale e concentrato sulla Laguna e il suo entroterra, un territorio dalle spiccate caratteristiche peculiari. L'istituzione della Città Metropolitana rappresenta infatti lo strumento istituzionale per dare finalmente un governo unitario al complesso e delicato sistema della Laguna di Venezia e dei territori circostanti. **La Laguna diviene elemento centrale ed unificante dell'intera area metropolitana.**

Posta la prerogativa dei comuni, e delle rispettive popolazioni, vista anche l'obbligatorietà del referendum popolare, nell'ambito dell'iniziativa di proposta per l'istituzione della Città Metropolitana, è necessario che l'ambito territoriale del nuovo ente sia definito in modo coerente con la normativa vigente, nonché in forma funzionale ad apportare miglioramenti nella gestione amministrativa del territorio, e quindi al benessere dei cittadini interessati. Un'adeguata delimitazione dei confini della Città Metropolitana dovrebbe essere effettuata, come previsto anche dal Testo unico degli enti locali (art. 23) con riferimento ai comuni **“uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali considerando le interrelazioni economiche-sociali tra i centri urbani e l'omogeneità delle caratteristiche ambientali e territoriali del territorio interessato”**. Le variabili da considerare, quindi, sono di tipo sociale, economico, urbanistico e ambientale. Sulla base di questi principi devono quindi essere considerati parte della Città Metropolitana i comuni che si affacciano sulla Laguna di Venezia e quelli che con questi ultimi intrattengono strette relazioni di carattere socio-economico.

E' necessario dunque declinare i principi stabiliti dalla normativa al fine di definire i comuni che devono comporre la Città Metropolitana. Può essere utile, come base di partenza e supporto di tale

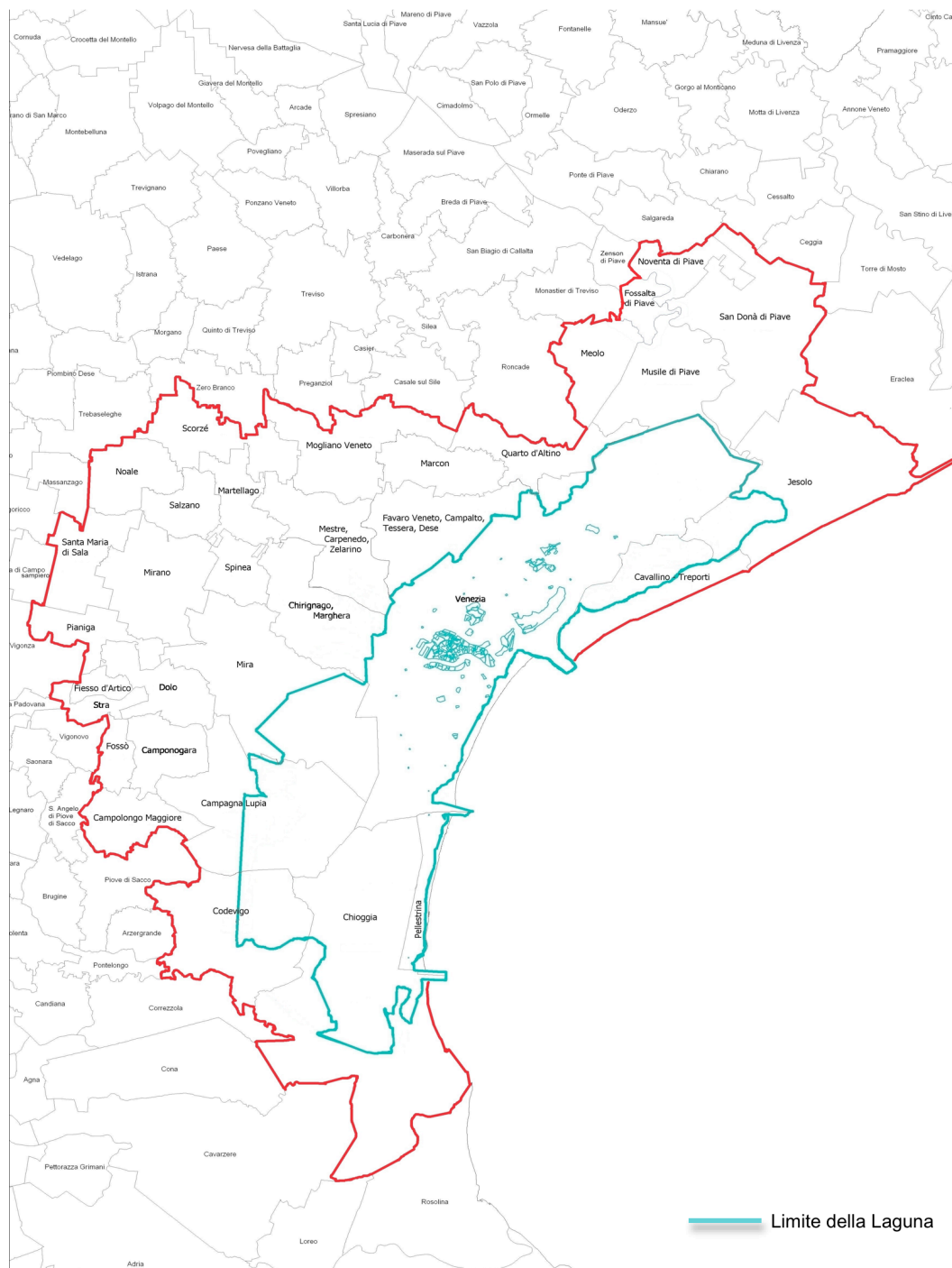
decisione, l'utilizzo di un metodo "scientifico", fondato quindi su principi economico-urbanistici e rilievi empirici, al fine di costruire un aggregato urbano che rispetti la stretta integrazione economica e sociale². Tuttavia è necessario altresì tener conto di valutazioni sulle dinamiche locali, anche storiche e politiche, che non necessariamente sono rilevate nell'approccio di tipo scientifico.

Città Metropolitana di Venezia: 1^ ipotesi

Sulla base di una prima ipotesi, la Città Metropolitana di Venezia è formata da 32 comuni, ovvero l'attuale Comune di Venezia, suddiviso in 4 comuni, più altri 28 comuni scelti sulla base dei criteri descritti in precedenza, come da elenco di seguito riportato:

- Venezia (Venezia centro, isola del Lido, isola di Pellestrina, Murano, Burano e altre isole);
- Mestre (Mestre centro, Carpenedo e Zelarino);
- Marghera -Chirignago (Marghera, Malcontenta, Catene e Chirignago);
- Favaro Veneto (Favaro, Campalto, Tessera e Dese);
- Cavallino-Treporti;
- Jesolo;
- Chioggia;
- Codevigo;
- Campagna Lupia;
- Campolongo Maggiore;
- Fossò;
- Camponogara;
- Mira;
- Dolo;
- Fiesso D'Artico;
- Strà;
- Spinea;
- Mirano;
- S.Maria di Sala;
- Pianiga;
- Martellago;
- Salzano;
- Scorzè;
- Noale;
- Mogliano;
- Marcon;
- Quarto D'Altino;
- Meolo;
- S.Donà di Piave;
- Musile di Piave;
- Fossalta di Piave;
- Noventa di Piave.

² Una base scientifica utile per la definizione territoriale della Città Metropolitana è il lavoro svolto dall'ISTAT, con la collaborazione dell'IRPET e dell'Università di Newcastle, in merito ai sistemi locali del lavoro. Essi consistono in aggregazioni di comuni costruite sulla base dell'intensità delle relazioni economiche-sociali, e sono utilizzati come oggetto di analisi dell'economia territoriale e degli effetti politiche pubbliche. Il principio alla base della costruzione dei sistemi locali del lavoro è quello di auto-contenimento. Sulla base di tale principio viene individuato un territorio, ovvero un insieme di comuni, in cui si concentrano attività produttive e servizi in quantità tali da offrire lavoro e residenza alla maggior parte della popolazione che vi è insediata. Un territorio con queste caratteristiche si configura come un sistema locale, cioè come un'area in cui sono contenuti occupazione, attività commerciali, opportunità ricreative e sociali in genere. Tali attività sono accessibili in relazione alla loro localizzazione, la loro durata e le tecnologie di trasporto disponibili. Altri principi per la formazione dei sistemi locali del lavoro sono quelli della contiguità territoriale e della relazione spazio-tempo tra la località di residenza e quella di lavoro. Il comune "capoluogo" del sistema locale, e che fornisce a quest'ultimo il nome, è il comune che concentra la più alta quantità di posti di lavoro. L'elenco dei comuni che formano il sistema locale del lavoro di Venezia è il seguente: Venezia (capoluogo), Chioggia, Mira, Mogliano Veneto, Mirano, Spinea, Martellago, Scorzè, Santa Maria di Sala, Noale, Dolo, Marcon, Cavallino-Treporti, Camponogara, Salzano, Pianiga, Quarto D'Altino, Campagna Lupia, Fiesso d'Artico, Fossò, Massanzago. Per una disamina dettagliata sulla procedura di costruzione dei sistemi locali del lavoro si rimanda alla documentazione pubblicata dall'ISTAT.



Città Metropolitana di Venezia: 2^ ipotesi

Sulla base della delimitazione territoriale proposta in precedenza, si ritiene che, anche sul modello di realtà europee come Praga, Vienna, Bruxelles ecc., la Città Metropolitana ideale dovrebbe essere composta da **comuni di dimensioni più omogenee possibile**, possibilmente comprese tra i 30-40 mila e gli 80-90 mila abitanti. Questo al fine mantenere un giusto equilibrio tra le aree comunali interne alla Città Metropolitana, evitando la presenza di grandi centri che esercitino forze d'attrazione

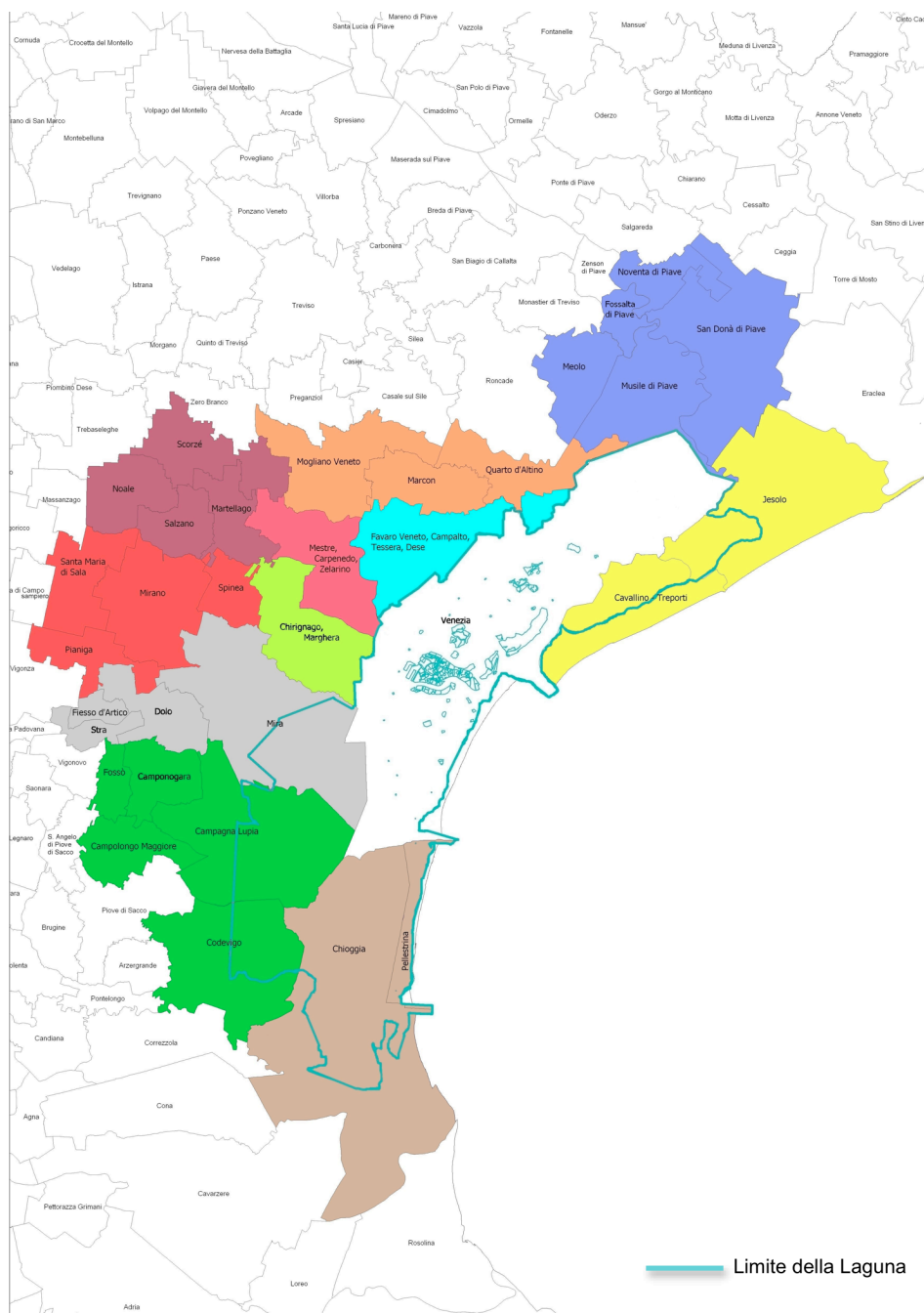
“gravitazionale” in grado di calamitare le maggiori attenzioni e i maggiori interessi economici, grazie al loro superiore peso politico, a danno dei vicini comuni minori che risulterebbero subalterni. Questo potrebbe accadere se la configurazione dei comuni rimanesse quella attuale, con un Comune (Venezia) di circa 270 mila abitanti accanto a comuni con meno di 10 mila abitanti. Come già detto questa sarebbe la riproposizione di una nuova provincia; la Città Metropolitana invece è una rivoluzione culturale nel governo del territorio, una nuova città.

I nuovi comuni potrebbero essere identificati anche con una numerazione: ad esempio sul modello di Praga (che conta fino a Praga 22), o degli “arrondissement” parigini, potrebbero essere creati i comuni metropolitani di Venezia 1, Venezia 2, Venezia 3, ecc. Sarebbe quindi opportuno che, in sede di istituzione della Città Metropolitana, si procedesse all'accorpamento dei comuni più alla suddivisione del Comune di Venezia. L'accorpamento favorirebbe anche **l'esercizio unitario e più efficiente di funzioni locali ed un risparmio in termini di spesa dovuto all'unificazione di organi elettivi e amministrativi**. Peraltro nei casi di accorpamento è possibile, ai sensi del Testo Unico per gli Enti locali e laddove se ne rilevi la necessità, la trasformazione dei vecchi comuni in municipalità, al fine mantenere l'identità cittadina che verosimilmente molti centri potrebbero non voler perdere.

Abbiamo quindi individuato 12 comuni derivanti dall'accorpamento di piccoli comuni contigui, oltre che dalla suddivisione del Comune di Venezia già presente nella prima ipotesi e che risponde alle citate esigenze di riequilibrio dei comuni metropolitani. Sottolineiamo che sulla base di questa ipotesi sono previsti **12 comuni in un territorio che oggi ne presenta 29**. La sede comunale di ognuno dei 12 comuni metropolitani dovrebbe essere situata nel centro urbano (o municipalità) che presenta la maggiore importanza, che in linea generale potrebbe essere definita dal numero di abitanti, ma con eccezioni che dovrebbero essere definite caso per caso. I comuni individuati, con nomi puramente esemplificativi, sono:

- Venezia 1 (Venezia centro, isola del Lido e altre isole minori);
- Venezia 2 (Mestre centro, Carpenedo e Zelarino);
- Venezia 3 (Marghera, Malcontenta, Catene, e Chirignago);
- Venezia 4 (Favaro Veneto, Campalto, Tesserà e Dese);
- Venezia 5, “Venezia Litoranea”, ex Comuni di Cavallino-Treporti e Jesolo;
- Venezia 6, “Laguna Sud”, ex Comuni di Chioggia e Pellestrina;
- Venezia 7, “Il Brenta e Le Valli” ex Comuni di Codevigo, Campagna Lupia, Campolongo Maggiore, Fossò e Camponogara;
- Venezia 8, “La Riviera del Brenta”, ex Comuni di Mira, Dolo, Fiesse D'Artico e Strà;
- Venezia 9, “Il Miranese”, ex Comuni di Spinea, Mirano, S.Maria di Sala e Pianiga;
- Venezia 10, “Venezia Nord-Ovest”, ex Comuni di Martellago, Salzano, Scorzè e Noale;
- Venezia 11, “Il Moglianese-Altinate”, ex Comuni di Mogliano, Marcon e Quarto D'Altino;
- Venezia 12, “La Venezia del Piave”, ex Comuni di Meolo, S. Donà di Piave, Musile di Piave, Fossalta di Piave, Noventa di Piave.

La mappa sottostante espone graficamente questa ipotesi.



Si ribadisce come questo modello di Città Metropolitana sia da considerare preferibile, perché permette la coesistenza di 2 esigenze: da un parte il **governo unitario, più efficiente e razionale**, di un ampio e complesso territorio con possibilità di economizzare la spesa per alcuni servizi e per la burocrazia; dall'altra il mantenimento di un elevato grado di **autonomia locale** a comuni resi più forti, autonomia necessaria per il soddisfacimento delle esigenze peculiari delle diverse aree e comunità locali, garantendo così la vicinanza tra amministratori e cittadini, un rapporto che generalmente invece

si riduce nei processi di centralizzazione.

I comuni facenti parte della preesistente Provincia di Venezia, la quale verrà soppressa dopo l'istituzione della Città Metropolitana, e che non rientrano in quest'ultima, ai sensi della L. 42/2009 dovranno essere accorpati con una provincia adiacente. In particolare, i comuni del veneto orientale ora facenti parte della Provincia di Venezia e non inclusi nell'ipotesi di Città Metropolitana, dovrebbero rientrare nella provincia di Treviso. Tuttavia si riterrebbe opportuno poter derogare alla legislazione vigente, proponendo una specifica norma statale tale da consentire la creazione di una nuova **Provincia del Veneto orientale**, qualora i cittadini dei comuni ivi situati manifestassero tale volontà. Tale ente è infatti da molti auspicato al fine di dare rappresentanza alle specificità di quelle zone, peraltro confinanti con una Regione a Statuto speciale come il Friuli Venezia Giulia e con tutte le problematiche, anche relative alla competizione fiscale, che ne derivano³.

Razionalizzazione del Comune di Venezia

Si ritiene necessario che il Comune di Venezia, oggi composto da molte e distinte realtà, venga razionalizzato attraverso la trasformazione delle sue 4 componenti fondamentali in altrettanti Comuni Metropolitani; ciò al fine di ridurre l'attuale distanza tra amministrazione comunale e comunità locali che soffrono oggi di una scarsa attenzione dell'amministrazione verso le loro problematiche specifiche, in particolar modo di ordine socio-economico. La suddivisione faciliterà il riconoscimento delle problematiche territoriali, ottimizzerà gli interventi concentrandosi sulle peculiarità più evidenti, rendendo più efficace l'azione di governo in realtà urbane che necessitano di differenti politiche sociali.

La tanto citata specificità di Venezia ad esempio può trovare la sua realizzazione pratica in una Città Metropolitana che preveda al suo interno, tra gli altri, il Comune di **Venezia Insulare**, sede politica istituzionale della Città Metropolitana, comprendente l'intera realtà acquatica-insulare lagunare, che gestisca e governi una realtà unica al mondo concentrandosi su una specificità del tutto particolare. In egual misura le comunità di **Mestre**, **Marghera**, **Favaro Veneto** che hanno sviluppato negli ultimi decenni un proprio spirito identitario e che pertanto hanno diritto a vedersi riconosciuta una amministrazione concentrata sulla propria realtà territoriale, potranno integrarsi in una città metropolitana che non le riduce al ruolo di quartieri di Venezia.

Funzioni e finanziamento della CM

La Città Metropolitana di Venezia dovrebbe godere, in virtù delle peculiarità fisiche e sociali che

³ Si rileva, tuttavia, che in data 8 settembre 2011 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge costituzionale che prevede l'abolizione delle Province. Posto che l'iter di approvazione delle leggi costituzionali è particolarmente complesso e caratterizzato da tempi lunghi, se tale disposizione diverrà legge sarà ancora più urgente per il territorio veneziano, vista la mancanza dell'ente provinciale, procedere alla costituzione della città metropolitana.

caratterizzano l'area lagunare e della complessità gestionale che ne deriva, di un sistema di competenze e di finanziamento "speciale" (si veda al proposito il paragrafo successivo). Tuttavia attualmente la proposta di istituzione della Città Metropolitana, che deve essere ratificata da un decreto legislativo ai sensi della L. 42/2009, va formulata rispettando i criteri direttivi stabiliti dalla stessa legge. Si tratta di regole peraltro provvisorie, nell'attesa, come sancito dalla stessa legge, di una legislazione ordinaria sulle città metropolitane.

I criteri della legislazione vigente prevedono che la città metropolitana sia dotata di un **consiglio provvisorio, composto dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia**. E' inoltre stabilita l'esclusione di qualsiasi forma di retribuzione ai componenti del consiglio provvisorio in ragione di tale incarico. Le modalità di elezione del presidente del consiglio provvisorio devono essere disciplinate nella proposta di statuto.

Lo statuto della Città Metropolitana dovrebbe dettagliare le funzioni della stessa e disciplinare il coordinamento con le funzioni comunali, al fine di evitare duplicazioni. L'eventuale ridefinizione dell'organizzazione amministrativa-territoriale interna ai comuni, anche in seguito a suddivisioni, per quanto riguarda il Comune di Venezia, e ad accorpamenti riguardo altri comuni, dovrebbe essere lasciata all'autonomia dei singoli comuni, nel rispetto delle leggi vigenti in merito.

Le competenze della Città Metropolitana

Un aspetto fondamentale nel processo di istituzione della Città Metropolitana è costituito dall'attribuzione delle competenze, che deve assicurare la **non sovrapposibilità tra le competenze spettanti alla Città Metropolitana e quelle spettanti ai Comuni**.

La Città Metropolitana dovrà avere, sull'intero territorio di riferimento, le seguenti competenze:

- **pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali**, compreso il sistema portuale e aeroportuale;
- **strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici**;
- **promozione e coordinamento dello sviluppo economico**, a partire dal settore industriale;
- le funzioni fondamentali già attribuite alla Provincia.

Declinando tali funzioni al fine della specifica realtà della Città Metropolitana di Venezia, risulterà fondamentale che essa curi particolarmente, ad esempio:

- **l'interconnessione dei trasporti lagunari e quelli terrestri**, idrovie, metropolitana di superficie;
- **la salvaguardia fisica e ambientale della Laguna** ed in particolare l'impatto ambientale delle attività economiche che vi insistono, sia industriali (livelli di inquinamento), sia turistiche (regolamentazione accessi, moto ondoso), compreso un efficiente smaltimento dei rifiuti;

-
- **il coordinamento della gestione amministrativa della Laguna tramite un'unica autorità**, superando l'attuale parcellizzazione delle competenze di diversi enti e organi, statali, regionali, provinciali e comunali.

Le competenze dei comuni metropolitani e degli eventuali ulteriori organi di decentramento (municipalità o circoscrizioni)

Posto che la disciplina delle funzioni dei comuni, già stabilita dalla legge, e delle loro ulteriori suddivisioni territoriali, sarà eventualmente ridefinita dagli stessi, si ritiene utile esprimere delle linee di principio, da considerare nel processo di formazione della Città Metropolitana.

I comuni metropolitani si occuperanno della gestione delle funzioni ad essi attualmente affidate dalla legge, e visto le funzioni svolte dalla Città Metropolitana, potranno concentrarsi nella gestione dei servizi di carattere locale e affrontare, con particolare attenzione alle politiche sociali, le problematiche specifiche delle singole realtà urbane:

- organizzazione dei **servizi sociali**, scuole dell'infanzia;
- **politiche per la casa**;
- **competenze sul patrimonio immobiliare pubblico e regolamentazione dell'edilizia privata**;
- costruzione e organizzazione degli impianti e delle **attività sportive**;
- **polizia municipale** (che può coordinarsi con quelle dei comuni attigui);
- **commercio**, autorizzazioni ad attività turistico-alberghiere, di ristorazione, licenze commerciali;
- **tutela dell'artigianato locale**;
- **attività culturali e promozione delle tradizioni locali**;
- **manutenzione urbana** (per Venezia, in particolare, manutenzione dei canali interni ed esterni alla città storica in collaborazione con la Città Metropolitana);
- **raccolta dei rifiuti**.

Riguardo alle nuove **municipalità**, eventualmente sorte in seguito alle aggregazioni di comuni, esse dovrebbero disporre di competenze ben definite non sovrapposte a quelle dell'amministrazione comunale ed essere composte da un numero limitato di consiglieri. Dovrebbero concentrarsi nello svolgimento di competenze relative a: gestione biblioteche municipali; attività relative all'infanzia e alla terza età; spazi di aggregazione sociale; gestione palestre e centri sportivi; manutenzione del verde pubblico.

Le municipalità possono rappresentare strumenti di amministrazione efficiente per territori con dimensioni demografiche contenute, ma che presentano comunque la necessità di un organo

decentrato, a seguito dell'eventuale fusione di comuni (ipotesi n. 2 di città metropolitana) che rappresenti l'identità urbana e l'eredità storica dell'ex comune accorpato. La municipalità si è invece dimostrata strumento di decentramento non adatto a realtà territoriali di grandi dimensioni, come nel caso delle municipalità interne all'attuale Comune di Venezia, soprattutto perché priva delle necessarie autonomie amministrativa e finanziaria, proprie invece dell'ente comunale. Peraltro proprio questa mancanza di autonomia, nonché le ristrettezze finanziarie comunali, hanno comportato sinora una ridotta incidenza dell'azione di governo di tali organi periferici. In quest'ottica la scomposizione del Comune di Venezia in più comuni supererebbe il problema di inefficienza delle attuali municipalità. Ciò non toglie che i comuni di Venezia, Mestre, Marghera-Chirignago e Favaro Veneto, se istituiti sulla base della presente proposta, potrebbero a loro volta prevedere al proprio interno gli organi di decentramento previsti dalla legislazione vigente (es. circoscrizioni di quartiere).

Il sistema di finanziamento della Città Metropolitana

Il sistema di finanziamento delle città metropolitane è in via di approvazione nell'ambito della riforma del federalismo fiscale, secondo i principi stabiliti dalla legge delega 42/2009. Esso rispecchia quello previsto anche per le province, tuttavia con l'attribuzione di una maggiore **autonomia finanziaria**.

Alle città metropolitane sono attribuiti i seguenti tributi:

- una compartecipazione al gettito dell'IRPEF (aliquota da definire da parte dello Stato);
- una compartecipazione alla tassa automobilistica (aliquota da definire da parte della Regione);
- l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile per l'uso di veicoli a motore (esclusi i ciclomotori), con aliquota pari al 12,5 per cento;
- l'imposta provinciale di trascrizione e gli altri tributi di spettanza delle province.

Inoltre è attribuita alle città metropolitane, e solo a tale ente, la facoltà di istituire:

- un'addizionale sui diritti di imbarco portuali e aeroportuali;
- l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili (su attribuzione della Regione);
- un'imposta di scopo, le cui caratteristiche (ambito di imposizione, tipo di interventi finanziabili) sono definiti da un regolamento del Governo.

Infine alle città metropolitane, come alle province, è attribuito un fondo perequativo, finanziato dallo Stato ed iscritto nel bilancio della Regione, al fine di garantire il finanziamento delle funzioni fondamentali e di riequilibrare la differenza di capacità fiscale tra le diverse province e città metropolitane.

Come si può notare il ventaglio di strumenti fiscali attribuito alle città metropolitane è ampio e

caratterizzato da una buona autonomia. In particolare si sottolinea la **possibilità di istituire tributi correlati ai flussi turistici** (imposta su sbarchi portuali e aeroportuali), particolarmente interessanti per la Città Metropolitana di Venezia, che dispone il terzo aeroporto italiano per numero di passeggeri ed è uno dei maggiori scali turistici per le crociere nel mediterraneo e che quindi può introitare da questi **rilevanti risorse fiscali**. L'impiego di tali risorse può essere molteplice e correlato alla loro provenienza: basti pensare alla possibilità di qualificare l'offerta turistica, migliorare i collegamenti con i terminal, ecc.

In generale, comunque, si nota che **il sistema di finanziamento delle città metropolitane**, in coerenza con la riforma federalista, **supera il sistema di finanza derivata**, in cui le risorse attribuite dipendevano da quanto stabilito annualmente dallo Stato, e quindi caratterizzate da incertezza e spesso insufficienza, ed è **costituito da risorse tributarie autonome correlate al territorio**, con margini di autonomia nel creare nuovi tributi o variare in aumento o in diminuzione quelli esistenti.

Autonomia speciale della Città Metropolitana di Venezia

Venezia e il territorio lagunare presentano delle specificità ambientali, culturali, sociali talmente evidenti che dovrebbero giustificare una più ampia autonomia rispetto a quella attualmente attribuita, analoga a quella della generalità dei comuni italiani.

E' quindi auspicabile il riconoscimento di una **maggiore autonomia fiscale**, con il diritto di trattenere nelle finanze metropolitane la quasi totalità delle imposte e tasse riscosse sul relativo territorio, e la facoltà di ampi margini di manovra (aumenti, riduzioni, esenzioni, ecc.) riguardo ai tributi ad essa assegnati.

Tale autonomia speciale potrebbe dare anche la possibilità di introdurre particolari agevolazioni fiscali per i residenti e le imprese della città storica di Venezia, nel rispetto della normativa europea. In tal modo si potrebbe riequilibrare lo svantaggio, soprattutto per le imprese, in termini di convenienza economica, all'insediamento in Laguna.

A tale autonomia di entrata dovrebbero poi corrispondere **più ampie competenze** di spesa in diversi settori d'intervento. In sostanza, si ritiene debba essere assegnata a Venezia un'autonomia speciale sulla scorta di quelle già presenti in Italia, concesse ad esempio alle province autonome di Trento e Bolzano, nonché di altre realtà europee (Barcellona), in base a giustificazioni di tipo territoriale, ambientale, culturale, peculiari di Venezia, della sua laguna e delle località limitrofe.

Le ampie autonomie sopra citate possono essere ottenute solo tramite l'approvazione di uno Statuto della Città Metropolitana di tipo speciale, che però non può essere attuato nell'ambito della proposta di istituzione ai sensi della legge 42/2009, ma necessita di uno **specifico intervento normativo da parte dello Stato**.