



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale

Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 7-8/2016

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, , Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe, Fabrizio Cerioni.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Chiara Magrì, Massimo Pellin-
gra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Virginio Vitullo.

Prime riflessioni sulla finanza degli Enti territoriali di area vasta alla luce di alcune recenti pronunce della Corte costituzionale

di Salvatore Villani e Teresa Del Prete¹

Abstract

Le grandi città (le cosiddette *Big o Large Cities*) e le aree metropolitane di tutto il mondo, unanimemente considerate come luoghi strategici per lo sviluppo economico – al punto da essere definite come il «catalizzatore» o il «motore dello sviluppo economico mondiale» – sono oggi sottoposte ad una forte pressione, determinata in massima parte dal verificarsi di tre fenomeni concomitanti: la crescita della popolazione, la frenetica ristrutturazione economica globale ed i crescenti rischi derivanti dal cambiamento climatico. Sono inoltre caratterizzate da una serie di specificità significative che riguardano il finanziamento e la gestione dei pubblici servizi, come il maggior uso delle risorse pubbliche, l'esigenza di una più consistente accumulazione delle risorse fisiche ed umane, lo scarto tra i fruitori del territorio (i cosiddetti *city users*) e la collettività dei cittadini residenti, la crescente necessità di reggere una competizione per le risorse che è sempre più agguerrita e che si svolge, ad un tempo, sia a livello nazionale che transnazionale. Esse rappresentano, pertanto, un fenomeno eterogeneo e complesso, che necessita di modelli di *governance* capaci di bilanciare in una dimensione ottimale le problematiche economiche con quelle sociali, ma anche di proporre soluzioni e scenari «sostenibili» per la collettività amministrata, nel rispetto dei principi di democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità.

Questo lavoro si propone di analizzare i suddetti modelli di *governance* e le questioni relative al finanziamento delle Città metropolitane e degli Enti territoriali di area vasta dopo la promulgazione della Legge Delrio (legge 56/2014). Il caso italiano è infatti emblematico, perché il descritto processo di riforma, piuttosto che seguire i principi stabiliti nel 2012 dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, è stato guidato esclusivamente da un'ossessione ingiustificata di dover realizzare, ad ogni costo, una riduzione della spesa pubblica. Tale ossessione, come risulta dalle sentenze e dai dati commentati nel lavoro, rischia di compromettere la sostenibilità di tutto il progetto di riorganizzazione degli Enti territoriali di area vasta e la resilienza del sistema di finanziamento delle grandi città, un sistema che è esposto attualmente anche ai rischi derivanti da un ciclo economico sfavorevole e ai cambiamenti del regime di finanziamento stabiliti (con le più recenti Leggi di stabilità) dal governo centrale.

¹ L'articolo è opera comune dei due autori, che ne rispondono personalmente. Si precisa, tuttavia, che l'analisi della disciplina sull'autonomia statutaria delle Province è di TERESA DEL PRETE, mentre la parte concernente la questione dell'abolizione delle Province e l'analisi dei dati di bilancio degli Enti territoriali di area vasta nel 2015 sono di SALVATORE VILLANI. L'introduzione, il commento alle pronunce della Consulta sulla situazione di «sofferenza» finanziaria degli Enti di area vasta e le principali conclusioni raggiunte costituiscono, invece, il frutto di una riflessione comune. Il lavoro è stato sottoposto a referaggio secondo la *double blind peer review*.

Salvatore Villani, Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Scienza politiche, via Rodinò, 22; 80138 – Napoli; e-mail: salvatore.villani@unina.it.

Teresa Del Prete, Studio legale Continisio, via Kerbaker, 81; 80129 – Napoli; e-mail: teresa.del-prete@libero.it.

Sommario

1. Introduzione; 2. La questione dell'abolizione delle Province; 3. L'Autonomia statutaria delle Città metropolitane; 4. La situazione di «sofferenza» finanziaria degli Enti di area vasta; 5. Le grandezze della finanza delle Province e delle Città metropolitane nel 2015; 6. La Consulta e la sua valutazione della situazione di «sofferenza» finanziaria degli Enti di area vasta; 7. Conclusioni

1. Introduzione

Da sempre le grandi città (le cosiddette *Big o Large Cities*) e le città metropolitane, presenti sotto varie forme nel mondo, hanno rappresentato luoghi privilegiati per lo sviluppo economico dei Paesi, al punto da essere definite come «il catalizzatore dello sviluppo economico mondiale»². Centri nevralgici delle relazioni

internazionali e, in certi casi (come quello delle cosiddette «città globali»), «punti di intersezione tra dinamiche globali e locali»³, esse rappresentano un fenomeno complesso ed eterogeneo, che necessita di modelli di *governance* capaci non solo di bilanciare in una dimensione ottimale le problematiche economiche con quelle sociali⁴, ma anche di proporre soluzioni e scenari «sostenibili» per la collettività amministrata⁵, nel rispetto dei principi di democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità. In questo senso, pertanto, è bene innanzitutto considerare il profilo di valenza politica di questi modelli e delle istituzioni deputate al governo della grande città, e dell'area vasta in generale, distinguendo opportunamente tale profilo da quello concernente l'efficacia e l'efficienza dell'attività di gestione dei pubblici servizi⁶.

² Recenti studi mostrano, infatti, come la dimensione metropolitana, offrendo rilevanti opportunità in termini di crescita economica, attrazione di investimenti e competitività, acceleri notevolmente le dinamiche di sviluppo dei paesi. Cfr., al riguardo, ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI COMUNI ITALIANI (ANCI), THE EUROPEAN HOUSE AMBROSETTI, INTESA SANPAOLO, *Libro bianco sulle città metropolitane*, "Start City. Città Metropolitane, il rilancio parte da qui", febbraio 2016. È bene precisare, tuttavia, che le città più grandi non contribuiscono nella stessa misura allo sviluppo economico. Esistono ricerche, infatti, che mostrano come il contributo delle città alla produzione del PIL tende a livellarsi al decrescere delle dimensioni. Per ulteriori approfondimenti sulla questione, si vedano W. VAN WINDEN, L. CARVALHO, E. CLARENCE, S. ANDERBERG e A. PARTRIDGE, *New urban economies. How can cities foster economic development and develop "new urban economies"*, URBACT II capitalisation, Saint Denis, aprile 2015; R. DOBBS, S. SMIT, J. REMES, J. MANYIKA, C. ROXBURGH e A. RESTREPO, *Urban world: Mapping the economic power of cities*, Special Report of the McKinsey Global Institute (MGI), March 2011; J.V. HENDERSON, *Cities and development*, "Journal of Regional Science", 50(1), 2010, pp. 515-540; COMMISSIONE EUROPEA, DIREZIONE GENERALE POLITICA REGIONALE, *Situazione delle città europee. Relazione di sintesi*, maggio 2007; L. BERTINELLI e D. BLACK, *Urbanization and growth*, "Journal of Urban Economics", 56(1), 2004, pp. 80-96; V. HENDERSON, *The urbanization process and economic growth: The so-what question*, "Journal of Economic

growth", 8(1), 2003, pp. 47-71; R.L. MOOMAW e A.M. SHATTER, *Urbanization and economic development: a bias toward large cities?*, "Journal of Urban Economics", 40(1), 1996, pp. 13-37; E.L. GLAESER, *Cities, information, and economic growth*, "Cityscape", 1(1), 1994, pp. 9-47; E.L. GLAESER, H.D. KALLAL, J.A. SCHEINKMAN e A. SHLEIFER, *Growth in Cities*, "Journal of Political Economy", 100(6), pp. 1126-1152; J.B. CULLINGWORTH, *Cities and Economic Development*, "Cities", 8(3), agosto 1991, pp. 248-252; P. BAIROCH e C. BRAIDER, *Cities and Economic Development. From the Dawn of History to the Present*, University of Chicago Press, Chicago (USA), 1988; B.J. BERRY, *City size distributions and economic development*, "Economic development and cultural change", 1961, pp. 573-588.

³ Cfr. S. SASSEN, *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks (California, USA), 2006: trad. in italiano di N. NEGRO, *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 9.

⁴ Sul punto, cfr. A. LUCARELLI, *La legge Delrio e la Città metropolitana di Napoli*, in STERPA A. (a cura di), "Il nuovo governo dell'area vasta", Napoli, Jovene, 2014, pp. 29-37.

⁵ Cfr., al riguardo, L. DAVICO, A. MELA e L. STARICCO, *Città sostenibili. Una prospettiva sociologica*, Carocci, Roma, 2009.

⁶ Invece, come acutamente osserva Palma, molti recenti orientamenti d'indagine sembrano non distinguere affatto il profilo di valenza politica del modello di *governance* prescelto da quello prettamente attinente all'efficienza e alla efficacia dell'azione gestionale dei servizi che l'istituzione è tenuta ad esplicare. Cfr. G. PALMA,

Le questioni economiche sono, infatti, importanti. La qualità della *governance* e la natura delle istituzioni del governo locale influiscono, com'è noto, sia sul livello quantitativo e qualitativo dei servizi pubblici offerti, sia sull'efficienza con cui essi sono erogati. Per questa ragione, è necessario individuare modelli di *governance* che consentano di sfruttare al meglio la tensione che spesso si manifesta, a livello metropolitano, tra scelte efficaci ed efficienti, nell'arduo tentativo di bilanciare tra loro le esigenze di differenziazione del servizio con quelle di adeguatezza della sua offerta (come previsto anche dall'art. 118 della Costituzione italiana)⁷. Nella stessa misura è necessario considerare, tuttavia, che il modello di *governance* adottato condiziona anche la capacità dei cittadini e delle imprese di accedere al governo delle istituzioni locali e di partecipare al processo di formazione delle scelte collettive (tra le quali rilevano innanzitutto quelle riguardanti i criteri ripartizione del costo per il finanziamento dei servizi pubblici locali)⁸. Un aspetto, questo, da

non sottovalutare, considerando che la partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche costituisce oggi una condizione essenziale per una *governance* efficace⁹.

Considerando (sia pure in parte) tali problematiche e le loro implicazioni, il legislatore italiano, con la legge n. 56 del 2014 (cd. «Legge Delrio»), ha inteso dare avvio al processo d'istituzione della Città metropolitana, immaginandosela come un Ente forte e funzionale, ma nel contempo leggero e a ridotta vocazione politica; un Ente territoriale di secondo livello, poco strutturato, ma dotato altresì di un'ampia autonomia statutaria nella definizione del modello di *governance* che meglio si adatti alle caratteristiche e alle potenzialità dei territori¹⁰.

Il rilancio della Città metropolitana, di cui si discute da tempo¹¹, senza tuttavia riuscire ad individuare un modello condiviso dai diversi soggetti istituzionali e dalle forze politiche¹²,

L'espansione territoriale degli enti locali in ragione del coefficiente politico delle rispettive collettività: una estrema sintesi del percorso giuridico-storico, "Amministrativamente. Rivista di diritto amministrativo", 1-2, 2015, p. 5.

⁷ Sulla questione del bilanciamento fra questi due principi, cfr. F. PICA, *Servizi pubblici locali, Città metropolitane ed abolizione delle Province*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", n. 4, 2014, pp. 699-709; ID., *L'autonomia finanziaria dei Comuni e l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2011; ID., *Il piccolo dizionario di federalismo fiscale (Schede tecniche e parole chiave)*, Giappichelli, Torino, 2010.

⁸ Cfr., al riguardo, E. SLACK e R. CHATTOPADHYAY, *Governance and Finance of Large Metropolitan Areas in Federal Systems: Summary of the Findings and Concluding Comments*, in SLACK E. e CHATTOPADHYAY R., "Governance and Finance of Metropolitan Areas in Federal Systems", The Forum of Federations, Don Mills, Ontario (Canada), Oxford University Press, ottobre 2013, pp. 324-362. Più specificamente, tuttavia, per un'analisi più approfondita della relazione tra modelli di *governance* locale e partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche, si vedano P.S. KIM, J. HALLIGAN, N. CHO, C.H. OH e A.M. EIKENBERRY, *Toward participatory and transparent governance: report on the Sixth*

Global Forum on Reinventing Government, "Public Administration Review", 65(6), 2005, pp. 646-654; J. GAVENTA, *Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities*, in HICKEY S. e MOHAN G. (a cura di), "Participation. From tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development", Zed books, Vauxhall, London (UK) 2004, pp. 25-41; J. GAVENTA e C. VALDERRAMA, *Participation, Citizenship and Local Governance*, relazione preparata per il workshop su "Strengthening participation in local governance", Institute of Development Studies, 21-24 giugno 1999.

⁹ Cfr. OECD, *Focus on Citizens Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD Publishing, Parigi, 28 maggio 2009.

¹⁰ In questo senso, A. LUCARELLI, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di Stato ed il ruolo di Regioni ed Enti locali: il modello a piramide rovesciata*, "Federalismi.it", 13, 25 giugno 2014.

¹¹ Sull'incerto percorso di riforma dell'Ente di area vasta, v. il recente contributo di F.S. MARINI, *I tentativi di riforma del governo dell'area vasta in Italia*, in STERPA A. (a cura di), "Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, c. d. Legge Delrio", Jovene, Napoli, 2014, pp. 3-12.

¹² Sull'argomento cfr. G. PALMA, *Il decentramento amministrativo nelle aree metropolitane*, Relazione tenuta nel

rappresentava una scelta obbligata, una scelta che non era più rinviabile, visti anche gli effetti della globalizzazione e le conseguenti esigenze di ridefinizione del sistema delle Autonomie locali. La legge 56/2014 ha inteso, in tal modo, portare a compimento quella scelta, realizzando la prima fase di un ampio ed ambizioso progetto di riforma del sistema italiano di governo locale.

In attesa della tanto auspicata revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione (e delle relative norme di attuazione), si assiste ad un progressivo accorpamento delle funzioni e dei mezzi¹³, nell'intento di produrre un generale contenimento della spesa pubblica ed una maggiore efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte degli Enti locali.

Gli obiettivi del legislatore sono chiari. Attraverso questa riforma si intende:

- a) accrescere la dimensione territoriale (e quindi la scala operativa) degli Enti per ridurre l'impatto dei costi fissi dei servizi offerti e sfruttare le economie di scala eventualmente esistenti;
- b) creare forme di governo specifiche per le grandi città e per le grandi aree metropolitane, per le quali si pongono oggi particolari problemi economici e di sostenibilità¹⁴;

Seminario sulle Aree Metropolitane, Sorrento 14/16 maggio 1981, ora in "Scritti giuridici", Ed. Scientifica, Napoli 2014, 487 ss.; ID., *Prime Osservazioni sull'ente intermedio*, in "La riforma dell'amministrazione locale", Atti dell'incontro di studio 9/10 giugno 1978, Formez 1978, ora in "Scritti giuridici", cit., 461 ss.; ID., *Parabola giuridico-storica delle autonomie locali in Italia*, Istituto italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 2006; C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, "Le Regioni", 1, 2016, pp. 99-121.

¹³ Cfr., al riguardo, C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, op. cit.; F. PALAZZI, *Legge Delrio e riordino delle funzioni amministrative: un primo bilancio delle leggi regionali di attuazione*, "Astrid Rassegna", 19, 2015.

¹⁴ Per quanto concerne i suddetti problemi ed in particolare quello della sostenibilità o, per dire meglio, dello sviluppo urbano sostenibile, si vedano J.D. SACHS, *The*

- c) costruire un sistema di «governo territoriale integrato», che superi la logica di «governo per livelli separati», e spesso conflittuali, per realizzare un nuovo modello di amministrazione locale, nel quale gli Enti di area vasta siano destinati ad assumere un ruolo strategico di coordinamento e programmazione degli investimenti locali, anche lontano dalle grandi aree urbane¹⁵.

Il quadro complessivo presenta, tuttavia, numerose criticità che rischiano di rendere inefficace l'intero progetto di riordino del sistema di governo territoriale. Per esempio, per quanto concerne gli statuti delle città metropolitane, si fa rilevare come alcuni di essi abbiano «un contenuto normativo altamente generico, quando non stravagante» ed una forte «predilezione per le fonti sovranazionali» (come la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e delle Nazioni Unite), molto spesso richiamate direttamente, senza considerare i principi e le norme stabiliti da fonti nazionali di rango superiore, a cominciare dalla stessa Costituzione repubblicana¹⁶.

Le problematiche trattate in questo lavoro mirano ad evidenziare i suddetti punti critici della riforma, in particolare la questione dell'abolizione delle Province (§ 2), quella della mancata correlazione tra autonomia statutaria e

Age of Sustainable Development, Columbia University Press, New York, NY (USA), 2014 (trad. ita., *L'era dello sviluppo sostenibile*, Milano, EGEA, 2015); E.M. MAZZOLA, *La città sostenibile è possibile. Una strategia possibile per il rilancio della qualità urbana e delle economie locali*, Roma, Gangemi, 2010; F. PICA, *Servizi pubblici locali, Città metropolitane ed abolizione delle Province*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 4, 2014, pp. 699-709.

¹⁵ Sulla nuova missione dell'Ente di area vasta delineata nel Piano Nazionale delle Riforme, v. UNIONE PROVINCE D'ITALIA (UPI), *Documento economico e di finanza*, Audizione del 18 aprile 2016 presso le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato della Repubblica.

¹⁶ Sul punto cfr. A. LUCARELLI, F. FABRIZZI e D. MONE, *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Napoli, Jovene, 2015.

finanziaria (§ 3) e, sul fronte delle risorse, la questione della sostenibilità dell'intero progetto di riordino (§§ 4 e 5) e della sua compatibilità con i principi indicati dalla Costituzione (§ 6).

2. La questione dell'abolizione delle Province

Non si tratta solo di risparmiare¹⁷. Le questioni sul tappeto sono svariate e complesse, ma sostanzialmente si può convenire su di un punto: il problema fondamentale è capire come governare in modo più efficace i servizi di livello intermedio, evitando di far lievitare oltremisura i costi burocratico-politici e di conflittualità che ne conseguono¹⁸. Allo stesso tempo, tuttavia, è necessario sgomberare il campo dalle illusioni generate dai mezzi d'informazione e dai politici.

La legge Delrio non abolisce, infatti, le Province e non ne ridisegna i confini territoriali. Essa si limita ad innovare radicalmente la loro forma di governo (cfr. art. 1, commi da 54 a 84, della Legge Delrio), ma lascia completamente irrisolte numerose questioni, non ultima quella della loro abolizione, che – è bene chiarirlo – non è affatto scontata. La Provincia potrebbe ben sopravvivere, anche se priva di tutela costituzionale, alla sua soppressione¹⁹. Resterebbero, invece, i problemi dell'area vasta, nonché quello di definire un'«adeguata» organizzazione terri-

toriale (o, potremmo anche dire, una dimensione ottima di gestione) dei servizi pubblici locali²⁰. Il rischio di «restare a metà del guado», oppure «a mezz'aria», recentemente evidenziato da alcuni²¹, è concreto e non può essere sottovalutato, ma si intravedono, nel contempo, importanti opportunità di sviluppo per l'intero Sistema-Italia, opportunità che riguardano soprattutto le aree urbane e metropolitane del Mezzogiorno²². Bisogna infatti riconoscere che il descritto progetto di revisione del sistema di governo locale potrebbe consentire di realizzare una strategia nazionale di rafforzamento e di sviluppo delle interconnessioni e dell'attrattività di molte aree urbane meridionali che appaiono ancora in grave ritardo rispetto agli *standard* fissati a livello europeo.

3. L'Autonomia statutaria delle Città metropolitane

Una delle tappe più importanti del «percorso metropolitano» è rappresentata dalla definizione dello statuto. Lo statuto stabilisce «*le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, ivi comprese le attribuzioni degli organi nonché l'articolazione delle loro competenze*»²³. La Legge Delrio, seppur delineando a grandi linee la fisionomia di un Ente territoriale di secondo livello, flessibile e poco strutturato, ha di fatto concesso alle Città metropolitane un'ampia discrezionalità nella scelta del modello di *governance* da adottare, nella consapevolezza (speranza) che le singole Autonomie avrebbero sfruttato questa opportunità per valorizzare i

¹⁷ Sulla questione dei risparmi realizzabili mediante l'attuazione del descritto progetto di riforma, v. L. OLIVERI, *Abolire le province? Si risparmia poco*, in "lavoce.info", 26 luglio 2011; T. BOERI, *Purtroppo rimarremo provinciali*, in "Lavoce.info", 28 marzo 2014.

¹⁸ Cfr., al riguardo, R. RUFFINI, *Per una diversa interpretazione della riforma delle province e delle autonomie locali*, in "Risorse umane nella pubblica amministrazione", n. 1/2014, pp. 5-11, e dello stesso autore, *La riforma delle province può funzionare*, in "Lavoce.info", 28 gennaio 2014.

¹⁹ La CORTE COSTITUZIONALE ha invece chiarito, per quanto concerne la Città metropolitana, che il novellato art. 114 della Costituzione, nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, il suddetto Ente territoriale, «ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione» (CORTE COST., sent. n. 50 del 26 marzo 2015).

²⁰ Cfr. ancora F. PICA, *Servizi pubblici locali, Città metropolitane ed abolizione delle Province*, op. cit., p. 704-707.

²¹ Cfr. T. BOERI, *Purtroppo rimarremo provinciali*, cit., e L. OLIVERI, *Abolire le province: la grande illusione*, in "Lavoce.info", 10 gennaio 2014.

²² Cfr. "Rivista economica del Mezzogiorno", n. 1-2, 2013, numero speciale interamente dedicato alla «questione urbana» e al suo potenziale strategico per lo sviluppo del Paese e del Mezzogiorno.

²³ Cfr. art 1, comma 10, della legge 56/2014.

loro punti di forza e per arginare le difficoltà, che caratterizzano ciascuna realtà territoriale.

Attraverso lo statuto, la Città metropolitana:

- 1) «regola le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano»;
- 2) «disciplina i rapporti tra i comuni e le loro unioni facenti parte della città metropolitana e la città metropolitana in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali. Mediante convenzione che regola le modalità di utilizzo di risorse umane, strumentali e finanziarie, i comuni e le loro unioni possono avvalersi di strutture della città metropolitana, e viceversa, per l'esercizio di specifiche funzioni ovvero i comuni e le loro unioni possono delegare il predetto esercizio a strutture della città metropolitana, e viceversa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»;
- 3) «può prevedere, anche su proposta della regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La mancata intesa può essere superata con decisione della conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti»;
- 4) «regola le modalità in base alle quali i comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana».

Dalla comparazione tra gli statuti emanati sino ad oggi emerge una pressoché diffusa tendenza alla omologazione, oltre che al rinvio a regolamenti successivi per la disciplina delle materie più rilevanti e di maggiore interesse. Non si

può affermare, tuttavia, che vi sia stata una totale assenza di aspetti innovativi²⁴.

Le Città metropolitane italiane sono molto eterogenee per densità abitativa e per numero di abitanti e Comuni che ne fanno parte. Alla luce di ciò, non stupisce che gli statuti adottati sinora abbiano caratteristiche diverse. La scelta di fondo è tra due modelli istituzionali: il modello più leggero e funzionale, suggerito dal legislatore, e quello più strutturato e «politicizzato», da delinearsi attraverso specifiche previsioni statutarie. Queste ultime, infatti, attraverso un complicato iter procedurale²⁵, possono finanche

²⁴ Per ulteriori approfondimenti sul percorso costitutivo delle Città metropolitane e sul conseguente processo statutario, cfr. P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, "Istituzioni del federalismo", 2, 2014, pp. 333-359; L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, "Istituzioni del federalismo", N.s. 2014 - Gli statuti delle città metropolitane. Modelli a confronto, pp. 213-238; A. LUCARELLI, F. FABRIZZI e D. MONE, *Gli Statuti delle Città metropolitane*, op. cit..

²⁵ Ai sensi dell'art. 1, co. 22, della legge 56/2014: «Lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. È inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni. A tal fine il comune capoluogo deve proporre la predetta articolazione territoriale, con deliberazione del consiglio comunale, adottata secondo la procedura prevista dall'articolo 6, comma 4, del testo unico. La proposta del consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana, da effettuare sulla base delle rispettive leggi regionali, e deve essere approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. È altresì necessario che la regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione. In alternativa a quanto previsto dai periodi precedenti, per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c), e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del

prevedere l'elezione diretta degli organi, con la conseguente «ri-trasformazione» in Enti di primo livello.

La Legge Delrio, all'art. 1, comma 7, individua come organi della Città metropolitana: il Sindaco metropolitano, che di regola coincide con il sindaco del capoluogo; il consiglio metropolitano, che è l'organo di indirizzo e controllo ed è composto dal sindaco metropolitano e dai consiglieri eletti (di norma) a suffragio universale ristretto dai sindaci e dai consiglieri comunali in carica presso le diverse circoscrizioni appartenenti all'area metropolitana; la conferenza metropolitana costituita dai sindaci dei Comuni costituenti la Città metropolitana. In via eccezionale, poi, al comma 22, è prevista per «*le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti*» - e quindi esclusivamente per le Città metropolitane di Milano, Napoli e Roma Capitale - la facoltà di dar luogo all'elezione a suffragio universale diretto del sindaco e del consiglio metropolitano, a condizione che «*lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee*» e che il Comune capoluogo abbia ripartito il proprio territorio «*in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana*». Gli statuti attualmente in vigore richiamano questi organi e talvolta li integrano. Ad esempio, nello statuto della Città metropolitana di Roma è previsto un organo esecutivo simile alla Giunta, chiamato «Coordinamento dei delegati», quello di Genova, invece, delinea la figura del Segretario generale e di un (eventuale) Direttore generale.

Se nel rinnovato contesto istituzionale il ruolo che i cittadini assegnano al loro Comune è anche quello di rappresentare le loro istanze pres-

so i governi di livello intermedio, occorre ricordare che non sempre aumentare l'*accountability* è un bene, soprattutto in presenza di governi non benevolenti: questi ultimi potrebbero rappresentare in maniera distorta le esigenze della collettività e, quindi, generare governi inefficaci. Tuttavia, la *ratio* della riforma è proprio quella di creare un ente funzionale dove, piuttosto che la dimensione politica, normalmente frutto dell'investitura diretta degli organi, si prediliga la dimensione amministrativo-gestionale.

Connesso al tema della rappresentanza democratica è la problematica della corrispondenza territoriale tra l'area metropolitana, intesa come fenomeno geografico, urbanistico e politico-economico, e quella della Città metropolitana²⁶, intesa come istituzione. In alcuni casi, la prima²⁷ potrebbe essere così estesa da necessitare, per un suo governo ottimale, di più livelli istituzionali.

Effetti di deresponsabilizzazione potrebbero prodursi, invece, nei casi in cui la popolazione del Comune capoluogo rappresenti una minima percentuale di quella residente nell'intera area metropolitana. È il caso della Città metropolitana di Bari, dove la popolazione del comune capoluogo rappresenta solo 1/4 dei residenti nell'area metropolitana, con la conseguenza che l'organo apicale della Città metropolitana, il suo sindaco, sarà contraddistinto da un'intrinseca debolezza rappresentativa.

Di contro, la Città metropolitana di Bari, quasi a contemperare tale *deficit* democratico, disciplina ed assicura, attraverso lo Statuto, il ricorso a diverse modalità di consultazione pubblica e di partecipazione in rete, proclamando l'accesso ad *internet* quale diritto individuale fondamentale in una società moderna. Nella stessa dire-

proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana.». L'elezione a suffragio universale e diretto del Sindaco è stata prevista negli statuti delle Città metropolitane di Napoli, Roma e Milano.

²⁶ Condizione che, a ben vedere, si verifica esclusivamente nei casi di Milano e Napoli.

²⁷ Vedi il caso della Città metropolitana di Reggio Calabria.

zione si muove lo statuto della Città metropolitana di Bologna che, promuovendo forme di democrazia elettronica e di cittadinanza digitale, si impegna non solo a garantire un eguale diritto di accesso alla rete, ma anche ad assicurare la rimozione ogni ostacolo di ordine economico, sociale e territoriale che ne impedisca la realizzazione.

Vanno accolti con favore, soprattutto nel caso in cui l'Ente abbia scelto il modello a bassa vocazione politica, quei meccanismi di *check and balance* introdotti in alcuni statuti che mostrano di prediligere «un'amministrazione aperta e al servizio del cittadino»; è il caso della Città Metropolitana di Torino che, oltre a disciplinare strumenti di democrazia diretta, quali i *referendum* consultivi, propositivi e abrogativi, rinforza anche i poteri della Conferenza metropolitana, organo maggiormente democratico, attraverso la previsione di pareri vincolanti o rinforzati in ordine alle questioni di maggiore interesse. Di contro, ci sono statuti, come quello della Città metropolitana di Milano che, se da un lato si muovono in una direzione opposta, ovvero nell'intento di ridurre quanto più possibile il coinvolgimento della Conferenza metropolitana nella *governance*, dall'altro prevedono importanti forme partecipative come l'«istruttoria pubblica», su determinati atti amministrativi²⁸.

Anche le Città metropolitana di Napoli e di Roma, sebbene abbiano optato per il modello ad elezione diretta, dedicano una cospicua attenzione al coinvolgimento degli elettori e della società civile in generale, tanto da prevedere l'istituzione di organismi innovativi, quali il «Forum metropolitano», o quello «dei giovani», cui affidare le istanze partecipative. Si tratta di organismi che consentono il contraddittorio tra le varie forme associative presenti sul territorio, con la peculiare facoltà di sottoporre al Consi-

glio metropolitano proposte in ordine alle tematiche di maggiore interesse (seppur in assenza di conseguenze giuridiche nel caso di loro mancata approvazione)²⁹.

Per quanto concerne invece la disciplina dei rapporti europei ed internazionali, vanno accolte con favore le disposizioni statutarie che mirano a rafforzare l'interlocazione diretta con l'Unione europea. La Commissione Europea, infatti, nell'ambito della Politica di Coesione 2014-2020, supporta e promuove – attraverso adeguate sinergie tra gli investimenti finanziati dai Fondi Strutturali europei – strategie integrate, volte a realizzare uno sviluppo urbano sostenibile e a rafforzare la «resilienza» delle Città metropolitane. Lo statuto della Città metropolitana di Napoli, in tal senso, dichiara espressamente la volontà di concorrere al processo di integrazione europea e di tener conto delle linee guida a fondamento dei finanziamenti europei³⁰.

Il tema più delicato, cui tutti gli statuti dedicano notevole importanza, è il rapporto con i Comuni. Nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, le funzioni delle Città metropolitane posso essere delegate a Comuni o Unioni di Comuni qualora «la cura degli interessi e il soddisfacimento delle istanze delle comunità risulti più agevole e proficuo a tale livello»³¹.

Il successo della riforma appare, quindi, strettamente legato al grado di cooperazione che si

²⁹ Cfr. F. ROTA, *Lo statuto della Città metropolitana di Napoli*, "Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici", N.s. 2014, pp. 166-168, ove l'Autore si interroga su quale potrebbe essere, in futuro, l'impatto concreto di tali istituti sulle scelte della Città metropolitana.

³⁰ In assenza di un vero e proprio intervento normativo, appare tuttavia difficilmente concretizzabile un qualsiasi ruolo della Città metropolitana nell'attività di gestione delle risorse europee. In questo senso, cfr. nuovamente F. ROTA, *Lo statuto della Città metropolitana di Napoli*, op. cit., p. 165.

³¹ Cfr. ancora A. LUCARELLI, F. FABRIZZI e D. MONE, *Gli Statuti delle Città metropolitane*, op. cit..

²⁸ Cfr. art. 5 dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

verrà a creare tra i diversi poli istituzionali; in tal senso, è indispensabile un atteggiamento «amichevole», sia nei confronti delle Regioni, sia nei confronti dei Comuni contigui a quello centrale, che continueranno ad appartenere all'area d'influenza della Città metropolitana³². Sul piano dell'autonomia finanziaria, il successo della riforma appare, tuttavia, ancora più incerto. Se infatti il legislatore, sul piano della *governance*, ha concesso (come abbiamo visto) discreti margini di autonomia alle Città metropolitane, non ha fatto lo stesso sul fronte delle risorse, essendo queste ancora completamente costituite da entrate derivate e difficilmente manovrabili. Esiste dunque un forte rischio che l'autonomia di *governance* concessa dal legislatore, non essendo corredata da una complementare autonomia finanziaria, si sostanzi in una mera scelta differenziata dei cespiti a seconda del modello di *governance* prescelto³³, rivelandosi in questo modo improduttiva ed inefficace, specialmente se si considera la misera entità delle finanze ereditate dalle Province.

4. La situazione di «sofferenza» finanziaria degli Enti di area vasta

Le manovre economiche effettuate dal Governo italiano nel periodo 2008-2015, con l'intento di ridurre l'indebitamento statale, hanno imposto abnormi sacrifici al sistema degli Enti territoriali, generando una forte tensione sugli equilibri finanziari e, per molte Province, una situazione costante di pre-dissesto finanziario. Il collasso

della spesa in conto capitale (v. Fig. 1, nella pagina successiva), ed in particolare della spesa per investimenti (v. Fig. 2, nella pagina successiva), è soltanto l'aspetto più evidente delle grosse difficoltà che tali Enti stanno attraversando, a causa sia della crisi economica che dei tagli ai trasferimenti imposti, negli ultimi otto anni, dalle manovre anzidette. Il dato più impressionante è rappresentato dal fatto che il crollo di questa tipologia di spese si è verificato in misura maggiore nella zona più ricca del Paese, ovverosia nelle Province appartenenti alle Regioni a statuto ordinario del Centro-Nord.

Vi sono, tuttavia, una serie di evidenze empiriche che forniscono prove ulteriori della descritta situazione di «sofferenza» finanziaria delle Province e che suscitano pertanto la nostra preoccupazione. Osservando la Fig. 3 (nella pagina successiva), si può notare, ad esempio, come nel periodo 2007-2014 – contraddistinto da due crisi di eccezionale gravità, come quella economico-finanziaria e quella del debito sovrano – il livello delle entrate correnti (pro capite) di questi Enti sia diminuito molto più rapidamente delle spese (pro capite) della stessa natura. Nelle Province del Mezzogiorno lo scarto tra le due variazioni, rispetto al 2007, risulta ancora contenuto in limiti ragionevoli (4,1%), ma nelle Province dell'Italia centrale e settentrionale tale scarto è molto più elevato (rispettivamente, 9,8 e 8,1%), perché vi è stata una minore contrazione delle spese (-23,1%, per il Centro, e -20,9%, per il Nord), mentre la riduzione delle entrate è stata nettamente più consistente (-32,9%, per il Centro, e -29%, per il Nord).

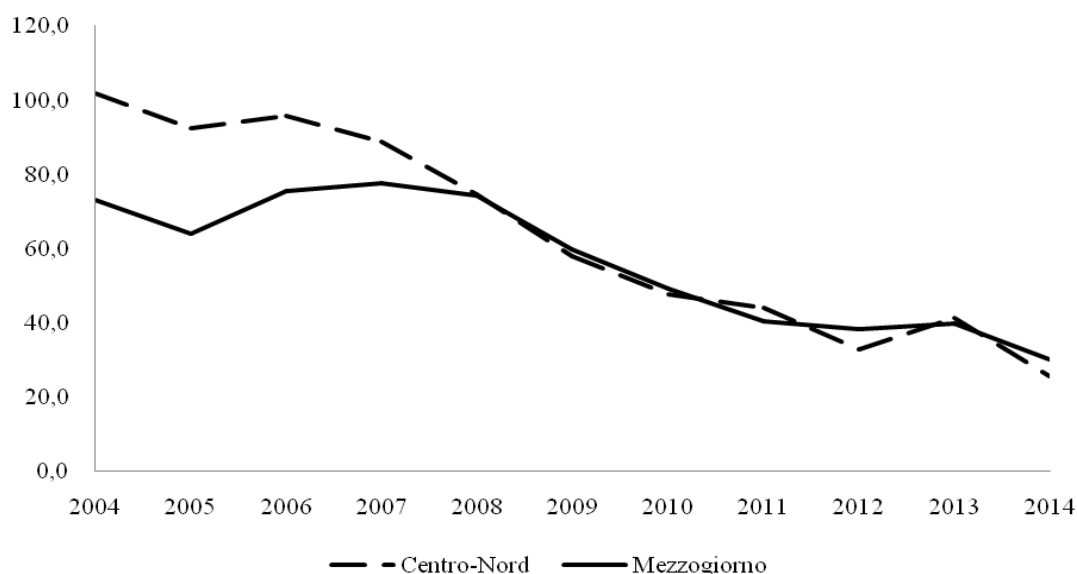
Si tratta di un pericoloso effetto distorsivo nella gestione finanziaria delle Province: le ultime leggi di stabilità, guidate dall'ossessione di dover conseguire ad ogni costo una riduzione delle spese pubbliche, hanno continuato a ridurre la dotazione finanziaria di questi Enti (mediante la previsione di tagli lineari ai trasferimenti e di ulteriori oneri finanziari), pur nella invarian-

³² Cfr. E. BALBONI, *La legge Derlino e la città metropolitana di Milano*, in STERPA A. (a cura di), «Il nuovo governo di area vasta», Jovene, Napoli, 2014.

³³ Si potrebbe pensare, ad esempio, ad una finanza basata su tributi con finalità prevalentemente allocative, nel caso del modello di *governance* «leggero», e su tributi con effetti per la maggior parte redistributivi, quali le addizionali alle imposte sul reddito o sulle proprietà residenziali, nel caso del modello cd. «pesante e più strutturato» e, pertanto, più «costoso».

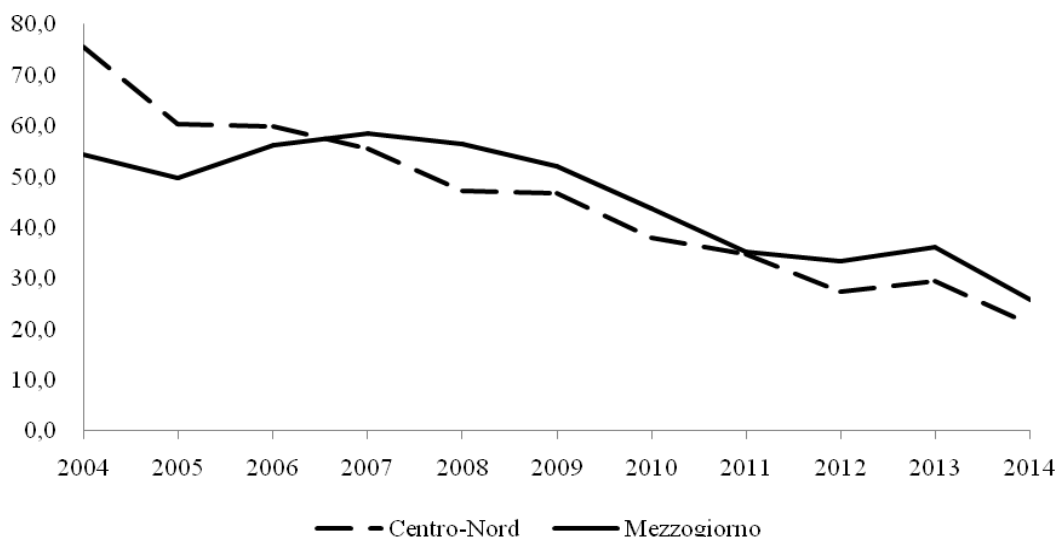
za, almeno temporanea, delle loro esigenze finanziarie, conseguente alla parziale attuazione della legge 56/2014.

Fig. 1. Spese in conto capitale pro capite delle Province appartenenti a Regioni a statuto ordinario nel periodo 2004-2015 (in euro 2015)



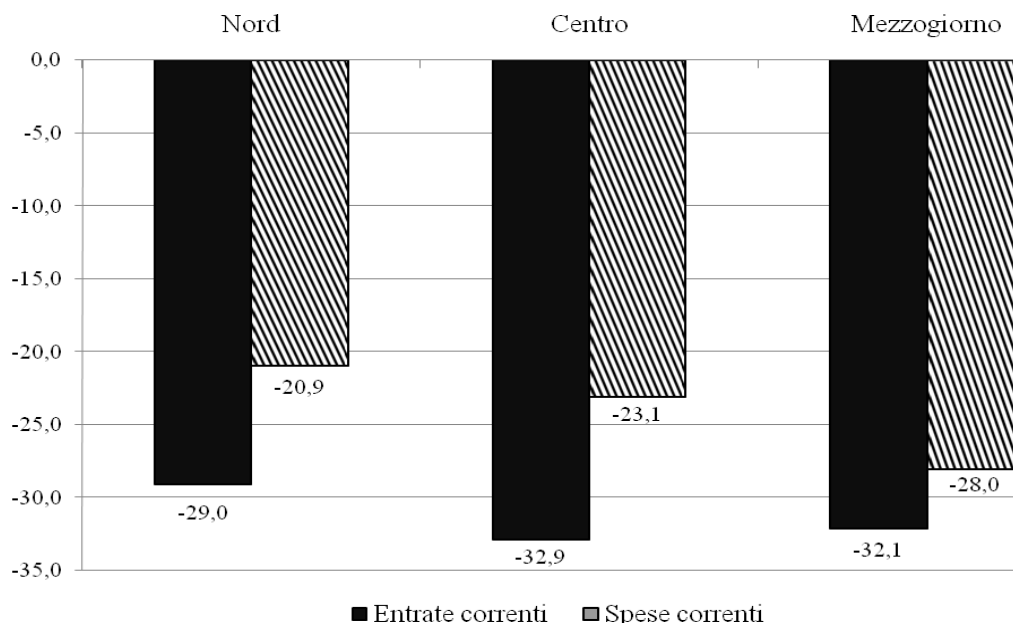
Fonte: Elaborazioni degli autori su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Fig. 2. Investimenti diretti pro capite delle Province appartenenti a Regioni a statuto ordinario nel periodo 2004-2015 (in euro 2015)



Fonte: Elaborazioni degli autori su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): fino al 2008, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Fig. 3. Diminuzione delle entrate e delle spese pro capite di parte corrente delle Province italiane tra il 2007 ed il 2014 (valori in percentuale)



Fonte: Elaborazioni degli autori su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa).

Un simile metodo di gestione delle relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo non può che considerarsi illegittimo, oltreché pericoloso, perché viola senza giustificazione alcuna l'autonomia finanziaria delle Province, mentre la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale³⁴ ha chiarito che il legislatore, nazionale o regionale che sia, nel momento in cui decide di ridurre «drasticamente» le risorse finanziarie degli Enti locali, deve giustificare «il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite». Una simile decisione non può essere «giustificata

esclusivamente da considerazioni di carattere finanziario fondate sull'equilibrio di bilancio».

5. Le grandezze della finanza delle Province e delle Città metropolitane nel 2015

A partire dal 1° gennaio 2015, le prime 10 Città metropolitane individuate dalla Legge Delrio (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria e Roma Capitale) sostituiscono le Province omonime, subentrando in tutti i loro rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate provinciali, i rapporti di lavoro e le altre spese di gestione (cfr. art. 1, commi 47 e 97, lett. b), della L. Delrio). Le entrate tributarie ed extra-tributarie delle Città metropolitane, oltreché il patrimonio (cfr. art. 1, co. 47, della L. Delrio), sono dunque quelle assegnate alle Province che esse sostituiscono, così come emergono dalla normativa precedente alla legge predetta. La legge statale attribuisce, tuttavia, a queste ultime nuove funzioni fondamentali

³⁴ Cfr. CORTE COST., sentenze nn. 188/2015 e 10/2016 e le relative note a commento di G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale «soccorre» le Province piemontesi*, "Giurisprudenza costituzionale", 60(4), 2015, pp. 1461-1469, e V. LUBELLO, *Sulla residua (e confusa) autonomia finanziaria delle Province (Corte cost., 24 luglio 2015 n. 188)*, "Giurisprudenza costituzionale", 60(5), 2015, pp. 1693-1703.

(cfr. art. 1, commi 85, 86 e 87, della L. Delrio), senza assegnare loro risorse finanziarie adeguate (per esercitarle) ed anzi escludendo nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (cfr. art. 1, co. 150, della L. Delrio). L'impressione generale è che si stia «navigando a vista», senza un'idea precisa di cosa

realizzare e senza un piano strategico. Lo dimostrano i dati riportati nella Tabella 1, dai quali è possibile ricavare un quadro, sia pure approssimativo, della situazione economica dei bilanci delle Province e delle Città metropolitane nel 2015.

Tab. 1. *Sostenibilità finanziaria. Anno di riferimento: 2015 (valori a prezzi correnti e in percentuale)*

Regioni e circoscrizioni	Entrate correnti	Spese correnti	Rimborso prestiti	Sostenibilità finanziaria (a)
Province				
Mezzogiorno	1.176.421,4	952.700,7	268.729,2	96,3
Centro-Nord	3.508.377,6	2.984.715,1	201.918,4	110,1
Nord	2.309.682,7	1.967.224,0	126.896,2	110,3
Centro	1.198.694,9	1.017.491,1	75.022,2	109,7
Regioni a statuto ordinario	4.855.364,0	4.062.352,0	483.024,1	106,8
Regioni a statuto speciale	1.121.456,4	867.515,3	112.603,1	114,4
Città metropolitane				
Mezzogiorno	510.729,1	349.641,0	3.750,9	144,5
Centro-Nord	1.700.334,0	1.537.871,4	161.858,1	100,0
Nord	1.025.184,5	958.460,4	134.679,4	93,8
Centro	675.149,6	579.411,0	27.178,7	111,3
Regioni a statuto ordinario	2.211.063,2	1.887.512,4	165.609,0	107,7

(a) Tale indice è dato dal rapporto percentuale tra le entrate correnti e la somma tra le spese correnti e le spese destinate al rimborso dei prestiti.

Fonte: Elaborazioni degli autori su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa).

Gli importi mostrati sono riferiti alla cassa e riguardano, in particolare, la gestione corrente degli Enti presi in esame. Essi ci consentono di valutare la sostenibilità finanziaria complessiva del sistema di finanziamento previsto per gli Enti di area vasta, in questa prima fase di attuazione del progetto di riforma.

È chiaro che la questione della sostenibilità finanziaria delle Province e delle neo istituite Città metropolitane si pone all'interno dei meccanismi di applicazione dell'art. 119, comma 4, della Costituzione. Le risorse derivanti dalle fonti di finanziamento previste nelle norme in materia di federalismo fiscale (legge delega 42/2009 e relativi decreti attuativi) e nella legge Delrio dovrebbero infatti

consentire «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»; invece, come dimostrano i dati riportati in tabella, la sostenibilità finanziaria delle funzioni conferite non è affatto garantita, né per le Province dell'Italia meridionale (il cui indice di sostenibilità finanziaria, riportato nella Tab. 1, è pari a 96,3), né per le Città metropolitane dell'Italia settentrionale (per queste ultime, infatti, l'indice predetto è pari a 93,8%).

Se ne deduce che la soluzione adottata dal legislatore non è evidentemente la più appropriata e rischia, con ogni probabilità, di rendere inefficace l'intero progetto di riforma del sistema di amministrazione locale. La questione cruciale delle risorse resta infatti sostanzialmente irrisolta: le Città metropolitane non solo hanno subito numerosi e cospicui tagli ai trasferimenti, come le Province, ma sono state ancor più penalizzate dalla mancata previsione di uno specifico sistema di finanziamento delle funzioni fondamentali, sistema che invece era previsto dall'art. 15 della legge delega in materia di federalismo fiscale³⁵. Infine, come se non bastasse, il sistema di finanziamento vigente – oltre ad essere assolutamente irrispettoso del summenzionato principio di adeguata (o congrua) corrispondenza tra risorse e funzioni³⁶ – risul-

ta eccessivamente dipendente (v. Fig. 4) da tributi (come l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile e l'imposta provinciale di trascrizione) soggetti a problemi di concorrenza fiscale (per l'attrazione delle immatricolazioni delle flotte aziendali)³⁷ e dal gettito estremamente volatile (perché legato all'andamento del mercato delle auto). V. Fig. 4, nella pagina successiva.

6. La Consulta e la sua valutazione della situazione di «sofferenza» finanziaria degli Enti di area vasta

Se consideriamo quanto rilevato in precedenza (cfr. §§ 4 e 5) in relazione alla questione della sostenibilità finanziaria complessiva del progetto di riforma, non possiamo sottacere il nostro stupore di fronte alla fermezza con cui la Corte costituzionale (cfr. le sentenze nn. 159, 202 e 205 del 2016) ha salvato dall'illegittimità alcune disposizioni relative alla gestione finanziaria dell'Ente di area vasta (e cioè quelle che dispongono gli ingenti tagli finanziari citati nei paragrafi precedenti) contenute nella Legge di Stabilità 2015 (legge n. 190 del 23 dicembre 2014), soprattutto in considerazione dell'opposto orientamento manifestato dagli stessi giudici della Suprema Corte in altre sentenze (cfr. le sentenze nn. 188/2015 e 10/2016). La stessa Corte costituzionale aveva, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale di 4 leggi di bilancio della Regione Piemonte (leggi nn. 9 e 16 del 2013 e nn. 2 e 19 del 2014) e della Legge finanziaria regionale per il 2014 (legge del

³⁵ Ricordiamo che la legge 42/2009 (la Legge delega in materia di federalismo fiscale) prevedeva (cfr. art. 15) l'approvazione di uno specifico decreto legislativo sul finanziamento delle Città metropolitane, da realizzarsi mediante l'attribuzione di risorse specifiche («tributi ed entrate propri, anche diversi da quelli assegnati ai Comuni») ed il conseguente riconoscimento di una più ampia autonomia finanziaria, proporzionata alla complessità delle funzioni attribuite. Invece, la Legge 56/2014 ha deliberatamente ignorato tutto questo, limitandosi a disciplinare esclusivamente la successione nei rapporti giuridici pendenti tra le neo istituite Città metropolitane e le Province omonime.

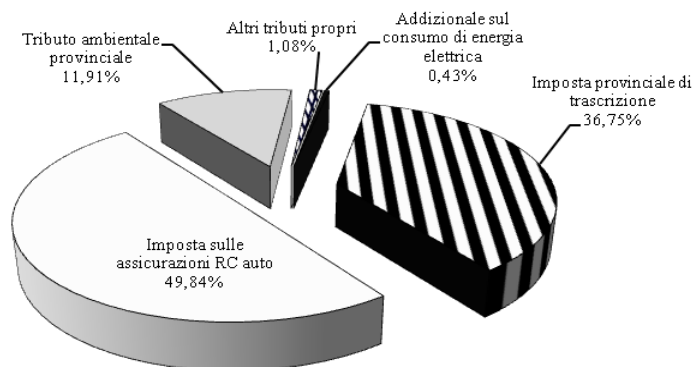
³⁶ Si vedano, al riguardo, le sentenze e le note a commento citate alla nota 22. Nella sentenza n. 188/2015, il criterio di adeguata o congrua corrispondenza tra risorse e funzioni è ricavato dalla

CORTE COSTITUZIONALE a partire dal principio del buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.), letto a sua volta alla luce del principio di ragionevolezza (di cui all'art. 3 della Costituzione), la cui violazione si tradurrebbe in una ingiustificata menomazione dell'autonomia finanziaria dell'Ente di area vasta.

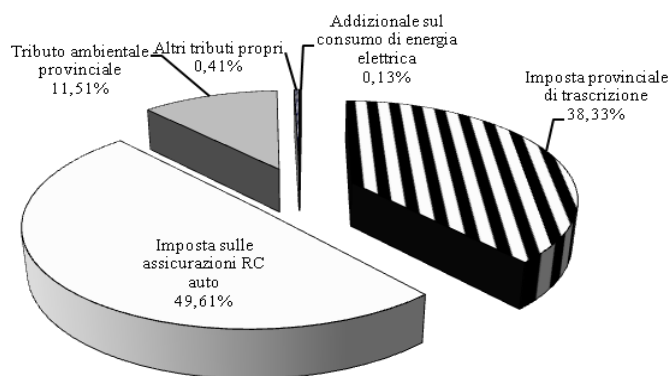
³⁷ Cfr. sul punto A. URICCHIO, *La fiscalità delle province tra disposizioni in materia di federalismo e proposte di soppressione*, "Rassegna Tributaria", 6, 2011, p. 1530.

Fig. 4. Composizione delle entrate tributarie delle Città metropolitane appartenenti a Regioni a statuto ordinario nell'anno 2015 (riscossioni di cassa, valori percentuali)

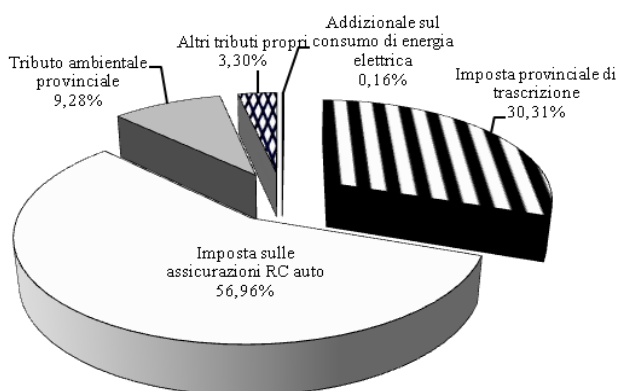
a) Italia settentrionale



b) Italia centrale



c) Mezzogiorno



Fonte: Elaborazioni degli autori su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa).

la Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1), nella misura in cui non consentivano di attribuire alle province ricorrenti (Alessandria, Asti, Novara e la provincia del Verbano Cusio Ossola) adeguate risorse finanziarie per l'esercizio delle funzioni delegate. In queste pronunce, la riduzione delle risorse del 50% rispetto all'anno precedente e del 67% rispetto al biennio anteriore, in quanto effettuata ad invarianza di funzioni e senza un progetto di riorganizzazione, era stata considerata dalla Consulta non solo in antitesi con i più elementari canoni della ragionevolezza, ma anche in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.). Secondo questo principio, infatti, le risorse stanziare dovrebbero essere, da un lato, idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, dovrebbero essere spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione³⁸.

Il particolare, la Consulta aveva motivato il suo giudizio, sostenendo che le suddette leggi regionali contrastavano con:

- 1) gli artt. 117 e 119 della Costituzione, per lesione dell'autonomia finanziaria, con negative ricadute anche sul buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), in quanto lesive del principio di programmazione e di proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate;
- 2) il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 della Costituzione, per l'entità della riduzione, effettuata in assenza di misure riorganizzative o riallocative di funzioni;

- 3) il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione, per il pregiudizio alla fruizione dei diritti sociali causato dal mancato finanziamento dei servizi.

Alla luce di quegli stessi principi avrebbe dovuto essere dichiarata incostituzionale anche l'azione posta in essere dal Governo con le norme contenute nella legge 190/2014. La specularità tra le due situazioni è infatti evidente: la Legge di Stabilità per il 2015 ha la medesima natura delle leggi dichiarate incostituzionali dalla Corte; anzi, la percentuale dei tagli prevista nella legge suddetta (65%) supera di gran lunga quella sindacata dalla Consulta in occasione del vaglio sulle leggi regionali piemontesi.

Pertanto, se la Suprema Corte aveva ritenuto illegittime le leggi sopra indicate, perché non accompagnate da correlate misure che potessero giustificare il ridimensionamento delle risorse (con un recupero di efficienza o con una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite), avrebbe dovuto applicare lo stesso metro di giudizio nel caso delle norme contenute nella Legge di Stabilità per il 2015. Quest'ultima, infatti, in spregio al principio di simmetria nella riallocazione delle funzioni provinciali non fondamentali, previsto dalla legge 56/2014 (tale per cui gli Enti titolari delle stesse avrebbero dovuto essere anche i destinatari delle risorse necessarie al loro espletamento), aveva previsto un taglio lineare al costo del personale delle Province pari al 50% delle dotazioni organiche, ridotto al 30% per le sole Città metropolitane e le Province con prevalente territorio di montagna.

La Corte, invece, nella citata sentenza n. 205 del 2016, in ordine alla presunta violazione dell'art. 119 della Costituzione, dichiarava la questione non fondata per mancanza di prove e per l'inutilizzabilità dei documenti («mere rappresentazioni grafiche di dati contabili

³⁸ Vedi ancora V. LUBELLO, *Sulla residua (e confusa) autonomia finanziaria delle Province (Corte cost., 24 luglio 2015 n. 188)*, op. cit..

la cui provenienza non è nota») che dimostravano la tesi dell'impossibilità di esercizio delle funzioni conferite. La Corte affermava, inoltre, che «le norme incidenti sull'assetto finanziario degli Enti territoriali non possono essere valutate in senso "atomistico", ma nel contesto della manovra complessiva», che poteva comprendere anche norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle Regioni e degli Enti locali. Il legislatore, attraverso le norme contenute nella Legge di Stabilità 2015, avrebbe impresso soltanto una «spinta acceleratoria» alla attuazione di una riforma che procedeva a rilento ed in spregio dello «scadenzario» da essa prefissato.

Ad avviso della Corte, pertanto, la descritta situazione di «sofferenza» finanziaria sarebbe da imputare agli stessi Enti territoriali e ciò per l'aver disatteso la «"regia" unitaria di tale complessa operazione di riallocazione delle funzioni». La Corte suggerisce, inoltre, di inquadrare la previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli Enti di area vasta nel percorso stesso della complessiva riforma *in itinere* e, più precisamente, di considerare le somme «sottratte» alle Province come quelle corrispondenti al finanziamento delle funzioni non fondamentali da cui erano state sollevate; somme che avrebbero poi dovuto subire una successiva ri-assegnazione nel momento della individuazione degli Enti subentranti nell'esercizio delle funzioni stesse.

7. Conclusioni

La grave situazione di degrado finanziario che abbiamo fin qui illustrato evidenzia, da una parte, la mancata correlazione tra autonomia statutaria e finanziaria e, dall'altra, la necessità di creare un sistema di finanziamento specifico degli Enti territoriali di area vasta e delle grandi città in particolare. Eppure la previsione di una fiscalità dei sistemi

metropolitani avrebbe una sua giustificazione nelle peculiari esigenze e tipicità che caratterizzano le grandi città (come il maggior uso delle risorse pubbliche³⁹, l'esigenza di una più consistente accumulazione delle risorse fisiche ed umane, lo scarto tra i fruitori del territorio e la collettività dei cittadini residenti, la crescente necessità di reggere una competizione per le risorse che è sempre più agguerrita e che si svolge, ad un tempo, sia a livello nazionale che transnazionale) e nell'opportunità importante di sviluppo che esse rappresentano per il sistema-Italia.

A nostro avviso, circa la questione della fiscalità metropolitana, bisogna partire da una prima importante considerazione: i tributi costituiscono non soltanto uno strumento di natura fiscale, e cioè finalizzato all'ottenimento di un gettito; essi possono svolgere anche altre importanti funzioni, come nel caso specifico delle *Big Cities*, ove potrebbero essere adoperati sia per regolare in modo più assennato l'uso del territorio e delle sue risorse⁴⁰, sia come un utile strumento di attenuazione degli squilibri e delle disuguaglianze che contraddistinguono tipicamente le grandi conurbazioni⁴¹. Partendo da

³⁹ Nelle grandi città, per esempio, si riscontra una maggiore esigenza di risorse per le politiche di abitative e sociali. Tale fenomeno dipende, evidentemente, da una concentrazione maggiore che altrove di nuclei familiari a basso reddito, così come di sacche di povertà e di emarginazione. Cfr., al riguardo, C. AGNOLETTI, C. FERRETTI, P. LATTARULO e M. MASSARO, *Le risorse per la città metropolitana. Dal quadro europeo alle proposte per il contesto italiano*, IRPET, Firenze, febbraio 2016, p. 6.

⁴⁰ In questo senso vedi già F. PICA e S. TORRE, *La finanza delle grandi città*, "Rivista economica del Mezzogiorno", n. 1-2, 2013, pp. 73-98.

⁴¹ La letteratura segnala spesso il paradosso per cui il cuore delle grandi città sarebbe sede di forti squilibri e polarizzazioni, proprio perché in quei luoghi si concentrano sia i bisogni che le opportunità, con un soprannumero di persone altamente dotate di risorse e competenze, ma anche di persone con scarse capacità e livelli di qualifica. Cfr., al riguardo, P. BOSSI, S. MORONI

questa considerazione riteniamo, pertanto, che possano svolgere un ruolo significativo, nel finanziamento delle grandi città, le seguenti forme di entrata:

- 1) una compartecipazione od un tributo proprio sui fabbricati destinati ad uso produttivo (e cioè sugli immobili di categoria D⁴²), diretto ad internalizzare le esternalità negative prodotte dai grandi insediamenti industriali; questi ultimi necessitano, infatti, di complessi ed imponenti sistemi di infrastrutture (materiali ed immateriali), il cui potenziamento o mantenimento potrebbe, a nostro avviso, essere opportunamente ricondotto nella sfera di competenze della città metropolitana (sulla base di quanto avviene già, ad esempio, in Francia e in Inghilterra);
- 2) una compartecipazione al gettito dell'IMUS (l'Imposta Municipale Secondaria), che ai sensi del D.Lgs. 23/2011 (art. 11, comma 1) avrebbe dovuto sostituire la TOSAP (tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche), il COSAP (canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche), l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, nonché il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari; in tal caso, la *ratio* fiscale del tributo⁴³ andrebbe ricollegata ad una delle caratteristiche funzionali dei contesti metropolita-

ni, ovvero la prevalente concentrazione in queste aree delle attività terziarie⁴⁴;

- 3) un tributo sulle aree fabbricabili (oggi vigente all'interno dell'IMU: cfr. specificamente l'art. 9 del D.Lgs. 23/2011), con funzione di incentivo ad un uso più appropriato degli spazi urbani e al riutilizzo del suolo edificato; è nelle grandi città, infatti, che si avverte maggiormente l'esigenza di un cambiamento del ciclo edilizio, che sposti l'attenzione del legislatore sulla rigenerazione dei tessuti urbani più periferici⁴⁵ e sulla riqualificazione (energetica ed anti-sismica) del patrimonio edilizio esistente⁴⁶;
- 4) tributi di scopo (*earmarked taxes*), da destinare al finanziamento di opere pubbliche nei territori marginali e meno infrastrutturati;
- 5) un'addizionale sui diritti d'imbarco portuali e aeroportuali, che produrrebbe – secondo alcune stime – un gettito consi-

⁴⁴ Cfr. C. AGNOLETTI, C. FERRETTI, P. LATTARULO e M. MASSARO, *Le risorse per la città metropolitana. Dal quadro europeo alle proposte per il contesto italiano*, op.cit., p. 20.

⁴⁵ Le grandi aree metropolitane sono spesso vittime, soprattutto nei propri tessuti più periferici, di diffusi processi di degrado, che richiedono interventi integrati di natura urbanistica, sociale e produttiva. Cfr., al riguardo, L. BURRONI, *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze University Press, Firenze, 2009; A. COPPOLA e G. LAMANNA (a cura di), *Ripartire dalle periferie. Mezzogiorno e questione urbana*, CGIL, Dipartimento Coesione e Mezzogiorno -Dipartimento Ambiente e Territorio, aprile 2006.

⁴⁶ Ricordiamo, fra l'altro, che la COMMISSIONE EUROPEA (nella Comunicazione 571 del 20/09/2011, *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*) ha dedicato a questo problema particolare attenzione, prefissandosi un obiettivo molto ambizioso e di vasta portata: entro il 2020 le politiche comunitarie dovranno tenere conto dei loro impatti diretti ed indiretti sull'uso del territorio, a scala europea e globale, mentre il consumo di suolo dovrà tendere al raggiungimento dell'obiettivo del consumo netto di suolo pari a zero (*no net land take*) nel 2050.

e M. POLI (a cura di), *La città e il tempo: interpretazione e azione*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2010.

⁴² È bene ricordare che tali cespiti sono oggi assoggettati all'IMU, ma il gettito che ne deriva è di competenza dello Stato.

⁴³ Abolito, prima ancora di vedere la luce, dalla L. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016).

stente e distribuito in misura abbastanza omogenea sul territorio;

- 6) una forma di compartecipazione alla tassa di soggiorno (attualmente di spettanza comunale), opportunamente rimodulata (per ottenere una distribuzione più uniforme del gettito complessivo)⁴⁷, insieme ad altre forme di tassazione dei flussi turistici (*tourism taxes*) da destinare alla valorizzazione del patrimonio, nonché al finanziamento dei servizi metropolitani utilizzati anche dai cosiddetti *city users* e, in generale, dalla popolazione non residente;
- 7) modalità di compensazione degli oneri prodotti dalla mobilità privata, attraverso la tariffazione dell'uso di infrastrutture, finalizzata a ridurre la congestione (*congestion charge*) e ad internalizzare (tramite il *road pricing* ed il *park pricing*) le esternalità negative prodotte dall'uso degli automezzi in città.

Ovviamente, in chiusura di questo lavoro, che non ha la pretesa di esaurire l'ampia serie di questioni relative alla finanza delle Città metropolitane⁴⁸ e degli Enti di area vasta (come le questioni di concorrenza fiscale e quella del cd. "effetto di media"⁴⁹), è doveroso

precisare che l'introduzione dei cespiti tributari sopraelencati dovrebbe, a nostro avviso, essere accompagnata da una profonda revisione del sistema fiscale locale esistente⁵⁰, volta soprattutto ad evitare che il sovrapporsi delle diverse forme di entrata produca violazione del principio di progressività del sistema tributario (cfr. art. 53, secondo comma, della Costituzione e art. 2, secondo comma, lett. l), della legge 42/2009), e che si creino situazioni di disuguaglianza nella fruizione dei livelli essenziali delle prestazioni o nel trattamento dei cittadini residenti nelle diverse zone d'Italia (cfr. artt. 3 e 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione).

⁴⁷ Solitamente, infatti, si registra una maggiore concentrazione del gettito di questo tributo in favore, come è ovvio, del Comune capoluogo di provincia. Cfr. sul punto C. AGNOLETTI, C. FERRETTI, P. LATTARULO e M. MASSARO, *Le risorse per la città metropolitana. Dal quadro europeo alle proposte per il contesto italiano*, op.cit., p. 21.

⁴⁸ Sulle questioni relative alla finanza delle Città metropolitane, si vedano E. SLACK, *Financing Large Cities and Metropolitan Areas*, IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, 3, Institute on Municipal Finance and Governance, Munk School of Global Affairs, University of Toronto, 2011; H. CHERNICK e A. RESCHOVSKY, *Local Public Finance: Issues for Metropolitan Regions*, in "Competitive Cities in the Global Economy", OECD Publishing, Paris, 2006.

⁴⁹ Tale effetto si produce nel momento in cui un certo servizio è tariffato (o tassato) con un maggiore prezzo (o con un maggiore tributo) nel Comune capoluogo e

ciò comporta un drammatico aumento della misura delle tariffe (o dei tributi) in altri Comuni ricompresi nel territorio dell'Ente di area vasta. Per ulteriori approfondimenti, v. F. PICA, *Servizi pubblici locali, Città metropolitane ed abolizione delle Province*, op. cit., pp. 706 e ss..

⁵⁰ In tal senso, v. anche M. BORDIGNON e V. FERRI, *Per una nuova finanza delle città metropolitane*, Urban@it Background Papers, 1, ottobre 2015.