



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

INNOVAZIONE E DIRITTO

RIVISTA DI

DIRITTO TRIBUTARIO E DELL'ECONOMIA

2-3
2017

Il depotenziamento politico e funzionale delle province e le città metropolitane: una nuova possibile prospettiva per lo sviluppo strategico del territorio

di *Cristiana Moscatelli*

*Avvocato - Cultore della materia in Diritto finanziario e Diritto della finanza decentrata –
Dipartimento di giurisprudenza
Università degli Studi di Napoli "Federico II"*

ABSTRACT

The Constitution in force explicitly states that the Republic is formed by Municipalities, Provinces, Metropolitan Cities, Regions and the State (Art. 114).

The Delrio Law (Law n.56 of 2014 April 7th) - also defined as "a work in progress law"- after Boschi reform rejection, appears hung in the limbo. Delrio Law illegitimately anticipated the effects of a constitutional reform never existed and at the same time, in conjunction with the state laws, has drained of all the provincial funds, causing the disruption of an entire level of provincial government.

The constitutional reform, which was not approved by the referendum of December 4th, proposed erasing the word "province" from the constitutional art.114. In this perspective, the establishment of provinces tasks and competencies would be defined by a new ordinary law or they would have been completely removed.

To date, provinces maintain the same structure established by Delrio law. They represent the fundamental elements of the Republic, having the same institutional dignity as the other authorities.

Delrio law is affected by a severe problem of constitutionality; it has been approved, after the establishment of metropolitan cities, in the form of a maxi-amendment, awaiting the reforming of the second part of the Constitution Title V.

Nowadays, most of the provinces have almost all destroyed their financial assets; although the provinces still have many relevant competencies, they are not able to perform their principal functions, due to resources cuts.

The Province undergoes a impoverishment of its own functional and political identity. The adoption of the indirect electoral mechanism makes very difficult the creation of well-defined majorities able to lead the province and appears as an insult to popular sovereignty and democracy.

The current circumstance is quite vague, complicated and exacerbate by the emergency condition of basic services; provinces, must ensured these services to citizens, even though the unstoppable trasformation. The tax decentralization system appears defeated in terms of efficiency and redistribution of its territorial power.

Since 1990, the concrete establishment of Italian metropolitan cities, which are the local authorities, is discussed. The term Metropolitan cities appears for the first time in the Title V of the Constitution reform (2001). Metropolitan cities represent the emblem of the contradiction of the law 56/2014, still not well defined nor implemented.

Italian metropolitan cities are not provincial neither local governments; they are very different from each other.

The Metropolitan cities current financial system is inappropriate; it does not consider the different economic, territorial and structural situations characterizing the different metropolitan areas; it lacks of financial measures for the annual balance.

Delrio law tries to restore a governmental setting typical of the big urban conurbations, such as the Metropolitan cities, without combining a congruent financial background to the infrastructural relaunch challenge of the metropolitan areas within the European and international strategic context of competitiveness. At the same time, Metropolitan cities, victims of a slow and difficult beginning respect to the other European metropolitan areas, could represent an important opportunity for the development and recovery of the Italian system.

SINTESI

La Costituzione vigente è chiara nello stabilire all'articolo 114 che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

La legge n.56 del 7 aprile 2014, nota anche come legge Delrio, da taluni definita un "cantiere aperto", appare sospesa nel limbo a seguito della bocciatura della riforma Boschi, ha avuto la pretesa di anticipare illegittimamente gli effetti di una riforma costituzionale che non ha mai visto luce ed al contempo, in combinazione con le leggi statali, ha strozzato i bilanci provinciali, provocando il dissesto di un intero livello di governo provinciale.

La riforma costituzionale, non approvata dal referendum dello scorso 4 dicembre, prevedeva l'eliminazione della parola "Province" dall'art. 114 della Costituzione rimandando ad una nuova legge ordinaria la determinazione delle funzioni e delle competenze di questi enti o la loro definitiva cancellazione.

Le Province, oggi, mantengono la struttura prevista dalla legge Delrio, quali elementi essenziali della Repubblica con pari dignità istituzionale degli altri enti che la costituiscono.

La legge Delrio nasce affetta da un grave difetto di costituzionalità, quello di essere stata approvata sotto forma di maxi-emendamento con la fiducia, con l'ambizione, dopo aver istituito le Città metropolitane, di iniziare a riformare le normali Province sotto quello che poteva essere considerato "un auspicio di legge" in attesa della Riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, attraverso una legge ordinaria, ma agendo di fatto nell'esercizio di un potere costituente.

L'odierna situazione finanziaria di quasi tutte le Province è al limite del collasso, quest'ultime non sono in grado di adempiere alle proprie funzioni principali, falcidiate dagli ingenti tagli di risorse e personale, nonostante continuino a mantenere competenze relevantissime.

La Provincia subisce un depotenziamento della propria identità politica e funzionale. L'adozione del meccanismo elettorale indiretto rende difficile la costruzione di solide maggioranze alla guida dell'ente, oltre ad essere un vero e

proprio attentato alla sovranità popolare ed alla democrazia.

La situazione attuale è rimasta piuttosto confusa, complicata e aggravata dallo stato di emergenza dei servizi essenziali che le Province devono garantire ai cittadini all'interno di un inarrestabile processo di trasformazione. Il sistema di decentramento tributario ne esce così sconfitto in termini di efficienza e di redistribuzione del potere a livello territoriale.

Le Città metropolitane italiane, sono enti locali della cui concreta istituzione si discute sin dal 1990, citati nella Costituzione a partire dalla riforma del Titolo V del 2001, ad oggi una delle contraddizioni ed ambiguità della legge n.56 del 2014, il cui modello resta ancora lontano dall'essere compiutamente delineato ed attuato, relegato ad una definizione formale, senza la previsione di un sistema di finanziamento di base adeguato.

Le Città metropolitane italiane non sono né un governo provinciale né locale. L'attuale sistema di finanziamento delle Città metropolitane risulta essere inappropriato, non tiene conto delle diverse realtà economiche, territoriali e strutturali che caratterizzano le differenti aree metropolitane, debole per capacità impositiva e privo di margini di manovra nei bilanci annuali.

La legge Delrio tenta di restituire un assetto di governo consono alle grandi conurbazioni urbane, quali le Città metropolitane, senza però accompagnare un quadro di finanziamento coerente con la sfida del rilancio infrastrutturale delle aree metropolitane all'interno di un contesto strategico di competitività europea ed internazionale.

Al contempo le Città metropolitane, vittime di un avvio lento e difficoltoso rispetto alle altre aree metropolitane europee, potrebbero rappresentare un'importante opportunità di sviluppo e ripresa per il sistema italiano.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La legge Delrio tra il depotenziamento politico e funzionale delle Province ed il rilancio delle Città metropolitane – 3. La legge Delrio all'esito della bocciatura del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 – 4. Il Decreto enti locali: sblocco del turn over e agevolazioni fiscali – 5. Aree metropolitane europee a confronto: i modelli francese, tedesco e spagnolo – 6. Le diverse forme di finanziamento delle Città metropolitane – 7. Brevi considerazioni conclusive

1. Premessa

La legge n.56 del 7 aprile 2014¹ definita anche "legge Delrio" recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni, ridisegna confini e competenze dell'amministrazione locale senza modificare il Titolo V della Costituzione². La legge in esame, il cui d.d.l. varato dal governo Letta nel luglio

¹ La legge in esame risulta ascrivibile all'ambito della materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato relativa a "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, co. 2, lett. p), Cost.).

² MANGIAMELI S., *La Provincia: dall'assemblea costituente alla riforma del Titolo V,*

2013³, ha subito diverse modifiche durante il Governo Renzi, giunge all'esito di un tormentato dibattito parlamentare⁴ avente ad oggetto alcuni degli aspetti problematici che la riforma n. 3 del 2001 aveva contribuito ad acuire ed in particolare la *cd* "frammentazione multilivello". E specificamente, si colloca, contestualmente, all'approvazione, in prima lettura del ddl costituzionale di riforma complessiva della Parte II della Costituzione (AC 1543)⁵ la cui finalità essenziale era quella di sopprimere il livello di governo provinciale dal dettato costituzionale ed all'indomani della sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013⁶ che aveva

in www.issirfa.cnr.it, 18 giugno 2007.

³ Il 20 agosto 2013 il governo Letta ha presentato alla Camera il disegno di legge che prevedeva l'abolizione delle Province. Il provvedimento era formato da soli 3 articoli: il primo dichiarava semplicemente l'abolizione delle province, comprendendo la modifica dell'articolo 114 Cost., il secondo la cancellazione di ogni riferimento alle province nella Costituzione ed infine il terzo prevedeva che c'era tempo fino a sei mesi dall'entrata in vigore di questo provvedimento per la soppressione delle province e l'affidamento della gestione dei mesi successivi all'entrata in vigore della legge alle regioni.

⁴ La gestazione parlamentare della legge inizia all'indomani della sentenza della Corte costituzionale n.220 del 19 luglio 2013, che ha dichiarato incostituzionali i commi 14,15,16, 17, 18, 19, 20 e 20 *bis* dell'art. 23 del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201 (c.d. decreto "Salva Italia"), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n.284, e gli artt. 17 e 18 del decreto legge 6 luglio 2012, n.95 (c.d. decreto della "Spending review"), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135, con cui il legislatore, in via di urgenza, aveva drasticamente ridimensionato le province e le loro funzioni, stabilendo, tra l'altro, accorpamenti territoriali, trasformando gli organi provinciali in organi elettivi di secondo grado, prevedendo l'eliminazione della giunta provinciale e sopprimendo le province più estese, previa loro sostituzione con le nuove città metropolitane istituite *ex lege*.

⁵ Assorbito da C.2613 10 marzo 2015 recante "*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*". Il testo del disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalla Camera dei Deputati il 12 aprile 2016 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.88 del 15 aprile 2016. La riforma del bicameralismo e del titolo V, promossa dal ministro Boschi, è stata tuttavia bocciata dal voto nel referendum che si è tenuto il 4 dicembre 2016.

⁶ Corte Cost., sent. n.220 del 19-07-2013 del 24-07-2013, in www.federalismi.it. La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme per *violazione dell'art. 77 Cost., in relazione agli artt. 117, 2° comma lett. p) e 133, 1° comma Cost.* La Corte, ha escluso che una organica riforma ordinamentale possa essere integralmente realizzata mediante decreto legge, poiché deve logicamente negarsi che essa possa essere interamente condizionata "*dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulla stessa nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di "casi straordinari di necessità e d'urgenza"*", i cui caratteri autentici sono inidonei a determinare "*una trasformazione radicale dell'intero sistema*" qual è quella perseguita dalle norme impugnate, non esclude tuttavia che: a) alla decretazione d'urgenza si possa ricorrere "*per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento*", b) il complessivo riordino delle province possa

dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme adottate con decreto-legge tra il 2011 e il 2012⁷, annullando così il tentativo di riforma del sistema delle province e

conseguirsi anche con atto legislativo (seppur non d'urgenza) e non soltanto con legge costituzionale, la quale risulta "indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale"; c) il procedimento delineato all'art. 133, comma 1, per la revisione delle circoscrizioni provinciali possa essere legittimamente implementato, mediante il ricorso alla delega legislativa, la quale è anzi stata già ammessa in passato dalla Corte (sent. n.374/1994). Si ricava, pertanto, in senso contrario, che la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale, trattandosi di una trasformazione radicale dell'intero sistema, su cui da tempo è aperto un ampio dibattito nelle sedi politiche e dottrinali, e che certo non nasce, nella sua interezza e complessità, da un "caso straordinario di necessità e d'urgenza". Per una ricostruzione del dato normativo dichiarato incostituzionale sul punto v. SEVERINI A., *La riforma delle Province, con decreto legge, "non s'ha da fare"*, in www.rivistaaic.it, osservatorio, luglio 2013; DICKMANN R., *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in www.giurcost.org, 3 settembre 2013; SAIITA A., *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo*, in www.forumcostituzionale.it, 23 settembre 2013; SANCHINI F., *L'uso della decretazione d'urgenza per la riforma delle autonomie locali: il caso della Provincia. Considerazioni a margine della sentenza n. 220 del 2013 della Corte costituzionale*, in osservatoriosullefonti.it, n. 3/2013; NAPOLI C., *Province: tutto (o niente?) da rifare*, in www.federalismi.it, n. 21/2013; BETZU M., *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, ibidem, 13 ss.; GIANGASPERO P., *La riforma dell'amministrazione di area vasta fuori dalla logica dell'emergenza*, in *Le Regioni*, 2013, 273 ss.. La sentenza è stata preceduta non solo da dibattiti dottrinali, troppo ampi per poterli ripercorrere qui, ma anche da alcuni pareri resi da costituzionalisti in merito al decreto-legge n. 95 del 2012: ci si riferisce ai pareri di ONIDA V. (31 agosto 2012), CERULLI V. IRELLI (3 settembre 2012), CIARLO P. (7 settembre 2012) e CAPOTOSTI P.A. (17 settembre 2012), tutti pubblicati in www.federalismi.it, n.18/2012. Si veda anche Corte Cost., 3-19 luglio 2013, n.220, in *Giur. Cost.*, 2013, 3157 ss., con note di MACCABIANI N., *Limiti logici (ancor prima che giuridici) alla decretazione d'urgenza nella sentenza della Corte costituzionale n.220 del 2013*, e di SAPUTELLI G., *Quando non è solo una "questione di principio". I dubbi di legittimità non risolti della "riforma delle Province"*. Si vedano anche i commenti di DI COSIMO G., *Come non si deve usare il decreto legge*, e MASSA M., *Come non si devono riformare le Province, entrambi* in *Le Regioni*, n.5-6/2013, rispettivamente 1163 ss. e 1168 ss; BOGGERO G., *I limiti costituzionali al riordino complessivo delle Province nella sentenza della Corte Costituzionale n. 220/2013*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2014; DI MARIA R., [*Corte Cost., Sent. n. 220/2013*] *La Corte costituzionale "suggerisce" (sommessamente) il percorso formale da seguire per procedere alle riforme istituzionali in materia di ordinamento degli Enti territoriali*, in www.dirittiregionali.org; FABRIZZI F., *La Provincia: storia istituzionale dell'ente più discusso. Dalla riforma Crispi all'Assemblea Costituente*, in www.federalismi.it, n. 13/2008, p. 19 e ss; FABRIZZI F., *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'assemblea costituente ad oggi*, in www.federalismi.it, n. 185 del 2008.

⁷ Tentavi ad opera del Governo Monti ed in particolare, in primo luogo, nell'art. 23, d.l. 6.12.2011, n. 201 (cd. *Salva Italia*) il quale, ai commi da 14 a 20, recava una sintetica ed incisa riforma delle funzioni e dell'assetto istituzionale delle province. Sotto tale aspetto, il d.l. in questione prevedeva, in particolare: 1) la limitazione delle funzioni provinciali al solo ambito dell'indirizzo e del coordinamento delle attività comunali nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale (co. 14); 2) l'eliminazione della giunta dal novero degli organi della provincia; 3) la limitazione del numero dei componenti del consiglio provinciale (massimo dieci) e la previsione della loro elezione da parte degli organi elettivi dei comuni attraverso una procedura "di secondo livello"; 4) la nomina del presidente della provincia da parte del consiglio provinciale, all'interno dei suoi componenti. Infine, veniva disposto il trasferimento dallo Stato e dalle Regioni ai Comuni, entro il 31 dicembre 2012 e fatte salve le funzioni di cui al comma 14, delle "funzioni conferite dalla normativa vigente

delle città metropolitane⁸ varato dal governo Monti.

Secondo la Corte, infatti, *“una riforma così ampia di una parte del sistema delle autonomie locali, destinata a ripercuotersi sull'intero assetto degli enti esponenziali delle comunità territoriali, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione, è incompatibile, logicamente e giuridicamente, con lo strumento della decretazione d'urgenza⁹”*.

alle Province, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza” (comma 18). Il tutto “in un’ottica chiaramente prodromica rispetto alla loro soppressione”. Ed in secondo luogo, rispettivamente, nell’art. 17 del decreto legge 6 luglio 2012, n.95, (cd. *Spending review*) convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135 il cui obiettivo era un generale riordino delle province, disponeva l'accorpamento di queste ultime in base a criteri e requisiti minimi definiti, con attenzione alle dimensioni territoriali e demografiche (350.000 abitanti e 2500 kmq.) e nell’art. 18 prevedeva la soppressione, alla data del 01-01-2014, delle dieci maggiori province e la contestuale istituzione di altrettante città metropolitane, cui sarebbero state attribuite le funzioni fondamentali già spettanti alle sopresse province e alcune ulteriori funzioni fondamentali individuate dallo stesso Legislatore statale. L’art. 18, cit., prevedeva, altresì: 1) l’articolazione degli organi delle città metropolitane (secondo un assetto di cui si rinvergono evidenti echi nell’ambito della Legge Delrio); 2) l’espressa abrogazione delle disposizioni vigenti in tema di aree metropolitane e città metropolitane contenute, rispettivamente, negli artt. 22 e 23 del TUEL e negli artt. 23 e 24 della l. 5.5.2009, n. 42 (in tema di federalismo fiscale). ONIDA V., *Parere sui profili di legittimità costituzionale dell’art. 17 del d.l. n.95 del 2012, convertito in legge n.135 del 2012, in tema di riordino delle Province e delle loro funzioni*, in www.federalismi.it, n.2 del 25 settembre 2012; VERONESI P., *Morte temporanea e resurrezione delle Province: non si “svuota” così un ente previsto in Costituzione*, in *Studium iuris*, n.4/2012, p. 393 ss. CAPOTOSTI P.A., *Parere in ordine all’interpretazione del quadro costituzionale applicabile al procedimento di riordino delle Province previsto dall’art. 17 del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012, come convertito con L. 7 agosto 2012, n.135*, in www.federalismi.it, n.19/2012; CERULLI IRELLI V., PIZZETTI F., VANDELLI L., VIGNERI A. *Proposte di politiche pubbliche per il governo del Paese. La semplificazione dell’architettura istituzionale*, in www.astrid.it, aprile 2013; POGGI A., *Il problematico contesto istituzionale e costituzionale in cui si colloca la legge n.56/2014 (legge Delrio) in relazione alle diverse competenze legislative Stato- Regioni sull’attribuzione di funzioni amministrative e sulla definizione delle forme di esercizio “obbligato” delle stesse*, in www.confrontocostituzionali.eu, 14 luglio 2014.

⁸ URBANI P., *Aree metropolitane*, in *Enc. Dir.*, V, Milano, 2000, p. 111; MONE D., *“Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni”*, in www.federalismi.it, n.1 del 28 luglio 2014, pagg. 4 e ss.; DEODATO C., *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in www.federalismi.it, n.19 del 2012, 27 febbraio 2013, cit., p. 33.

⁹ Il Giudice delle leggi, ritenendo assorbente ai fini del decidere la sola violazione dei presupposti e delle condizioni per fare ricorso allo strumento della decretazione di urgenza di cui all’art. 77 della Costituzione, non ha esaminato i profili di merito relativi alla trasformazione e svuotamento di un livello di governo dotato di espressa copertura costituzionale, quale quello provinciale, debba avvenire con legge costituzionale o attraverso lo strumento normativo primario, nel rispetto dei soli limiti di cui agli artt. 117 e 118 della Costituzione. Secondo la Corte, in particolare, *“le norme dell’ordinamento degli enti locali, intrinsecamente destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell’art. 77 Cost, concepiti dal costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall’insorgere di ‘casi straordinari di*

Prosegue la Consulta “Le considerazioni che precedono non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull’ordinamento degli enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall’art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale – ma, più limitatamente, che non sia utilizzabile un atto normativo, come il decreto-legge, per introdurre nuovi assetti ordinamentali che superino i limiti di misure meramente organizzative”.

2. La legge Delrio tra il depotenziamento politico e funzionale delle Province ed il rilancio delle Città metropolitane

La legge n.56 del 2014 risente dell’essere stata approvata in tempi brevi, il che ha comportato evidenti ricadute sulla scarsa qualità normativa del testo e sulla complessiva coerenza e leggibilità¹⁰.

Il testo, composto da un unico articolo e ben 151 commi, risulta essere notevolmente complesso, frammentato, di difficile comprensione e non coordinato con il Testo unico degli enti locali, TUEL (d.lgs n.267 del 18 agosto 2000¹¹), ponendosi come un intervento del tutto autonomo pur apportando rilevanti modifiche all’ordinamento degli enti locali¹².

necessità e d’urgenza” (così al punto 12.1 della motivazione in diritto e relativa massima). La Corte sottolinea anche il contrasto con l’art. 133, comma 1, in quanto “*Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell’ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei Comuni, sentita la stessa Regione*” (punto 12.2 della motivazione in diritto).

¹⁰ POGGI A, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in www.federalismi.it, 8 gennaio 2014 n.1; BIN R., *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali* 17 marzo 2014.

¹¹ ITALIA V., CAMARDA L., *Il nuovo Testo Unico degli enti locali*, Roma, Il Sole 24 Ore, 2011.

¹² Pure in assenza di abrogazioni espresse, le disposizioni di cui alla l. n. 56/2014 sono destinate in parte qua a sostituire nella disciplina concreta le disposizioni di cui all’art. 23 (Aree metropolitane) e 24 (Città metropolitane) del TUEL (le cui previsioni appaiono ora obiettivamente incompatibili con quelle recate dalla legge di riforma del 2014). MATTIOLI G.V., *Il tormentato percorso verso una Provincia nuova*, in www.lexitalia.it, marzo 2012; CHESSA O., *La forma di governo provinciale nel DDL n.1542: profili d’incostituzionalità e possibili rimedi*, in www.federalismi.it, n.25/2013. Un attento focus sui pareri contrastanti ci viene fornito da FURNO E., *Il nuovo governo dell’area vasta: Province e Città metropolitane alla luce della c.d. Legge Delrio nelle more della riforma costituzionale degli enti locali* in www.federalismi.it; SEVERINI A., *La riforma delle Province, con*

Il ruolo delle province non è riuscito a rafforzarsi neanche con l'introduzione del modello di *cd. "federalismo a tre punte"* che ha caratterizzato la riforma del Titolo V Cost. del 2001, collocando il livello di governo provinciale su un grado di sostanziale equi ordinazione sistematica rispetto al livello regionale e a quello comunale¹³.

Il disegno riformatore della legge n. 56 del 2014¹⁴ si articola su tre assi principali: a) l'istituzione di dieci città metropolitane, quali enti territoriali di area vasta dotati di proprie finalità istituzionali di carattere generale¹⁵; b) la revisione della collocazione istituzionale, dell'assetto e delle funzioni del livello di governo provinciale, nell'attesa dell'approvazione di un d.d.l. costituzionale che dovrebbe prevedere alla soppressione di tale livello di governo¹⁶; c) il riordino e la razionalizzazione delle unioni di comuni¹⁷ (attualmente disciplinate dal solo art. 32 del TUEL) e la contestuale introduzione di un complesso di disposizioni volte a favorire le fusioni di comuni.

Le principali critiche mosse al ruolo istituzionale delle Province¹⁸ possono così

decreto legge, "non s'ha da fare", in Osservatorio Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC), 31 luglio 2013.

¹³ CONTESSA C., *Province e città metropolitane: la l. n. 56/2014*, Libro dell'anno del Diritto 2015, in www.treccani.it; MANGIAMELI S., *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della riforma dello Stato in Italia*, Milano, Giuffrè, 2012. In generale sul tema, tra gli studi monografici recenti, cfr. FABRIZZI F., *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, Jovene, Napoli, 2012.

¹⁴ PORTALURI P.L., *Osservazioni sulle città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma, 2014*, in www.federalismi.it; PIZZETTI F., *Una grande riforma. Riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di comuni: le linee principali del ddl Delrio*, in *Astrid Rassegna*, lunedì 10 febbraio, n. 196 (n.3/2014).

¹⁵ LUCARELLI A., *La città metropolitana. Ripensare la forma di Stato ed il ruolo di regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in www.federalismi.it, 2014; LUCARELLI A., *Le Città metropolitane. Tipi di Stato e trasformazioni territoriali*, in www.federalismi.it, 3-2014, pp. 1-16.

¹⁶ BOCCALATTE S., *Abolire le Province*, Catanzaro, Rubettino, 2008; GORLANI M., *La "nuova" Provincia: l'avvio di una rivoluzione nell'assetto territoriale*, in www.forumcostituzionale.it, 2014; LUTHER J., *Le autonomie locali nelle riforme costituzionali: la storia infinita della fine delle Province*, in *OPAL - Osservatorio Per le Autonomie Locali - Newsletter* n. 2 luglio 2013; SALERNO G.M., *Sulla soppressione-sostituzione delle province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in www.federalismi.it, 8 gennaio 2014; SALERNO G.M., *Introduzione*, in FABRIZZI F., SALERNO G.M. (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014, p. 4, rileva che la legge Delrio "intende preparare il campo, e dunque favorire e promuovere l'avvento di riforme costituzionali prossime venture".

¹⁷ Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza (comma 4, art. 1).

¹⁸ BIN R., *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, 2012, 5-6, 899 ss.

riassumersi: 1) di costituire un livello di governo artificiosamente istituito a prescindere da effettive esigenze funzionali e di servizio e 2) di “duplicare” (ma a un livello territoriale inadeguato) funzioni amministrative più efficacemente esercitabili al livello regionale o comunale.

La legge Delrio ha previsto nelle regioni a statuto ordinario l’istituzione di 10 città metropolitane: Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, il cui territorio coincide con quella della relativa provincia omonima soppressa a partire dal 01-01-2015¹⁹ e che, di fatto, hanno le funzioni fondamentali delle vecchie province, a cui si sono aggiunte all’elenco pure Messina²⁰, Reggio Calabria e Cagliari, oltre poi le Province autonome di Trento, Bolzano e la Regione-Provincia della Val d’Aosta.

Le province, pertanto, sono diminuite da 107 a 97 e le dieci rimanenti non sono state eliminate, bensì trasformate in altrettante città metropolitane, in quanto anche la soppressione di una singola provincia sarebbe stata incompatibile con il dettato costituzionale di cui all’art. 114 Cost., sebbene di fatto il subentro delle città metropolitane alle province comporti la soppressione di quest’ultime.

Il Legislatore del 2014, all’art. 1, co. 1, della legge in questione, ha richiamato in modo espresso i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all’art. 118, co. 1, Cost. e specifica che le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta²¹ con le funzioni di cui ai commi da 44²² a 46 e con le seguenti finalità

¹⁹ In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le città metropolitane di Roma Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge, ai sensi e nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi del predetto articolo 117 (comma 5, art. 1). In tal senso, il comma 16 dell’art. 1 della L. n.56 del 2014 stabilisce che: *“Per quanto riguarda il periodo transitorio, è previsto che, a far data dal 01-01-2015, la città metropolitana subentri in tutti i rapporti attivi e passivi già facenti capo alla provincia, esercitandone le funzioni (co. 16) e che il sindaco del comune capoluogo assuma le funzioni di sindaco metropolitane”*.

²⁰ GRECO M., *La soppressione delle Province in territorio siciliano*, in *www.diritto.it*, 2011.

²¹ La differenza rispetto alle province (co. 3, art. 1), le quali allo stesso modo sono definiti “enti di area vasta” si rintraccia nelle funzioni e nelle finalità istituzionali generali.

²² *“A valere sulle risorse proprie e trasferite, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e comunque nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno, alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell’ambito del processo di riordino delle funzioni delle province ai sensi dei commi da 85 a 97 del presente articolo, nonché, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione...”* (co. 44).

istituzionali generali: cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi pubblici, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

In particolare, secondo il comma 47 *“Spettano alla città metropolitana il patrimonio, il personale e le risorse strumentali della provincia a cui ciascuna città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi, ivi comprese le entrate provinciali, all'atto del subentro alla provincia. Il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili è esente da oneri fiscali”*.

La legge precisa, altresì, che restano comunque ferme le funzioni spettanti allo Stato e alle regioni nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, nonché l'applicazione di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione²³.

Lo Stato e le regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione²⁴.

I commi da 5 a 50 dell'articolo unico della legge n.56 del 2014 disciplinano gli organi di governo e le relative modalità di elezione delle Città metropolitane, nonché le relative funzioni fondamentali (art. 117, co. 1, lettera p), Cost.), attribuendo a tale ente un'ampia potestà statutaria (conformemente a quanto stabilito dall'art. 114, co. 2, Cost.²⁵).

²³ Comma 45, art. 1, L. 56 del 2014. L'art. 118 Cost. stabilisce che *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.*

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

²⁴ Comma 46, art. 1, L. n.56 del 2014.

²⁵ L'art. 114 Cost., ai commi 1 e 2 sancisce che *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle*

Gli organi della Città metropolitana²⁶ sono: a) il sindaco metropolitano; b) il consiglio metropolitano; c) la conferenza metropolitana.

Il sindaco metropolitano²⁷ rappresenta l'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti ed esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto.

Il consiglio metropolitano²⁸ è l'organo di indirizzo e controllo, propone alla

Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

²⁶ Con disposizione transitoria è stato previsto che, laddove non si renda possibile procedere da subito alla nomina dei nuovi organi, il presidente della provincia *pro tempore* resti in carica ancora per il tempo necessario a provvedervi (ma a titolo del tutto gratuito), assumendo altresì le funzioni dei consigli e delle giunte provinciali, nel frattempo decadute *ex lege*.

²⁷ Il sindaco metropolitano coincide di diritto con il sindaco del comune capoluogo (co. 19), salvo che lo statuto dell'ente non preveda la sua elezione diretta (nonché quella del consiglio metropolitano) con il sistema elettorale che sarà determinato con legge dello Stato (co. 22). Tuttavia, la l. n. 56/2014 assoggetta la possibilità di procedere all'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano a una serie di stringenti condizioni che, presumibilmente, rendono piuttosto difficile il verificarsi di tale ipotesi. In particolare, a tal fine è necessario: 1) che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni (con proposta che richiederà altresì l'approvazione con referendum popolare fra tutti i cittadini della città metropolitana); 2) che, entro la medesima data, la regione abbia provveduto con propria legge ad istituire i nuovi comuni ai sensi dell'art. 133, Cost.

Il sindaco metropolitano può nominare un vicesindaco, scelto fra i consiglieri metropolitani, stabilendo le eventuali funzioni a lui delegate e dandone immediata comunicazione al consiglio. Il vicesindaco esercita le funzioni del sindaco in caso di impedimento di quest'ultimo (co. 40). Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune del capoluogo, come si è detto in precedenza e di conseguenza non permette all'intera popolazione metropolitana o quanto meno a tutta la popolazione non residente nel comune del capoluogo, di eleggere direttamente quello che tra gli obiettivi della nuova legge si pone come figura centrale nell'apparato governativo, senza considerare la totale assenza di un rapporto di fiducia tra la figura del sindaco e quella del consiglio metropolitano, il quale è regolato interamente dallo Statuto.

²⁸ Il consiglio metropolitano è composto dal sindaco metropolitano e da: a) ventiquattro consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti; b) diciotto consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti; c) quattordici consiglieri nelle altre città metropolitane. (comma 20). Il consiglio metropolitano dura in carica cinque anni. In caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo (comma 21). Gli artt. 60 e 63 del TUEL estendono ai consiglieri metropolitani le previsioni in tema di ineleggibilità e di incompatibilità previste per i consiglieri comunali e provinciali. Il consiglio metropolitano è connotato da una rappresentatività democratica indiretta, ottenuta con elezioni di secondo grado da parte di un corpo elettorale rappresentato dai Sindaci e dai Consiglieri comunali in carica. Il sistema elettorale è di tipo plurinomiale su liste concorrenti predisposte in modo tale da assicurare l'equilibrio di genere ai sensi della l. 23-11-2012, n.215 e con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti in un unico collegio elettorale corrispondente al territorio della città metropolitana (co. 26 e 30), con possibilità di esprimere fino a una preferenza e riparto proporzionale dei seggi secondo

conferenza lo statuto e le sue modifiche, approva regolamenti, piani e programmi; approva o adotta ogni altro atto ad esso sottoposto dal sindaco metropolitano esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Il consiglio metropolitano è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della città metropolitana. Sono eleggibili a consigliere metropolitano i sindaci e i consiglieri comunali in carica. La cessazione dalla carica comunale comporta la decadenza da consigliere metropolitano.

La conferenza metropolitana adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche proposti dal consiglio metropolitano con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente.

I commi da 51 a 100 dell'articolo uno disciplinano la struttura e le funzioni delle "nuove province".

Gli organi della provincia: a) il presidente (al quale spettano funzioni di rappresentanza istituzionale e di sovrintendenza sulle relative funzioni). Il presidente, eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia (co. 58) fra i sindaci della medesima provincia (co. 60), è eletto con voto diretto, libero e segreto (co. 62) e decade dalla carica in caso di cessazione dalla carica di sindaco (co. 65). Egli svolge il proprio incarico a titolo gratuito, al pari dei consiglieri provinciali e dei componenti dell'assemblea dei sindaci (co. 84);

b) il consiglio provinciale è composto dal presidente e da un numero di consiglieri variabili in relazione al numero di abitanti (co. 67). I suoi membri sono eletti, con voto diretto, dai sindaci e dai consiglieri comunali della provincia e l'elettorato passivo è limitato ai consiglieri comunali in carica (co. 69). Il consiglio è organo di indirizzo e controllo, propone all'assemblea lo statuto, approva i regolamenti, i piani e i programmi ed esamina ogni altro atto sottoposto dal presidente;

c) l'assemblea dei sindaci è composta dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia e ha poteri di proposta, consultivi e di controllo, secondo le previsioni

il metodo d'Hondt.

dello statuto. Ha, altresì, il compito di adottare o respingere lo statuto proposto dal consiglio. Non è più prevista, invece, la figura della giunta provinciale.

3. La legge Delrio all'esito della bocciatura del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016

La legge n.56 del 2014 porta con sé due elementi di ambiguità confermati dall'esito stesso del referendum: il primo, relativo all'effettiva compatibilità del disegno riformatore del 2014 con i limiti imposti dall'art. 117, co. 2, lett. p), Cost., il quale riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato soltanto la disciplina della legislazione elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali degli Enti locali; ed il secondo, riguardante l'effettiva compatibilità fra il riconosciuto ruolo costitutivo del livello di governo provinciale (ai sensi dell' art. 114 Cost.) con un sistema elettivo di secondo livello, così come delineato dalla l. n.56 del 2014, il quale risulta essere in contrasto con i principi di piena rappresentanza politica democratica e di sovranità popolare fondanti l'ordinamento della Repubblica italiana, in considerazione del fatto che i rappresentanti di un organo costituzionale devono essere eletti dai cittadini e non dagli amministratori²⁹.

Per di più, se l'intento è, oltre alla razionalizzazione amministrativa, anche quello di risparmiare risorse, esso è assolutamente irragionevole ed erroneo: le province, come qualsiasi altro ente, spendono le risorse affidate alla loro gestione allo scopo di erogare servizi, eliminare l'ente che gestisce quei servizi, a discapito dei cittadini che ne hanno bisogno, non azzera i costi, in quanto necessariamente qualche altro

²⁹ BELLOTTA S., *Il sistema elettorale nelle nuove province, enti di secondo livello. Prime riflessioni sul disegno di legge in materia*, in www.federalismi.it, n. 14/2012; PIZZETTI F., *Relazione, Convegno "L'iter legislativo dell'istituzione delle Città metropolitane"*, Firenze, 24 gennaio 2014, nonché Id., *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obbiettivi di modernizzazione e flessibilità del sistema degli enti territoriali*, in *Astrid Rassegna*, n.19/2013, 11 novembre 2013, 12; Secondo CECCHETTI M., *Sui più evidenti profili di possibile illegittimità costituzionale del D.D.L. AS n.1212 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)*, in www.federalismi.it, 29 gennaio 2014, 16 ss.¹ «La legge n.56/2014 è illegittima per violazione del principio autonomistico, ex artt.5 e 114 Cost., il quale richiederebbe l'autogoverno delle comunità territoriali mediante organi direttamente rappresentativi, nonché dell'art. 117, comma 1, Cost., tramite il parametro interposto della Carta europea dell'autonomia locale, con riferimento ad una legislazione che non garantisce a tutti gli enti intermedi organi di governo eletti direttamente, relativa forma di Governo».

ente dovrà ugualmente garantirli. Senza tener conto che le Regioni hanno anche acquisito molte delle funzioni non fondamentali provinciali sostituendosi alle province nell'erogare sostanzialmente il medesimo volume di spesa corrente³⁰.

La provincia subisce un depotenziamento della propria identità politica, l'adozione di un meccanismo elettorale indiretto rende difficile la costruzione di vere e proprie maggioranze alla guida dell'ente e gran parte delle funzioni, considerate proprie ed indisponibili del suo livello, sono state rese disponibili ed assegnate, da parte del legislatore statale e regionale, a questo o quel livello territoriale, senza poter più contare su un patrimonio garantito di competenze³¹.

La vocazione della Provincia è diventata essenzialmente, se non esclusivamente, tecnica e funzionale: la disponibilità delle funzioni la priva di una propria identità politico-amministrativa.

Ancora, la legge 190 del 2014, in materia di formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, prevedendo, a partire dal 2015, un prelievo forzoso in capo alle province di versare allo Stato le somme corrispondenti al volume di entrate provinciali, ha contribuito al dissesto di tali enti, che si sono ritrovati a continuare ad esigere imposte, non potendo però più spenderle per i servizi delle proprie comunità, essendo costrette a versarle allo Stato³².

Le leggi statali hanno strozzato i bilanci provinciali³³, nell'illusione di una riforma

³⁰ DEFFENU A., *Il ridimensionamento delle province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 3/2012.

³¹ Si ricorderà che, ai sensi dell'art. 21, co. 4, legge n. 42 del 2009, le funzioni fondamentali delle Province erano individuate in: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; c) funzioni nel campo dei trasporti; d) funzioni riguardanti la gestione del territorio; e) funzioni nel campo della tutela ambientale; f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro. V., sul punto, ORLANDO M., *Le funzioni fondamentali delle nuove Province: genesi storica, contenuti operativi e questioni interpretative ancora aperte*, in www.accademiaautonomia.it, maggio 2015.

³² L'art. 1, co. 421, della legge di stabilità per il 2015 (legge 190 del 2014), imponendo a tutte le Province una riduzione di spesa per il personale del 50%, a prescindere e prima della scelta delle funzioni da riordinare. Soltanto l'approvazione del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito nella legge 6 agosto 2015, n. 125, che ha rimodulato la riduzione di spesa richiesta a ciascuna Provincia in termini più gestibili, senza percentuali prestabilite, ha consentito di dar corso all'approvazione di tutte le leggi regionali ancora mancanti all'appello.

³³ Una analisi abbastanza recente del Centro studi Impresa Lavoro ha messo in evidenza come i tagli subiti dalle province che, dagli 8,4 miliardi di stanziamenti per la spesa nel 2011 sono scese a 4,7 miliardi l'anno scorso, sono stati monodirezionali. Contestualmente, infatti, le dieci nuove Città

che non è mai giunta.

L'attuale situazione finanziaria di quasi tutte le province italiane è al limite del collasso, non sono in grado di adempiere alle proprie funzioni principali, falciate dagli ingenti tagli di risorse e personale, nonostante mantengano competenze relevantissime su scuola, strade e ambiente.

La riforma Delrio è rimasta a metà, sospesa nel limbo dopo la bocciatura della riforma Boschi, avendo anticipato illegittimamente gli effetti di una riforma costituzionale non ancora approvata e, in combinazione con la legge 190 del 2014, ha sortito notevoli effetti negativi, quali ad esempio, la mancata manutenzione alle strade ed alle scuole (oltre 130 mila chilometri di strade senza manutenzione e 5 mila scuole a rischio), la non possibilità di realizzare gli interventi necessari a contrastare il dissesto idrogeologico provocando disfunzioni ai cittadini ed ai loro diritti (si pensi alla riduzione delle ore di formazione professionale, o all'affievolimento del diritto allo studio dei disabili, privati del servizio di accompagnamento a scuola e dell'assistenza allo studio), mettendo a rischio i servizi fondamentali che rientrano ancora nelle competenze delle province, creando ripercussioni pesantissime sui servizi ai cittadini la cui erogazione non potrebbe più essere garantita³⁴.

La riforma costituzionale, non approvata dal referendum del 4 dicembre,

metropolitane hanno ottenuto più di 2 miliardi l'anno. I risparmi, perciò, sono stati abbastanza limitati e possono quasi interpretarsi come un trasferimento di fondi dalle realtà più piccole verso le metropoli come Milano, Roma, Napoli, Torino e Bari. Tra i dieci enti che nel 2016 hanno registrato la maggiore spesa *pro capite*, prosegue Impresa Lavoro, figurano cinque Città metropolitane tra cui Firenze e Genova, una realtà a statuto speciale (la provincia di Trieste) e una che sicuramente avrebbe preferito non rientrare in questa graduatoria: l'Aquila. Il presidente dell'Unione delle Province d'Italia, (Upi, l'associazione che rappresenta tutte le province italiane, escluse le province autonome di Trento, Bolzano e Aosta) il sindaco di Vicenza, Variati, ha spiegato che si rischia "di arrivare al paradosso di enti saldi dal punto di vista della *governance* istituzionale, ma in default finanziario a causa dei tagli insostenibili delle manovre economiche: allo stato attuale nessuna provincia è infatti in grado di approvare i bilanci, e la legge di bilancio licenziata in fretta dal Parlamento ha lasciato irrisolto questo grave problema". Variati pensa che serva "subito un decreto legge che risolva questa vera e propria emergenza, mettendo in sicurezza i bilanci e consentendo alle province di continuare ad erogare quei servizi essenziali, a partire dalla gestione alla messa in sicurezza di strade, scuole superiori e ambiente, che noi sindaci consideriamo diritti ineludibili delle nostre comunità" in www.ilpost.it, 6 gennaio 2017.

³⁴ CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Il vero irrinunciabile ruolo della Provincia e le sue funzioni fondamentali*, in www.federalismi.it, n. 6 del 20.03.2013; DE RITA G., *E se lasciassimo in pace le Province?*, in *Corriere della Sera*, 1° luglio 2013.

prevedeva di eliminare la parola “province” dall’articolo 114 della Costituzione rimandando a una nuova legge ordinaria la determinazione delle funzioni e delle competenze di questi enti o la loro eventuale cancellazione. Ma dopo il voto sul referendum costituzionale che ha bocciato la riforma, le province non vengono formalmente abolite del tutto, mantengono la struttura prevista dalla legge Delrio, restando, dal punto di vista strettamente giuridico, nella Costituzione l’indicazione delle province quali elementi essenziali della Repubblica, con pari dignità istituzionale degli altri enti che la costituiscono.

Nel resto d’Italia, detratte le Province autonome di Trento, Bolzano e della Val d’Aosta, ci sono ora ben 93 “enti di area vasta”, che non sono elettivi.

La legge Delrio, oltre ad essere affetta da un grave difetto di costituzionalità, è una previsione devastante in un ordinamento basato su una Costituzione rigida come il nostro, ha insita una contraddizione quella di essere stata approvata sotto forma di maxi-emendamento con la fiducia, un articolo unico con 151 commi ed in particolare, al comma 51, dopo aver istituito le città metropolitane, ha iniziato a riformare le normali province sotto quello che poteva essere considerato un “auspicio con forza di legge”: *“In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge”*.

La bocciatura della riforma suona anche necessariamente come bocciatura sonora della legge Delrio, adottata espressamente in attesa di una riforma della Costituzione, ma che, di fatto, ha agito nell’esercizio di un potere costituente e non di legislazione ordinaria in quanto tale.

La Costituzione vigente è chiara nello stabilire all’art. 114 che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione³⁵.

³⁵ FORTUNATO A., *Variazioni territoriali e identità locale*, Padova, CEDAM, 2013; ANTONELLI V., *Città, Province, Regioni e Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Roma, Donzelli, 2009; BARBERA A.C., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2012; BARUSSO E., *Manuale di diritto degli enti*

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea³⁶.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome.

Rimane anche l'incertezza sul destino del personale delle province, parte trasferito alle Regioni ed altra rimasto a svolgere le precedenti funzioni e se da un lato, quindi, la legge 190 del 2014 ha bloccato la mobilità volontaria e le assunzioni per concorso, dall'altro, ha fatto sorgere la necessità di ricollocare il personale provinciale in esubero³⁷.

Ulteriore dato incontrovertibile è il fallimento dell'associazionismo comunale che avrebbe addirittura dovuto creare unioni³⁸ tali da sostituirsi alle province come

locali, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2012; MARCHETTI G., *Il sistema di governo regionale integrato. Alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Milano, Giuffrè, 2012; BASSANINI F., CASTELLI L., *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni, enti locali*, Firenze, Passigli, 2008; DI PANCRAZIO G., POLITI F., *Lineamenti di diritto regionale e degli enti locali*, Torino, Giappichelli, 2013.

³⁶ Ai sensi dell'art. 119 comma 1, così come modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012 n.1, "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

³⁷ La disciplina della riassegnazione del personale in servizio delle Province a seguito della rivisitazione ad opera dell'art. 1, commi 421, 422, 423 e 427, della legge 190 del 2014, ha avviato il trasferimento forzoso del personale indipendentemente dal riordino delle funzioni. L'art. 1, co. 421 ha disposto che *"la dotazione organica delle città metropolitane e delle province delle regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento e in misura pari al 30 per cento per le province, con territorio interamente montano e confinante con Paesi esteri, salvo eventuali maggiori riduzioni decise autonomamente dai singoli enti locali"*. La disposizione così strutturata incide sui processi di riorganizzazione avviati dalle Regioni, costringendole ad optare per una consistente riduzione delle competenze provinciali quale conseguenza necessitata della riduzione coattiva dell'organico. La Corte cost., con la sentenza n. 159 del 2016 ha ritenuto tale norma conforme a Costituzione, valutandola come una forma di legittima sollecitazione di fronte alle inerzie dei legislatori regionali, volta ad assicurare l'uniformità dei nuovi assetti costituzionali, garantendo la possibilità di assegnare le funzioni alla sede istituzionale che si ritiene più opportuna, sia pure assumendosi l'onere finanziario del personale necessario al loro esercizio.

³⁸ Ai sensi del co. 4 art. 1 l. 56 del 2014 *"Le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza; le unioni e le fusioni di comuni sono disciplinate dai commi da 104 a 141"*. ORSONI G., *Autonomia e modernità come condizioni. Città metropolitane, nuove province, unioni di comuni: il sistema istituzionale locale si rinnova per cambiare l'Italia*, in *Il Diritto della Regione*, n. 3-4/2012.

enti intermedi tra comuni e regione³⁹.

Il combinato disposto degli articoli 1, 5 e 114 della Costituzione rende costituzionalmente insostenibile una legge che ha privato i cittadini del diritto di voto dei rappresentanti politici provinciali. Nulla impedisce che essi continuino, come previsto dalla Delrio, a svolgere il loro mandato gratuitamente, ma, l'elezione di secondo grado è una mortificazione della pari dignità istituzionale delle province e della sovranità popolare⁴⁰.

Dubbi sulla Riforma delle province sorgono anche in relazione alla Carta europea delle autonomie locali⁴¹, l'art. 3 di quest'ultima stabilisce modalità elettive diverse

³⁹ BIANCO A., *La gestione associata tra i piccoli Comuni. Dopo la «spending review»*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2012; BILANCIA P., *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in www.federalismi.it, n. 16/2012; D'ANDREA C., *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "Manovra-bis"*, in www.federalismi.it, n. 20/2011; JORIO E., *Le Unioni di Comuni: vantaggi e problematiche (anche derivanti dal riordino delle Province)*, in *Il Diritto della Regione*, 1-2/2012.

⁴⁰ Le modalità di elezione degli organi di governo dell'ente, divenuta con la legge Delrio indiretta o di secondo grado, perché detti organi non sono più eletti direttamente dai cittadini, ma votati da un corpo elettorale ristretto, composto dai consiglieri comunali e dai sindaci dei Comuni situati all'interno della circoscrizione provinciale. Si tratta di una modalità elettorale di cui è stata messa in discussione la legittimità costituzionale in considerazione della natura delle Province quali enti rappresentativi, come delineati nell'art. 114 Cost., nonché dei principi costituzionali di autonomia degli enti locali, da valorizzare mediante forme dirette di investitura. Se, infatti, il principio autonomistico consacrato nell'art. 5 Cost. è inscindibilmente e intrinsecamente connesso con il carattere rappresentativo democratico degli enti nei quali si articola l'organizzazione territoriale del nostro ordinamento, tale carattere postula che gli organi dell'ente deputati a definirne l'indirizzo politico-amministrativo siano scelti direttamente dai cittadini, che esprimono anche per questa via la loro "sovranità". Cfr., sul punto, le perplessità di VANDELLI L., *La Provincia italiana nel cambiamento: sulla legittimità di forme ad elezione indiretta*, in www.astridonline.it, 8 ottobre 2012. Lo stesso VANDELLI L., nel manuale *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2011, p. 22, specifica che "la proclamazione dell'autonomia implica fundamentalmente il riconoscimento a Comuni e Province, enti di collettività territoriali, di potestà pubbliche nel perseguimento di finalità e di interessi propri delle rispettive collettività, secondo un proprio indirizzo politico-amministrativo, distinto e relativamente indipendente da quello statale. Con risvolti di garanzia che possono estendersi a vari aspetti, dal carattere elettivo degli organi alla delimitazione dei controlli, dall'ampiezza e rilievo delle funzioni alla adeguatezza dei mezzi finanziari per farvi fronte". Si vedano anche le considerazioni di SAPUTELLI G., *Quando non è solo una "questione di principio"*, in *Giur. Cost.*, 2013, p. 3252; CHIESSA V.O., *La forma di governo provinciale nel ddl n. 1542: profili di incostituzionalità e possibili rimedi*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, novembre 2013, p. 11. V. anche PADULA C., *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, n. 2/2013, p. 375 che insiste in particolare sulla elettività degli organi fondamentali degli enti costitutivi della Repubblica.

⁴¹ La Carta europea dell'autonomia locale (*European charter of local selfgovernment*), firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e resa esecutiva in Italia con legge 30 dicembre 1989, n.439. L'art.3, Concetto di autonomia locale, dispone: "Per autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici". In

da quelle della legge in esame, in particolare, precisa che *“per autonomia locale, s’intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell’ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici”* e che *“tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti. Detta disposizione non pregiudica il ricorso alle Assemblee di cittadini, al referendum, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini qualora questa sia consentita dalla legge”*.

In tutti questi passaggi, la situazione odierna, rimasta piuttosto confusa e complicata caratterizzata dallo stato di emergenza dei servizi essenziali ai cittadini che le Province devono garantire, dai tagli iniqui delle manovre economiche stanno mandando al collasso un intero livello istituzionale costitutivo della Repubblica e dalla necessità di intervenire con la massima urgenza per restituire dignità e autonomia finanziaria, istituzionale e organizzativa a questi enti, predisponendo strumenti di governo adeguati all’amministrazione di realtà territoriali complesse e disomogenee fra loro per dimensioni e caratteristiche e di coordinamento con gli altri livelli di governo locale tradizionale⁴².

Il sistema di decentramento tributario ne esce così sconfitto in termini di

particolare, il successivo comma 2 prevede che *“Tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti”*. Da ultimo, v. la raccomandazione n.337 del Congresso dei poteri regionali e locali del Consiglio d’Europa del 19-21 marzo 2013, che ha invitato *“le autorità italiane a ribadire l’attaccamento al valore democratico delle elezioni dirette in qualsiasi proposta futura di riforma strutturale, in particolare per quanto concerne il livello provinciale”*. In dottrina MANGIAMELI S., *La Provincia, l’area vasta e il governo delle funzioni del territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, in www.Issirfa.cnr.it, ottobre 2012, e Id., *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, in *Astrid Rassegna*, n.19/2013, 11 novembre 2013; PADULA C., *L’autonomia: un principio di scarso valore? La carta europea dell’autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge “Delrio” e d.l. 95/2012)*, Relazione al convegno Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia, svoltosi a Bergamo il 6-7 giugno 2014, in www.gruppodipisa.it; BOGGERO G., *La conformità della riforma delle Province alla Carta europea dell’autonomia locale*, in www.federalismi.it, n.20/2012.

⁴² BUCCICO C., *L’autonomia finanziaria delle Città metropolitane*, in *www.InnovazioneeDiritto*, p. 36 ss., 4/2014; LUCARELLI A., *La città metropolitana: un modello a piramide rovesciata*, in www.federalismi.it, 25 giugno 2014, pp. 1-9, ISSN 1826-3534 .

efficienza e redistribuzione del potere a livello territoriale⁴³.

A tal punto, sorge spontaneo anche domandarsi se la Consulta che, nel 2015⁴⁴, aveva bocciato i ricorsi di alcune Regioni⁴⁵ contro la legge Delrio, oggi, dopo l'esito

⁴³ PINTO F., *Diritto degli enti locali*, Torino, ed. Giappichelli, 2016.

⁴⁴ La sentenza n. 50 della Corte costituzionale ha deluso molti dei tanti giuristi contrari alle scelte contenute nella l. n. 56 del 2014, soprattutto in ordine all'elezione di secondo grado degli organi degli enti. La Corte costituzionale ha ritenuto la legge Delrio pienamente conforme al dettato costituzionale, contro tutti i profili di illegittimità costituzionale denunciati con specifico riferimento alle "nuove Province". La corte con questa pronuncia ha ammesso la possibilità che un ente territoriale rappresentativo e costituzionalmente necessario, come le Città metropolitane, abbia un sistema elettorale indiretto, affidato ai consiglieri comunali e ai sindaci dei Comuni compresi nei confini dell'ente anziché direttamente ai cittadini. Il giudice costituzionale ha ricordato che *"la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come "costitutivi della Repubblica", ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost., non implicano l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente elettivi"*. Prosegue la Corte, anche un meccanismo elettivo di secondo grado è quindi pienamente compatibile con il principio democratico e con quello autonomistico. La Corte ammette la possibilità di diversificare tra i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli, ciò che conta è che sia rispettata l'esigenza di un'effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate. Tuttavia, la decisione è stata così netta, ampia e convincente, che non molti hanno espresso dissenso o contrarietà alla decisione, se non su punti specifici. In ogni caso tra i commenti più interessanti si segnalano: STERPA A.- GRANDI F.- FABRIZZI F.- DE DONNO M., *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *www.federalismi.it*, n. 7, 1 aprile 2015; SALERNO G. M., *La sentenza n.50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalista?*, in *federalismi.it* n. 7 del 08 aprile 2015; BARBERO M.-VIGATO E., *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto delle città metropolitane*, ivi, 2015; LUCARELLI A., *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, ivi, 2015; STERPA A., *Un giudizio in movimento: la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro di giudizio*, ivi, 2015; SPADARO A., *La sentenza cost. n.50: talvolta la democrazia è un'optional*, in *Rivista AIC*, 2015; VANDELLI L., *La legge Delrio all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2015.

⁴⁵ La Corte Costituzionale ha bocciato i ricorsi delle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia contro la legge sulle Province: la Delrio del 7 aprile 2014. La Consulta ha dichiarato infondate tutte le questioni di costituzionalità. Le quattro Regioni avevano impugnato la legge su una serie di questioni. Tra queste, la disciplina delle città metropolitane, la ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle Province, il procedimento di riassegnazione delle funzioni "non fondamentali" delle Province, la disciplina delle unioni e fusioni dei Comuni. I giudici evidenziano come non sia fondata, innanzitutto, la preliminare questione di competenza sul presupposto che la istituzione delle città metropolitane sia di competenza regionale esclusiva. *"Se fosse esatta tale tesi - scrivono - si dovrebbe pervenire, per assurdo, alla conclusione che la singola Regione sarebbe legittimata a fare ciò che lo Stato "non potrebbe fare" in un campo che non può verosimilmente considerarsi di competenza esclusiva regionale, quale, appunto, quello che attiene alla costituzione della Città metropolitana, che è ente di rilevanza nazionale ed anche sovranazionale ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari"*. D'altro parte, osserva la Corte Costituzionale, le Città metropolitane, istituite dalla legge n.56 del 2014, sono destinate a subentrare integralmente alle Province esistenti, la cui istituzione è di competenza statale. Quanto alla figura del sindaco metropolitano, dicono i giudici costituzionali, *"per un verso, la sua individuazione nel sindaco del Comune capoluogo di Provincia non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale, visti il particolare ruolo e l'importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana, e non è, comunque, irreversibile, restando*

referendario,⁴⁶ avrebbe seguito la stessa logica argomentativa confermando quanto detto in precedenza.

Secondo l'UPI, l'unione delle province italiane, servirebbe un decreto legge per risolvere i nodi sui bilanci delle Province, non sciolti dalla legge di Bilancio⁴⁷.

In questa prospettiva, è indispensabile una verifica della legittimità costituzionale della legge 56 del 2014 alla luce del risultato referendario⁴⁸ ed un complessivo riordino degli enti locali in un'ottica di rilancio, di riorganizzazione e di ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie. Le province possono sì essere eliminate, ma solo attraverso una legge di rango costituzionale e la ricollocazione delle loro funzioni non può essere attuata senza una analisi tra Stato e Regioni relativa ai costi delle funzioni da riordinare e del personale da ricollocare⁴⁹.

Il percorso di revisione costituzionale, indipendentemente dall'esito, ha messo in moto un processo di trasformazione che non può essere arrestato. Le Province non sono più enti rappresentativi dotati di identità politica e chiamati a definire un indirizzo ed una strategia complessiva per un territorio di vasta area, né possono

demandato allo statuto di detta città di optare per l'elezione diretta del proprio sindaco".

⁴⁶ PALOMBI M., "Province, il buco nella legge Delrio. Ora pioveranno ricorsi" in www.ilfattoquotidiano.it, 15 dicembre 2016.

⁴⁷ CERULLI IRELLI V., *Parere sul riordino delle Province rilasciato all'UPI*, in www.federalismi.it, n. 19/2012.

⁴⁸ GORLANI M., *Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum*, in www.federalismi.it, n.5/2017.

⁴⁹ Si veda anche Sentenza 21.07.2016, n. 202, Corte Costituzionale in tema di "Legge di stabilità 2015 - Obbligo per le Regioni e gli enti locali di destinare le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità" e Sentenza 21-07-2016, n. 205, Corte Costituzionale in tema di "Legge di stabilità 2015 - Province e Città metropolitane - Concorso al contenimento della spesa pubblica - obbligo di inserimento da parte di ciascuna Provincia e Città metropolitana in apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato di un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa". In particolare, la Corte Cost. in queste due sentenze ha riconosciuto la legittimità della disciplina della riallocazione del personale delle Province, nella parte in cui stabilisce che "le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità". Anche in questo caso, a fronte delle censure regionali in ordine alla violazione degli artt. 117, co. 4, e 118 Cost., la Corte ha ribadito che "la ridefinizione delle funzioni amministrative spettanti a Regioni ed enti locali non può prescindere, per divenire effettiva, dalla individuazione delle corrispondenti risorse di beni, di mezzi finanziari e di personale, secondo criteri concordati sulla base di intesa tra lo Stato e le Regioni (art. 1, comma 92, della legge n. 56 del 2014)" e che "perciò si giustifica un intervento del legislatore statale avente ad oggetto, in termini generali, le dotazioni organiche".

però essere le sole aggregazioni funzionali dei Comuni così come nell'intento della legge Delrio⁵⁰.

4. Il Decreto enti locali: sblocco del turn over e agevolazioni fiscali

È stato finalmente approvato il Decreto enti locali 2017⁵¹, con la formula aperta "salvo intese", insieme al Documento di economia e finanza (Def) e al Piano nazionale di riforme (Pnr). Il Decreto contiene *"disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi in favore delle zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo"*: si tratta, in sostanza, del piano di stanziamento di contributi a favore di Comuni, Città metropolitane e Regioni.

La novità principale del Decreto riguarda lo sblocco del turnover, innalzando le soglie al 75%, garantisce la possibilità di molte nuove assunzioni nei Comuni con più di 10 mila abitanti, infatti, la percentuale di ricambio del personale concessa negli ultimi anni era ferma al 25% in tutti i Comuni con più di 10 mila abitanti. Nel 2015-2016, addirittura, il turnover era stato bloccato del tutto a causa dell'assorbimento degli esuberi in arrivo dalle Province e dalle Città metropolitane. Grazie alla riforma del Decreto, si prevedono adesso circa 8 mila ingressi in più. Purtroppo, per i Comuni più piccoli, invece, le percentuali non cambiano: il turnover è al 75% per i paesi fra mille e 9.999 abitanti e al 100% per i Comuni sotto i mille residenti.

Sono state disattese le richieste originarie degli amministratori, per quanto attiene gli aiuti previsti per Province e Regioni. Per le Province delle Regioni a statuto ordinario è comunque previsto un contributo di 110 milioni di euro per l'anno 2017 e 80 milioni annui a partire dall'anno 2018, il tutto per garantire la salvaguardia degli equilibri di bilancio. Per il 2017 sono inoltre stanziati 100 milioni di euro per la manutenzione delle strade. Un contributo speciale è poi previsto in

⁵⁰ L'intento della legge Delrio, così come descritta nella Relazione illustrativa del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, è stato quello di dar vita ad una Repubblica delle autonomie fondata su due livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità, le Regioni e i Comuni.

⁵¹ Il Decreto enti locali è stato approvato l'11 aprile 2017 dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente Paolo Gentiloni e del Ministro dell'economia e delle finanze Pier Carlo Padoan.

favore delle Province della Sardegna e della Città metropolitana di Cagliari: 10 milioni di euro per il 2017 e poi 20 milioni a decorrere dall'anno 2018.

Il Decreto enti locali introduce la procedura per la determinazione di fabbisogni standard e capacità fiscali standard delle Regioni a statuto ordinario, anche ai fini del riparto del concorso alla finanza pubblica. Si prevede infine, a seguito della Conferenza Stato-Regioni, l'attribuzione di risorse per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese a valere sul fondo di cui all'articolo 1, comma 140, della legge n.232 del 2016.

Nel nuovo Decreto enti locali sono previsti anche provvedimenti relativi a settori più specifici, quali ad esempio, la stabilizzazione del fondo destinato al finanziamento del trasporto pubblico e locale, attraverso lo stanziamento di quasi 5 miliardi di euro per l'anno 2017 e poi per gli anni dal 2018 in poi e l'accesso diretto dell'Agenzia Italiana del Farmaco (Aifa), in via sperimentale, ai flussi informativi di monitoraggio dell'assistenza farmaceutica, secondo modalità da concordare con il Ministero della Salute.

Infine, viene accolta la richiesta avanzata dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (Anci) e modificato il correttivo statistico stabilito dalla Legge di Bilancio 2017 per la definizione degli importi spettanti a ciascun Comune a valere sul Fondo di solidarietà comunale⁵².

5. Aree metropolitane europee a confronto: i modelli francese, tedesco e spagnolo

Le Città metropolitane rappresentano un'importante opportunità di sviluppo e rilancio per il sistema italiano, nonostante risultino essere in gran ritardo rispetto a quelle degli altri paesi europei. Le varie forme in cui si è "costruita" l'esperienza metropolitana⁵³ devono tener conto delle differenze dovute alle esperienze storiche, istituzionali ed alle condizioni economico-sociali che hanno contraddistinto i diversi contesti nazionali. Alle grandi città metropolitane europee

⁵² *Decreto enti locali 2017: sblocco del turnover, ecco tutte le novità* in www.leggioggi.it del 14.04.2017.

⁵³ CARRER M., ROSSI S., *Le città metropolitane in Europa*, in www.eunomiaonline.it, 2014; MARTINOTTI G., *Metropoli: la nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna, 1993, 66 ss.; BARTALETTI F., *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo: il quadro teorico e i riflessi territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino, 2009, 25 ss..

fa capo una densa rete urbana formata da regioni. Le aree metropolitane si distinguono dall'essere caratterizzate da un'elevata concentrazione di popolazione e di attività economiche, connotate al loro interno per le forti interrelazioni residenziali e produttive, per i flussi di pendolarismo originato da diversi motivi (lavoro, studio, tempo libero), per le interdipendenze alle quali danno origine (mobilità, trasporti, rifiuti, varie forme di esternalità ambientali)⁵⁴ e da un governo locale diviso tra un Comune centrale di grandi dimensioni e Comuni circostanti di dimensioni minori. Le aree metropolitane possono essere considerate come sistemi di reti a geometria variabile, articolate in nodi, alcuni dei quali caratterizzati da una forte centralità, definiti in funzione del loro grado di accessibilità, di coordinamento e di capacità di integrare le loro popolazioni. La nascita delle aree metropolitane è l'esito di un progressivo avvicinamento degli enti locali, finalizzato a rendere più efficiente l'erogazione dei servizi attraverso l'utilizzo di economie di scala e la pianificazione integrata delle funzioni, sotteso a disegni politici di più ampio respiro, volti ad accrescere la capacità competitiva delle città sul piano nazionale e internazionale.

In Europa esistono soluzioni "statali" che prevedono ampi trasferimenti centrali a titolo di finanziamento, ma esistono anche eccezioni importanti, come quella di Barcellona, la cui autonomia finanziaria può contare su un tributo immobiliare, e come quella che, contrastando il tradizionale "centralismo" francese, prevede le soluzioni specifiche adottate per Parigi, Lione e Marsiglia rispetto alle altre *métropoles*⁵⁵.

L'ordinamento francese è caratterizzato dalla prevalenza del potere centrale su quello delle collettività locali, la storia del decentramento amministrativo ha visto, infatti, lo Stato il protagonista principale, più volte intervenuto attraverso leggi

⁵⁴ Sui criteri di classificazione del fenomeno metropolitano si veda TORTORELLA W., ALLULLI M., *Città metropolitane. La lunga attesa*, Marsilio, Venezia, 2014, 16 ss.

Si deve notare come lo sviluppo delle città sia sempre collegato allo sviluppo delle regioni, per cui le più importanti aree metropolitane sono concentrate nelle regioni europee di maggior sviluppo economico e, in taluni casi, lo stesso concetto di regione può essere sovrapposto a quelli di area metropolitana o città metropolitana.

⁵⁵ *Le risorse per le città metropolitane e bisogno di investimento* in www.ires.piemonte.it.

generali e di settore per regolare le collettività territoriali⁵⁶. In Francia, si fa ricorso a forme di cooperazione intercomunale, la cui organizzazione locale è caratterizzata da una notevole parcellizzazione comunale, vi sono 36.783 comuni, più della metà di quelli dell'Unione Europea, e circa l'87% di questi ha meno di 2000 abitanti. La cooperazione è uno degli strumenti che ha permesso di superare le difficoltà di gestione di infrastrutture e progetti di sviluppo territoriale legate al gran numero di comuni e alle loro dimensioni ridotte, aumentandone le capacità di esercizio delle competenze e la stessa competitività. La riforma del 2010⁵⁷ si è posta come obiettivo la semplificazione e la razionalizzazione della suddivisione amministrativa del territorio francese, oltre a rendere obbligatoria l'appartenenza dei comuni alle istituzioni intercomunali, ha istituito un nuovo livello di governo, posto al di sopra delle Comunità Urbane, di Agglomerazione o di Comuni, *les Métropoles*⁵⁸.

La riforma del 2014⁵⁹, invece, ha reso automatica la trasformazione in metropoli

⁵⁶ La tappa più importante di questo processo è stata rappresentata dalla legge costituzionale n. 276 del 28 marzo del 2003 relativa all'organizzazione decentralizzata della Repubblica francese, pur conservando i caratteri di indivisibilità e di eguaglianza senza differenziazioni territoriali. Ai sensi dell'art. 72 Cost. francese, si definiscono collettività territoriali (*collectivités territoriales*) della Repubblica i comuni, i dipartimenti, le regioni, le collettività a statuto particolare e le collettività d'oltremare. La riforma ha dotato gli enti territoriali di uno "statuto costituzionale minimo", integrato dalla legislazione di settore ritagliata sulle specifiche esigenze di ciascun ente. Tale statuto costituzionale si articola attraverso alcuni principi fondamentali: sussidiarietà, decentramento territoriale, democrazia diretta a livello locale, autonomia finanziaria e sperimentazione normativa.

⁵⁷ L. n.1563 del 16 dicembre 2010. In particolare, ha previsto: a) la creazione di due "poli" amministrativi, regione e dipartimento da un lato, comuni e strutture intercomunali dall'altro; b) la creazione di una nuova categoria di rappresentanti locali, i consiglieri territoriali, espressi dalle collettività e che siederanno di volta in volta in Consiglio regionale o in Consiglio generale (artt. 1-7), favorendo in tal modo il ravvicinamento tra il Dipartimento e la Regione. A sua volta, la previsione dell'elezione a suffragio universale dei consiglieri comunitari che siedono in seno ai consigli delle intercomunalità (art. 8-9) ha l'intento di favorire la collaborazione tra Comuni e Intercomunalità; c) il completamento e la semplificazione della Carta dell'Intercomunalità al fine di assicurare una regolamentazione uniforme dell'organizzazione intercomunale sull'intero territorio nazionale entro il 31 dicembre 2013 (artt. 30-72); d) la creazione, attraverso un nuovo meccanismo che facilita la fusione di comuni e i raggruppamenti di dipartimenti e regioni, di nuove strutture locali in sostituzione di collettività territoriali preesistenti: in particolare, le metropoli (sono previste 11 metropoli per le zone urbane con più di 500.000 abitanti), i poli metropolitani, i nuovi comuni derivanti dalla fusione di comuni appartenenti ad uno stessa struttura intercomunale (artt. 12-25), il raggruppamento di regioni (che dovrebbero passare da 22 a 15) o di dipartimenti su base volontaria (artt. 26-29).

⁵⁸ AA.VV, Aggiornamento della ricerca "Gli enti locali nella transizione verso il federalismo", Eupolis, in www.consiglio.regione.lombardia.it, Milano, 2013, 51 ss.

⁵⁹ L. n.58 del 27 gennaio 2014.

delle unioni di comuni con più di 400 mila abitanti che si fossero trovate al centro di un'area urbana con più di 650 mila abitanti e fossero dei capoluoghi regionali, in modo tale da consolidare le dinamiche urbane attraverso anche l'adozione di statuti metropolitani differenziati per i grandi agglomerati francesi, in grado di adattarsi alle esigenze delle singole realtà. Il livello di integrazione metropolitana non è omogeneo in tutti i territori interessati, per cui sotto l'etichetta *Métropoles* si celano diversi modelli di governo delle grandi aree urbane che vanno dall'ente pubblico sino alla creazione di nuove collettività territoriali a statuto speciale. La riforma, oltre a prevedere la creazione di metropoli di diritto comune, definisce uno statuto speciale e distinto per gli agglomerati di Parigi, Lione e Marsiglia. I consigli metropolitani sono eletti a suffragio universale diretto sulla base di una divisione del territorio in circoscrizioni delineate su base demografica, affianco del Presidente e del Consiglio metropolitano la legge dispone l'istituzione obbligatoria di conferenze territoriali dei sindaci con funzioni consultiva nell'elaborazione e implementazione delle politiche metropolitane. La Conferenza metropolitana, a sua volta, rappresenta uno strumento di raccordo e di coordinamento tra centro e periferia.

Dal 1° gennaio 2016 è nata la metropoli di **Grand Paris**, così come descritta nella riforma, è una istituzione pubblica di cooperazione intercomunale a fiscalità propria (Epci⁶⁰) a statuto particolare, costituita da 131 comuni, fra cui Parigi, mentre gli altri comuni limitrofi potranno successivamente integrarsi nel nuovo ente, con l'intento di promuovere uno sviluppo economico sostenibile, solidale e creatore di occupazione nella Regione-capitale⁶¹. La creazione della nuova collettività territoriale ha l'obiettivo di ridurre gli squilibri sociali, territoriali e fiscali a beneficio

⁶⁰ Ente pubblico di cooperazione intercomunale.

⁶¹ Per ulteriori approfondimenti si veda la scheda di lavoro su Parigi, a cura di FEDELI V., presentata al Convegno internazionale *"Milano: cantiere della Città Metropolitana. Una prospettiva internazionale"*, promosso dal Comune di Milano, in collaborazione con il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano, in data 22.03.2013; POUJADE B., *L'area metropolitana come ulteriore livello di governo nell'esperienza francese*, in FERRARI G.F., GALEONE P., *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Il Mulino, Bologna, 2010, 101 ss.; LEFEVRE C., *L'Ile de France e il governo delle grandi città Francesi*, in MARIANO C., *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, Franco Angeli, Milano, 2010, 119 ss.

dell'insieme del territorio nazionale, di rispondere in modo più efficace alle disparità territoriali presenti nella regione parigina ed è volta alla definizione e alla messa in opera di azioni metropolitane atte a migliorare il quadro di vita dei cittadini della fascia urbana, al fine di ridurre le diseguglianze, in termini di risorse e servizi, tra i territori che la compongono, e di sviluppare un modello urbano, sociale ed economico duraturo. Per perseguire tali fini, la legge le attribuisce delle competenze strategiche che esercita in luogo e al posto dei comuni membri e che principalmente concernono: a) lo sviluppo e la pianificazione del territorio; b) la politica locale dell'edilizia; c) la politica urbana; d) lo sviluppo e la pianificazione economica e sociale. Entro le suddette competenze, la metropoli funziona in una logica di concentrazione del potere e della decisione politica, attraverso il Consiglio metropolitano e il suo Presidente⁶². Tuttavia, in termini di azione sussidiaria, la legge prevede, su delega della metropoli, la creazione di un soggetto giuridico intermedio il Consiglio territoriale, con funzioni di amministrazione di un perimetro geograficamente contenuto, raggruppante non più di 300 mila abitanti (denominato territorio). Le competenze esercitate dalle Epci, sino al dicembre 2015, così come le loro risorse umane e finanziarie, sono integralmente assorbite dalla metropoli che ha l'obiettivo di calibrare i propri programmi e azioni in relazione agli orientamenti delle politiche regionali⁶³.

L'area metropolitana di Lione è nata il 1° gennaio 2015⁶⁴ e comprende, oltre il

⁶² Parigi è amministrata da un consiglio metropolitano, composto dal sindaco di Parigi e dai presidenti delle Epci, il quale è assistito da tre organi (una conferenza metropolitana, un'assemblea dei sindaci e un consiglio di sviluppo), con il compito di facilitare il dialogo con la regione, il dipartimento dell'Ile de France e con i sindaci del perimetro della metropoli.

⁶³ L'aspetto fiscale è cruciale per definire il successo o il fallimento della riforma, in un contesto ampio come quello parigino, laddove non è detto che l'assorbimento delle sole risorse prima introitate dagli Epci sarà sufficiente alla metropoli per la gestione delle competenze e dei correlati servizi affidati dalla legge.

⁶⁴ La *métropole* di Lione è stata costituita in sostituzione della comunità urbana creata nel 1969, all'interno dei confini del Dipartimento del Rhone. Nel 2013 la popolazione del comune di Lione era di 0,48 milioni di abitanti, quella della Comunità urbana di 1,3 milioni di abitanti, mentre la popolazione della regione Rhone Alpes era di 6,3 milioni di abitanti. I comuni prima appartenenti della Comunità urbana, ora alla *métropole* sono 59, quelli del Dipartimento del Rhone 288, mentre la Regione Rhone Alpes presenta 2.879 comuni. La specificità della sua organizzazione prevede, oltre al consiglio della *métropole*, la conferenza territoriale dei sindaci, consultata in occasione dell'elaborazione e della messa in opere delle politiche della *métropole* e la conferenza metropolitana. Quest'ultima è stata creata per soddisfare le esigenze di coordinamento tra la *métropole* di Lione ed i comuni situati sul suo territorio, nella quale possono essere dibattuti tutti i

comune di Lione, 58 comuni, il cui regime giuridico è quello di collettività territoriale a statuto particolare, gestisce, la politica fondiaria, le politiche urbanistiche ed i grandi progetti urbani e di valorizzazione ambientale, considerati determinanti per il futuro dell'agglomerazione.

La *métropole* di Lione esercita, caso unico, le competenze della Comunità urbana e del Dipartimento in materia di sviluppo economico, mobilità, politiche sociali (reddito di assistenza), disabili, infanzia e famiglia, politiche urbane e culturali, attrattività e poli di competitività, acqua e depurazione, qualità dell'aria, raccolta rifiuti e gestione discariche, pulizia strade, grandi progetti e governo del territorio e gestione spazi pubblici, energia e ambiente, alloggi sociali. Il Dipartimento continua ad esercitare le proprie funzioni sui restanti 229 comuni, mentre la Regione Rhone Alpes e lo Stato possono delegare alla *métropole* ulteriori competenze.

L'area metropolitana di Marsiglia è stata istituita nel gennaio 2016, al fine di consentire un'accelerazione dello sviluppo economico, di proporre una rete di trasporto coordinata e l'attuazione di una politica coerente in materia di edilizia abitativa⁶⁵. Esercita competenze pressoché identiche alle altre metropoli, pur non presentando la stessa uniformità dell'agglomerato urbano rispetto alle aree di Parigi e Lione.

Dal 1° gennaio 2015 sono state create anche 10 nuove metropoli: Tolosa, Lille, Bordeaux, Nizza, Nantes, Strasburgo, Grenoble, Rennes, Rouen, Brest.

Sul piano della ripartizione delle competenze previste dalla riforma, si deve segnalare che le metropoli hanno assorbito gran parte delle funzioni⁶⁶ prima svolte

temi relativi all'interesse metropolitano e all'armonizzazione dell'azione degli enti locali. È presieduta dal presidente del consiglio della *métropole* e comprende i sindaci dei comuni ed elabora un progetto di patto per la coerenza dell'azione metropolitana tra la *métropole* ed i comuni che riguarda anche la ripartizione dei compiti tra la *métropole* ed i comuni.

⁶⁵ FERRARI F. G., VIPIANA P.M., TARLI BARBIERI G., FURLAN F., VANDELLI L., GALLO C., *Nuove province e città metropolitane: Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Giappichelli, 2016.

⁶⁶ In particolare, le metropoli hanno competenza: 1) In materia di sviluppo e pianificazione economica, sociale e culturale: - Creazione, pianificazione e gestione delle zone industriali, commerciali, del terziario e dell'artigianato, oltre che del settore turistico e della mobilità - Azioni di sviluppo economico e partecipazione alla formazione di poli di sviluppo economico e tecnologico, anche mediante concessione di capitali pubblici - Costruzione e pianificazione di equipe culturali,

dai comuni, conservano la possibilità di successiva delega sussidiaria a favore di questi ultimi, e possono usufruire di una “chiamata in competenza” nei confronti dello Stato, dei Dipartimenti o delle Regioni in relazione a determinate materie incidenti su questioni metropolitane, in maniera tale da giocare un ruolo strategico sul suo territorio.

Il diritto positivo tedesco non conosce un concetto come quello di città metropolitana, non esiste un ente locale che risponda a tale definizione, nonostante la Germania conta molti agglomerati urbani di dimensioni importanti, tra cui le città più densamente abitate del continente, quali Berlino e Amburgo. La Germania è una Repubblica federale, il cui Stato centrale (la federazione, Bund) è formato dai 16 Stati federati (Länder).

Le grandi città della Germania configurano più che Città metropolitane vere e proprie “regioni” metropolitane (*Metropolregionen*) che coprono vaste aree non di rado differenziate al loro interno⁶⁷.

sociali ed educative per affrontare i problemi metropolitani - Promozione del turismo - Programmi di sostegno ed aiuto agli istituti di insegnamento superiore e di ricerca e a programmi di innovazione, tenendo conto delle competenze regionali in materia; 2) In materia di pianificazione dello spazio metropolitano: - Previsione di un progetto di governo del territorio e di schemi di settore; verifica dei piani locali di sviluppo urbano al fine del coordinamento con le opere di interesse metropolitano; azioni volte alla valorizzazione del patrimonio naturale e paesaggistico - Organizzazione della mobilità - Creazione, pianificazione e manutenzione degli spazi pubblici di decentramento urbano - Pianificazione e partecipazione al governo dei nodi di interconnessione dei trasporti - Pianificazione e creazione di reti infrastrutturali per le telecomunicazioni; 3) In materia di politica locale dell'abitazione: - Organizzazione di programmi sociali di edilizia - Coordinamento, implementazione e finanziamento di politiche per l'edilizia - Definizione di programmi per il risanamento del patrimonio edilizio pubblico; 4) In materia di politiche urbane: - Previsione di dispositivi contrattati di sviluppo urbano e di sviluppo locale - Programmazione di azioni per la prevenzione della criminalità e per la definizione di politiche della sicurezza; 5) In materia di gestione dei servizi di interesse collettivo: - Programmazione e gestione del servizio idrico - Programmazione e gestione dei servizi cimiteriali - Programmazione e regolamentazione dei mercati e delle fiere di rilievo nazionale - Programmazione e finanziamento dei servizi di soccorso ed anti-incendio; 6) In materia ambientale e di politiche della qualità della vita: - Programmazione della gestione dei rifiuti - Politiche di prevenzione o riduzione dell'inquinamento dell'aria/acqua - Programmazione e incentivo alla transizione energetica - Adozione del piano climatico-energetico metropolitano - Concessione della distribuzione dei servizi elettrici e del gas - Concessione e manutenzione delle infrastrutture urbane e metropolitane.

⁶⁷ BIFULCO R., MICCU R., *Poteri locali e complessità istituzionale nel federalismo tedesco*, in ATRIPALDI V., *Il governo delle aree metropolitane*, Napoli, Esi, 1993, 163 ss.; LUTHER J., *L'organizzazione costituzionale e amministrativa*, in AA.VV., *Il governo locale in Francia, Gran Bretagna, Germania*, Archivio ISLE n. 8, Milano, 1998, 323 ss.; PALERMO F., *Germania ed Austria. Modelli federali e bicamerali a confronto*, Trento, 1997, 63 ss.; PALERMO F., J. WOELK, *Il riordino territoriale dei Comuni in Germania*, in *Amministrare*, 3, 2001, 423 ss. Dal punto di vista giuridico,

Le *Metropolregionen* della Germania sono le seguenti: Berlin-Brandenburg, Bremen-Oldenburg, Frankfurt-Rhein-Main, Hamburg, Hannover, Mitteldeutschland, München, Nürnberg, Rhein-Neckar, Rhein-Ruhr, Stuttgart. Le Regioni metropolitane costituiscono delle forme associative di diversa tipologia a seconda se gli enti locali che partecipano appartengano o meno allo stesso Land.

Le associazioni tra i Comuni godono di copertura costituzionale e gli strumenti giuridici con cui si realizzano le associazioni sono sia di tipo privatistico che pubblicistico. Nel caso della **Regione metropolitana della capitale Berlino**, la forma della collaborazione tra più di un Land⁶⁸ è quella del trattato, si contano non meno di 27 diversi trattati di collaborazione in materia di radiodiffusione, di trasporti (compresa la creazione di un'apposita società per la gestione aeroportuale), di gestione dei castelli e dei parchi, di previdenza sociale, di gestione congiunta di laboratori ed accademie, di pianificazione territoriale e di gestione della struttura penitenziaria di Heidering, di collaborazione in materia di esercizio del potere giurisdizionale.

La cooperazione nella regione metropolitana capitale, pur essendo molto estesa e intensa, non si focalizza su singoli centri decisionali, ma sfrutta un'ampia gamma di strumenti giuridici, che vanno da quelli più propriamente civilistici e di diritto commerciale alla condivisione di funzioni sovrane.

La Regione metropolitana di Amburgo si estende su quattro Länder: la Città-Stato di Amburgo, la Bassa Sassonia (con 8 Distretti), lo *Schleswig-Holstein* (con 7 distretti) e il Mecklenburg-Vorpommern (con 2 Distretti). Come per la Regione metropolitana di Berlino, alla base vi è un trattato tra i Länder coinvolti. Nel 2012 è stato firmato dalle parti contraenti anche l'Accordo Amministrativo relativo alla collaborazione nella Regione metropolitana di Amburgo (*Verwaltungsabkommen über die Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg*). Secondo l'art. 2 dell'accordo gli obiettivi e le priorità della Regione metropolitana sono il

alla base della creazione delle Regioni metropolitane vi sono le risoluzioni delle conferenze dei ministri per la pianificazione territoriale, in particolare è da segnalare la risoluzione del 28 aprile 2005.

⁶⁸ Il referendum svoltosi il 5 maggio 1996 ha dato risultato contrario alla fusione dei Land.

rafforzamento del partenariato tra città e campagna, la promozione di uno spazio economico dinamico, la tutela dell'ambiente e la mobilità. L'accordo prevede collaborazione in materia di turismo, attività ricreative, trasferimento tecnologico, promozione di nuove tecnologie. Gli organi della Regione metropolitana sono un Consiglio (*Regionalkonferenz*) e un Comitato direttivo (*Lenkungsausschuss*). Il primo è "l'organo decisionale supremo per la politica e la cooperazione", il luogo della definizione degli obiettivi e delle decisioni strategiche. La composizione del Consiglio è in ragione degli enti che compongono la Regione (art. 3 dell'accordo). Il Comitato direttivo (art. 4) è "responsabile del coordinamento e del controllo delle Parti contraenti" riguardo a tutte le questioni pertinenti Amburgo. "Il Comitato direttivo decide anche sulla creazione e realizzazione dei progetti chiave" nonché è competente per la creazione, modifica e scioglimento dei gruppi di lavoro specializzati che possono essere costituiti (ai sensi dell'art. 5).

La Regione metropolitana della Germania centrale è il tipico esempio del policentrismo tedesco, le Città che appartengono alla Regione si distribuiscono su tre Stati: Sassonia (Dresda, Lipsia, Chemnitz e Zwickau), Sassonia-Anhalt (Dessau-Roßlau, Halle, Magdeburgo) e Turingia (Erfurt, Gera, Jena e Weimar) e, formalmente, solo le città elencate sono membri della Regione e non altri Comuni e Distretti del circondario, ragion per cui non viene a crearsi un vero e proprio territorio contiguo. Nata nel 1994, la Regione ha accolto nuovi membri nel corso del tempo e ha anche cambiato modalità di collaborazione e ampliato gli obiettivi. Gli organi della Regione comprendono un Comitato misto (*Gemeinsamer Ausschuss*) di cui sono membri di diritto i Sindaci delle Città, vero motore degli obiettivi comuni e dei profili strategici; un Comitato direttivo (*Lenkungsausschuss*) che coordina l'attività operativa e consiglia il Comitato misto e dei gruppi di lavoro che elaborano progetti concreti. I gruppi di lavoro attualmente istituiti riguardano: affari e scienza, cultura e turismo, trasporti e mobilità, politiche per la famiglia e cooperazione internazionale.

La Regione metropolitana europea di Monaco di Baviera è un'associazione di diritto privato e non un ente pubblico. Per questa ragione, non ha un vero e proprio

territorio, ma ha come membri attori pubblici e privati. L'organizzazione è quella di un'associazione riconosciuta di diritto privato, con un'assemblea che elegge un consiglio d'amministrazione formato da 16 membri, di cui 8 provenienti dagli enti locali e 8 dagli altri attori. La gestione è nelle mani di un *manager* (e di un ristretto ufficio amministrativo) ed esistono specifici gruppi di lavoro dedicati a scienza, economia, ambiente, mobilità, cultura. Ai sensi dell'art. 2 dello Statuto, lo scopo dell'associazione è "la cooperazione tra Città, paesi e comuni, Distretti, Camere di commercio, associazioni, università e altri soggetti pubblici e privati dello spazio metropolitano sudbavarese, in particolare sui temi dell'economia, dell'ambiente, della salute, della mobilità, della scienza e della ricerca".

La Regione metropolitana di Stoccarda è un ente di diritto pubblico del diritto del Land Baden *Württemberg*. La legge del 7 febbraio 1994 istituisce l'associazione della Regione di Stoccarda che corrisponde all'area interna della Regione metropolitana. I compiti sono assimilabili a quelli già elencati per altre Regioni metropolitane: pianificazione regionale, predisposizione del piano paesaggistico e del Parco regionale di Stoccarda, pianificazione dei trasporti, politica dei rifiuti urbani, coordinamento e promozione dello sviluppo economico e del turismo. Il Consiglio regionale (*Regionalversammlung*) ha non meno di 80 membri eletti a suffragio universale e diretto con un sistema proporzionale e la possibilità di aggiungere ulteriori seggi affinché sia preservata la proporzione tra la popolazione dei diversi enti che ne costituiscono i collegi. Per tale ragione, al momento il numero di seggi è di 91. L'amministrazione è devoluta ad un direttore regionale (*Regionaldirektor*), eletto per otto anni dall'Assemblea. La forma giuridica dell'Associazione non corrisponde alla più ampia Regione Metropolitana Europea di Stoccarda, la quale esiste solo come Comitato di coordinamento formato da 35 membri, delegati dal Consiglio regionale e da tutti gli enti locali che fanno parte dell'area vasta.

Manca un modello di città metropolitana in Germania, le diverse soluzioni giuridiche adottate dipendono da una serie di fattori, primo fra tutti la competenza degli Stati federati in materia di enti locali, prevale un modello policentrico e le Città

metropolitane in Germania sono enti a soluzioni flessibili a problemi ed esigenze locali approntate ad *hoc*.

L'articolazione del governo locale spagnolo risulta essere simile a quello italiano. Le Città metropolitane della Spagna sono Madrid e Barcellona. La Costituzione spagnola del 1978 all'art. 137 prevede che lo Stato è territorialmente organizzato *"in Comuni (Municipios), Province e nelle Comunità autonome"*. Tali enti hanno autonomia costituzionalmente garantita *"per la gestione dei rispettivi interessi"*. I Comuni hanno piena personalità giuridica ed il loro governo e la loro amministrazione compete ai rispettivi Consigli comunali (*Ayuntamientos*)⁶⁹, formati dal Sindaco (*Alcalde*) e dai consiglieri (*Concejales*).

Secondo l'art. 141 Cost. le Province sono *"un ente locale con personalità giuridica propria costituito da un raggruppamento di Comuni e rispecchiante una divisione territoriale per lo svolgimento delle attività dello Stato. Qualunque modifica dei confini provinciali dovrà essere approvata dalle Cortes mediante legge organica"* (1° co.). *"Il governo e l'amministrazione autonoma delle Province saranno affidati a Deputazioni o ad altri organi di carattere rappresentativo"* (art. 141, 2° co.) e *"si potranno creare raggruppamenti di Comuni diversi dalla Provincia"*. L'art. 143 Cost. prevede che le *"Province limitrofe con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni, gli arcipelaghi e le province d'importanza regionale storica potranno accedere all'autogoverno e costituirsi in Comunità autonome"* nell'esercizio del diritto all'autonomia riconosciuto all'art. 2 della Costituzione medesima.

Lo Stato centrale si articola in 17 Comunità autonome (*Comunidades autonomas*), enti territoriali autonomi dotati di ampia autonomia, che caratterizzano la forma di Stato spagnola come regionale. Il livello della Comunità autonoma è, di regola, molto più ampio delle città spagnole, con la significativa eccezione di Madrid. La capitale del Regno, infatti, costituisce da sola una comunità

⁶⁹ La Costituzione spagnola prevede altresì alcune norme generali riguardanti la disciplina degli organi: *"i consiglieri saranno eletti dagli abitanti del Comune a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto, nella forma stabilita dalla legge. I Sindaci saranno eletti dai consiglieri o da gli abitanti"*.

autonoma, non ulteriormente divisa in province ma solo in Comuni.

Ai sensi dell'149, 1° co., n. 18 Cost. lo Stato spagnolo ha competenza esclusiva in materia di: *“basi del regime giuridico delle amministrazioni pubbliche e del regime statutario dei suoi funzionari, che in ogni caso garantiranno agli amministrati un trattamento comune davanti ad esse; procedura amministrativa comune, ferme restando le particolarità derivanti dall'organizzazione propria delle Comunità autonome; legislazione in materia di esproprio forzato; legislazione di base in materia di contratti e concessioni amministrative e circa il regime della responsabilità, di tutte le amministrazioni pubbliche”*.

La legge statale regolatrice delle basi del regime degli enti locali è la legge n. 7 del 2 aprile 1985⁷⁰, in particolare l'articolo 43 disciplina la creazione delle Aree metropolitane⁷¹: *“Le comunità autonome, dopo aver consultato l'amministrazione statale e i Consigli comunali e provinciali interessati, potranno creare, modificare e sopprimere, con legge, aree metropolitane, in conformità a quanto disposto nei rispettivi Statuti”*(1° co.).

Il comma seguente definisce le Aree metropolitane come *“enti locali formati dai Comuni di grandi agglomerazioni urbane tra i cui nuclei abitativi esistono legami economici e sociali che necessitano di pianificazione congiunta e coordinazione di determinati servizi ed opere”*. Il terzo comma del medesimo articolo 43 l. cit. aggiunge che *“la legislazione della Comunità autonoma determinerà gli organi di*

⁷⁰ Più volte modificata, da ultimo dalla l. 27/2013 in tema di razionalizzazione e sostenibilità dell'amministrazione locale, la quale ha apportato ampie ed importanti modifiche, ma non negli art. 42-44 qui citati.

⁷¹ ALONSO MAS M.J., *Artículo 3 e Artículo 43*, in DOMINGO ZABALLOS M.J. (a cura di), *Comentarios a la Ley Basica de Regimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril, Regulador de la Bases del Regimen Local)*, Cizur Menor, Civitas, 2005; ALLENDE LANDA J., *Áreas metropolitanas: contenido, crisis y nuevos enfoques*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 1986, 15, 7-26; CUCHILLO M., MORATA F., *Organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas*, Map, Madrid, 1991; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR J. L., *Una reflexión general sobre las áreas metropolitanas*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2006, 302, 9 ss.; MORILLOVELARDE PÉREZ J. I., *Áreas Metropolitanas*, in AA.VV. (a cura di S. Muñoz Machado Santiago), *Diccionario de Derecho Administrativo*, I. A-G, Iustel, Madrid, 2005, 238 ss.; E. ORDUÑA PRADA, *Las áreas metropolitanas*, in AA.VV. (a cura di Carbonero Gallardo J.M.), *La intermunicipalidad en España*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005, 95 ss.; SÁNCHEZ BLANCO A., *Organización intermunicipal*, Iustel, Madrid, 2006, 87 ss.; FERIA TORIBIO J.M., *Los procesos metropolitanos como expresión relevante de la nueva realidad territorial*, in AA.VV. (a cura di FERIA Toribio J.M.), *Los procesos metropolitanos: materiales para una aproximación inicial*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2006, 11 ss.

governo e di amministrazione [dell'area metropolitana], nei quali saranno rappresentati tutti i Comuni appartenenti all'area; il regime economico e di funzionamento, che garantirà la partecipazione di tutti i Comuni alla formazione delle decisioni e una equa distribuzione dei doveri tra di essi; così come i servizi e le opere che saranno erogati o realizzati dall'area metropolitana e il procedimento per la loro esecuzione⁷².”

L'area metropolitana non è l'unica tipologia di associazione di enti locali, ma esistono anche la *comarca* e le *mancomunidades*. La *comarca* (art. 42 l. cit.) è un'associazione di Comuni “le cui caratteristiche determinino interessi comuni” o richiedano la gestione associata di servizi. È istituita dalle Comunità autonome secondo le disposizioni dei rispettivi statuti e tipicamente ha estensione inferiore alla provincia. L'associazione in *mancomunidades* è riconosciuta, invece, ai Comuni (art. 44) “per la realizzazione in forma associata di opere o la fornitura di servizi determinati di propria competenza”. In tal senso, si ritiene che, mentre le *mancomunidades* e le *comarcas* costituiscono un'espressione istituzionale e organizzativa del principio di cooperazione, le aree metropolitane vengono preferibilmente ricomprese fra i requisiti di coordinamento. Il diverso carattere e scopo, nonché i requisiti sostanziali, delle aree metropolitane hanno portato le Comunità autonome a non istituire tale ente nel proprio territorio, con pochissime eccezioni, ovvero la Catalogna e la Galizia e l'ulteriore caso della Comunità di Valencia⁷³.

⁷² In dottrina, cfr. le osservazioni di GALÁN A., *La organización intermunicipal en los Estatutos de Autonomía. Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, in AA.VV. (a cura di Zafra Víctor M.), *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, 83 ss.

⁷³ Tra le diverse leggi che completano la disciplina di base dettata dalla l. 7/198583 solo tre sono relative a Città metropolitane: la Ley n. 2 de 11 de mayo, de creacion y gestion de aeris metropolitanas en la Comunidad Valenciana (modificata da ultimo dalla l. 5/2004 del 13 luglio); la Ley n. 31 de 3 de agosto 2010, del Área Metropolitana de Barcelona (Catalogna); Ley n. 4 de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo (Galizia). Nelle quali spesso è prevista una disciplina generale per le Aree metropolitane, rimettendo ad una legge ulteriore l'istituzione dell'ente. In dottrina, RIVERO ORTEGA R., *Problemas administrativos en los nuevos espacios metropolitanos: la ausencia de una respuesta normativa suficiente en la Comunidad Autónoma de Castilla y León*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2006, 300-301, 381 ss.; TOSCANO GIL F., *La articulación jurídica del fenómeno metropolitano en Andalucía*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 2010, 312, 103 ss.

Il presupposto per la creazione delle aree metropolitane è la concretizzazione di un'area cittadina con particolari esigenze che richiede soluzioni giuridiche ad *hoc*⁷⁴.

L'area metropolitana di Barcellona (AMB) è un ente locale sovracomunale di carattere territoriale, istituito nel 2010 a seguito di pre-esistenti forme di collaborazione tra i comuni. Oltre alla città di Barcellona, l'AMB comprende altri 35 comuni dell'area metropolitana che fanno riferimento alla città capoluogo della Comunità Autonoma della Catalogna, ripartiti pressoché equamente tra la città di Barcellona (49,85%) ed i comuni di cintura (50,15%)⁷⁵, si estende su una superficie di 639,52 kmq e presenta una popolazione di 3.214.211 abitanti al primo gennaio 2014, pari al 43% circa dell'intera Comunità Autonoma della Catalogna. Le competenze dell'AMB sono elencate dettagliatamente dall'art. 14 della legge istitutiva⁷⁶ e riguardano il territorio, ovvero urbanistica, trasporti e mobilità (comprendente il piano strategico e la promozione della mobilità sostenibile ma anche l'ordinamento del servizio taxi e la gestione del trasporto municipale), il servizio idrico e il sistema di depurazione acqua (in concorrenza con l'*Administración hidráulica de Cataluña*), il servizio rifiuti, altre competenze in materia di ambiente (piano strategico per la protezione dell'ambiente, la salute e la biodiversità), la promozione ed eventualmente la gestione di installazioni che producono energia rinnovabile, infrastrutture di interesse metropolitano, sviluppo economico e sociale, coesione sociale e territoriale ("al fine di migliorare le condizioni di vita dei cittadini e l'equilibrio territoriale dei Comuni" ed elaborare politiche pubbliche in materia di sicurezza)⁷⁷. L'AMB esercita la potestà tributaria e finanziaria⁷⁸, l'istituzione di tributi, tariffe e oneri è collegata alla concessione di licenze, autorizzazioni ed alla gestione dei servizi (acqua e rifiuti) e trasporto

⁷⁴ GONZALEZ MEDINA M., *Il processo di istituzionalizzazione della città metropolitana sulla base dell'esperienza spagnola*, in *www.astrid.eu*, 1, rileva che "la funzione della norma non è "creare", ma "riconoscere" una realtà metropolitana".

⁷⁵ FERRI V., PAVESI F., *Il finanziamento dei governi metropolitani in Europa: una prospettiva comparata per le Città metropolitane*, IFEL ANCI, Roma, 2015.

⁷⁶ Il titolo II (*Competències i serveis metropolitans*) della legge 31/2010, approvata il 27 luglio del 2010.

⁷⁷ Op. cit. CARRER M., ROSSI S.

⁷⁸ L'AMB esercita la potestà tributaria e finanziaria di cui all'articolo 3, della legge n. 31/2010 che, in conformità con le leggi della Comunità Autonoma e dello Stato regolano il governo locale.

pubblico (concessioni dei taxi). Particolare rilievo assume il tributo metropolitano TM che si configura come un contributo aggiuntivo sulla tassa di proprietà (e altri diritti) degli immobili destinato al finanziamento del trasporto pubblico, riscosso annualmente solo nei comuni di prima corona⁷⁹. L'azione dell'AMB si caratterizza, inoltre, per il finanziamento di numerosi programmi di investimento.

La Comunità autonoma di Madrid (CM) è uno dei diciassette enti territoriali dotati di ampia autonomia che caratterizzano i governi territoriali, ma è caratterizzata da poteri aggiuntivi connessi al ruolo di capitale e presenta notevoli e significative differenze rispetto all'area metropolitana di Barcellona. È costituita da 179 comuni, estesa su 8.251 kmq, con una popolazione di 6,5 milioni di abitanti, di cui circa la metà, 3,16 milioni, appartengono al comune di Madrid e 3,28 milioni agli altri comuni. In totale vale il 13,8% della popolazione della Spagna. La CM dispone del potere legislativo ed esecutivo (appartenenti ad un livello di governo secondo solo alle autorità centrali dello Stato), elementi che possono qualificarla come città stato. Le principali competenze riguardano la pianificazione del territorio e dello sviluppo urbano, l'*housing* sociale, le politiche sociali, le infrastrutture, l'energia, la sanità, il commercio, la promozione dello sviluppo economico, nonché alcuni aspetti dei settori turismo, cultura, sostegno sociale, industria, agricoltura. Il sistema di finanziamento, modificato di recente dalla legge n. 3 del 18 dicembre 2009, ha aumentato le entrate riguardanti quote di gettito delle tassazioni delle successioni e delle donazioni, i trasferimenti patrimoniali, le imposte sul gioco, sul reddito delle persone fisiche, dell'Iva, nonché delle accise sul tabacco, sugli idrocarburi e l'alcol, della nuova imposta sulle vendite al dettaglio di alcuni idrocarburi.

6. Le diverse forme di finanziamento delle Città metropolitane

Così come gli ordinamenti anche le forme di finanziamento delle Città

⁷⁹ Il tributo metropolitano viene riscosso nei seguenti diciotto comuni: Badalona, Barcelona, Castelldefels, Cornellà de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavà, l'Hospitalet de Llobregat, Montcada i Reixac, Montgat, El Prat de Llobregat, Sant Adrià de Besòs, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Santa Coloma de Gramenet, Tiana, Viladecans).

metropolitane europee sono differenziate tra loro per quanto attiene alla genesi, agli sviluppi ed alla disponibilità delle risorse.

Ad esempio, in Inghilterra⁸⁰, paese fortemente centralizzato, per le aree metropolitane non sono previsti regimi particolari, possiamo ricordare la *road toll*, il pedaggio per tratti stradali a pagamento e la *congestion charge*, la tassa sul traffico che ha incentivato milioni di londinesi a utilizzare il trasporto pubblico, a favore del quale vanno, per legge, i proventi del tributo. Le altre risorse locali sono da tempo la *council tax*, i *business rates*, quindi il *Local Authority Business Growth Incentives (LABGI)* e le risorse derivanti dalla *Public Private Partnership*.

La Spagna è un caso molto diverso, con una forte autonomia sul piano ordinamentale. La normativa statale lascia spazio a integrazioni regionali di dettaglio su un elenco aperto di opzioni in materia di copertura delle spese. L'elenco include: 1) una sovrimposta sull'IBI (la nostra vecchia ICI); 2) tasse e tariffe relative a beni e servizi forniti; 3) sovvenzioni statali a destinazione vincolata; 4) altre risorse liberamente prescelte dalla Comunità autonoma, di natura non necessariamente tributaria. Da notare la mancanza di due delle entrate principali dei Comuni, ovvero i tributi propri (in questo l'Area metropolitana è accomunata alla Provincia) e la compartecipazione ai tributi erariali (l'unica compartecipazione essendo quella all'IBI, ovvero all'imposta immobiliare). Ciascuna Comunità autonoma può scegliere le fonti di entrata che ritiene più opportune, così come può escludere qualcuna di esse (ad esempio, la suddetta sovrimposta IBI).

In Germania, come abbiamo visto, non si parla di "Città Metropolitane", ma di "Regioni metropolitane" (*Metropolregionen*), grandi ambiti territoriali che coprono aree molto vaste e spesso coinvolgenti più *Laender*, che arrivano a coinvolgere anche 500 comuni. Esse costituiscono delle forme associative, nella forma giuridica di trattati, di diversa tipologia a seconda che gli enti locali che vi partecipano appartengano o meno allo stesso Land. Data la informalità e la non

⁸⁰ Il Regno Unito, a seguito del referendum del 23 giugno 2016, ha attivato la procedura prevista dall'art. 50 del Trattato di Lisbona, norma che mette in moto la secessione di uno stato membro dall'Unione Europea aprendo due anni di negoziati per completarla. Il Regno Unito uscirà ufficialmente dalla U.E: entro il 29 marzo 2019, a meno che entrambe le parti, Londra e Bruxelles non decidano congiuntamente di prolungare la trattativa.

convenzionalità delle forme che caratterizzano la loro organizzazione, anche il finanziamento delle *Metropolregionen* non ha una codifica statutaria, neppure a livello di Land. Esse si finanziano normalmente tramite gli *Umlagen*, apporti degli Enti in base alla forza contributiva del loro territorio, che può derivare non solo dai gettiti tributari raccolti, ma anche dai trasferimenti goduti dagli Enti partecipanti in sede di *Finanzausgleich* di Land (casi esemplari quello Reno-Ruhr e quello di Francoforte) o, più raramente, in base a importi pro-capite. Non sono, tuttavia, esclusi apporti aggiuntivi da parte degli Enti costituenti per servizi specifici (trasporti, smaltimento rifiuti, manutenzione del sistema fognario, ecc.).

In Francia, le *métropoles* nate tra il 2010 e il 2014, dispongono di una autonomia finanziaria sconosciuta agli altri governi urbani e metropolitani europei. Proprio in quanto eredi delle creature della legge *Chevenement*, le Comunità urbane, le comunità di agglomerazione e le stesse *métropoles* godono di un regime fiscale che consente loro di manovrare le aliquote delle vecchie imposte immobiliari locali condivise con i comuni e le Regioni. Scomparsa la *taxe professionnelle*⁸¹, essi possono contare principalmente sulla tassa d'abitazione, la tassa fondiaria sul costruito e sul non costruito, nonché sul contributo fondiario delle imprese e di quello riservato alle imprese sulle zone di attività economica.

Interessante è il caso della *métropole* di Lione, in quanto la sua finanza è fondata sulle entrate e sulle spese del Dipartimento e della Comunità urbana. La composizione delle entrate risulta così prevista: 65% di entrate fiscali, 25% di trasferimenti dello Stato, 10% dalla gestione di servizi. Nel 2015 è stato approvato il Programma pluriennale degli investimenti che prevede il finanziamento di progetti per un importo di 1,17 miliardi di euro⁸². Il Dipartimento riceve le seguenti entrate fiscali: una quota della tassa fondiaria sulle proprietà costruite; una quota dell'imposta forfettaria sulle imprese a rete; la metà del gettito dell'imposta forfettaria sulle imprese a rete relative alla produzione di energia elettrica; una

⁸¹ L'imposta sulle attività professionali.

⁸² *Le risorse per le città metropolitane e bisogno di investimento* in www.ires.piemonte.it. I dati sono tratti da da "La Finanza territoriale in Italia. Rapporto 2015", a cura di IRES, éupolislombardia, IRPET, Liguria ricerche, IPRES, SR Mezzogiorno (Franco Angeli ed.).

quota pari a un terzo del gettito dell'imposizione forfettaria relativa alle stazioni radioelettriche e sulle imprese a rete che utilizzano depositi sotterranei di gas naturale e gestiscono reti di trasporto del gas e degli idrocarburi; una quota pari al 48,5% della tassa sul valore aggiunto a carico delle imprese. La legge 27 gennaio 2014 assegna alla *métropole* di Lione le risorse fiscali proprie delle Comunità urbane, ovvero: le tasse fondiari sulle proprietà costruite e non costruite (compresa l'addizionale), la tassa d'abitazione e sul contributo fondiario a carico delle imprese; le tariffe della tassa speciale sui contratti di assicurazione, già attribuita ai Dipartimenti; la quota del gettito della sovratassa sulle fonti di acque minerali, già attribuita al Dipartimento; il gettito derivante dai diritti di registrazione e dalla tassa sulla pubblicità fondiaria esigibili a seguito dei trasferimenti di proprietà degli immobili o di diritti immobiliari realizzati sul proprio territorio, già attribuiti ai Dipartimenti. La *métropole* sostituisce i comuni nell'applicazione della tassazione sui rifiuti, per la pulizia delle strade e per la gestione dei *milieux* acquatici e la prevenzione delle inondazioni e che in generale le aliquote votate dalle *métropole* possono variare fino a due volte e mezzo quelle medie a livello nazionale deliberate dall'istituzioni intercomunali a fiscalità propria). Dunque, la finanza della *métropole* di Lione beneficia di entrate fiscali rafforzate ed è costruita nel quadro complesso ma stabile della finanza dei governi intercomunali e dei Dipartimenti, caratterizzata da una fiscalità ambientale molto diversa e più incisiva di quella delle nostre province. Rispetto alle prospettive di finanziamento delle Città metropolitane italiane emerge uno spazio di manovra significativo sul bilancio che consente di alimentare la spesa per investimenti.

Le città metropolitane italiane rapportate alle altre aree metropolitane europee sono vittime di un avvio lento e difficoltoso a causa dei tagli di risorse e di personale indicati nelle Leggi di Stabilità e da altre normative, che contrastano con l'attribuzione di funzioni fondamentali nuove come quelle relative alla mobilità, alla viabilità ed allo sviluppo economico e sociale, disposte dalla legge n.56 del 2014⁸³.

⁸³ STERPA A., *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014 n. 56*, Jovene, Napoli, 2014; BORDIGNON M., FERRI V., *Per una nuova finanza delle Città metropolitane*, Rapporto Politiche urbane, in www.urban.it, Milano, 2015; FERRI V., HINNA A., *Commento all'art. 1 commi*

Allo stato attuale, non riescono a garantire con le proprie entrate lo svolgimento delle funzioni fondamentali loro attribuite, ed è chiaramente impensabile che dal punto di vista strategico possano reggere la competitività europea ed internazionale e supportare la crescita economica nazionale in tempi di crisi.

Una delle principali risorse finanziarie delle città metropolitane italiane⁸⁴, seppur con limitati margini di manovra, è RC auto, ma a causa dell'effetto *dumping* conseguente all'eventuale aumento delle aliquote ed alla diversa distribuzione dei premi sul territorio nazionale è scarsamente incrementabile.

L'unica soluzione percorribile sarebbe forse dotare questi enti di un tributo il cui gettito sia destinato loro in parte o interamente⁸⁵.

Ai fini di una prospettiva di rilancio delle grandi conurbazioni urbane⁸⁶ sarebbe auspicabile, nonché decisivo, puntare su investimenti fissi e su un potenziamento della capacità fiscale necessaria a supportarne una dinamica positiva di crescita e sviluppo economico.

150, 150-bis e 150-ter della legge n. 56 del 7 aprile 2014, in Sterpa A., a cura di, *Il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, pp. 327-335, 2014.

⁸⁴ Altra entrata finanziaria è costituita dall'imposta provinciale di trascrizione (IPT di cui dopo il 2007 possono variare la tariffa base sottoposta a concorrenza fiscale per l'attrazione delle immatricolazioni delle flotte aziendali e all'andamento del mercato delle auto nuove). Inoltre, doveva essere assegnata la facoltà di istituire alle Città metropolitane un'addizionale sui diritti d'imbarco portuali e aeroportuali e l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili (IRESA).

⁸⁵ La previsione dei due "tributi aeroportuali" potrebbe costituire una opportunità per il finanziamento delle Città metropolitane, data la rilevanza delle funzioni aeroportuali per le città metropolitane e la necessità di forme di tassazione dei flussi turistici e degli utilizzatori delle città. Un'ipotesi da verificare riguarderebbe l'assegnazione dell'intero gettito delle due addizionali riformate alle città metropolitane e una quota dell'IRESA ai comuni aeroportuali. In pratica, l'imposta sui diritti di imbarco potrebbe rappresentare una fonte di gettito da destinare allo sviluppo delle Città metropolitane, tale da compensare almeno in parte i disavanzi attuali. Inoltre, gravando sui flussi in ingresso nelle città, si potrebbe prevedere delle esclusioni per la popolazione residente all'interno, non aumentando così la pressione fiscale locale. A questo si aggiunga che data l'entità degli importi non è certo destinata a ripercuotersi negativamente sulla dimensione dei flussi turistici e la sovrapposizione di questa base imponibile con la tassa di soggiorno, pur elevata, non è tale da disincentivare l'uso.

⁸⁶ Il caso di Torino appare, tra le città metropolitane del Nord Italia, uno dei più complessi, in quanto il ciclo positivo degli investimenti dei primi anni 2000, che ha accompagnato lo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi a supporto degli eventi olimpici e del rilancio del capoluogo, ha lasciato un vuoto che, in termini di riduzione del tasso di crescita della spesa per investimento, non sembra facilmente colmabile, nonostante le nuove norme sul governo della spesa locale. La sostituzione del Patto di stabilità interno con le nuove norme sul pareggio di bilancio avviene, infatti, in una fase di rilevante stress fiscale nel cuore metropolitano piemontese. D'altra parte, la cancellazione della Provincia ha lasciato in eredità alla nuova Città metropolitana di Torino un territorio frammentato, con fabbisogni e dotazioni fortemente eterogenei.

7. Brevi considerazioni conclusive

L'esperienza europea di governo delle grandi aree metropolitane presenta significative differenze rispetto al modello italiano di città metropolitana, sia in termini di soluzioni istituzionali adottate, di competenze e risorse finanziarie e fiscali assegnate, sia di relazioni tra i diversi livelli di governo coinvolti (comuni, con particolare riferimento al comune capoluogo, dipartimenti, regioni, Stato e città capitali). In Germania si è affermato un modello policentrico che fa riferimento alle Regioni metropolitane (*Metropolregionen*); in Spagna l'istituzione di "Città metropolitane" in termini di riuscita è ancora incerta, in quanto figure non facilmente compatibili (a parte il caso di Madrid) con il regime giuridico delle Comunità Autonome di appartenenza (Barcellona-Catalogna).

Le esperienze di governo metropolitano in Europa sono riconducibili a due modelli principali: a) il modello della sovracomunalità o strutturale, che fa riferimento ad un governo unico e formalizzato; b) il modello dell'intercomunalità o funzionale, che fa riferimento, invece, all'azione di cooperazione volontaria tra i Comuni ed è basato sul decentramento e la collaborazione. La differenza tra i due modelli è data dal ruolo svolto dal governo metropolitano che, nel primo caso, è sovraordinato ai Comuni e la cui attivazione implica una ridefinizione dei loro poteri e dei confini territoriali, mentre, nel secondo, è caratterizzato dalla volontarietà, dalla delega di alcune funzioni a dimensione urbana al governo intercomunale e dall'attribuzione ad esso di risorse finanziarie e fiscali proprie⁸⁷.

L'Italia ha il maggior numero di città metropolitane ma il loro ruolo ne esce sminuito se fatto coincidere in *toto* con quello dell'ex Provincia di città capoluogo di Regione. L'ente città metropolitana non presenta caratteristiche unitarie nemmeno se si considerano Paesi tra loro confinanti e appartenenti alla medesima area culturale. La disciplina giuridica di tali enti dipende da una serie di fattori, quali ad esempio, le tradizioni storiche del Paese di riferimento, il diverso grado di sensibilità delle istituzioni nei confronti dell'autonomia locale e la configurazione

⁸⁷ Op. cit. CARRER M., ROSSI S; AGNOLETTI IRPET C., CAMAGNI POLIMI R., *Il finanziamento delle Città metropolitane: come si finanziano i governi metropolitani in Europa*, Conferenza Aisre 2015, in www.aisre.it.

geografica del Paese in relazione alla distribuzione delle città, ai dati demografici e alla volontà politica.

Le Città metropolitane italiane, sono enti locali della cui concreta istituzione si discute sin dal 1990, citati nella Costituzione a partire dalla riforma del titolo V del 2001, al momento uno degli esempi delle contraddizioni ed ambiguità della legge 56 del 2014, il cui modello resta ancora lontano dall'essere compiutamente delineato ed attuato, relegato ad una mera definizione formale, senza la previsione di un sistema di finanziamento di base adeguato.

Le aree metropolitane italiane non sono né un governo provinciale né locale e sono molto diverse tra loro.

L'attuale sistema di finanziamento delle Città metropolitane risulta essere inappropriato, non tiene conto delle diverse realtà economiche, territoriali e strutturali che caratterizzano le differenti aree metropolitane, debole per capacità impositiva e privo di margini di manovra nei bilanci annuali.

La legge Delrio tenta di restituire un assetto di governo consono alle grandi conurbazioni urbane, senza però accompagnare un quadro di finanziamento coerente con la sfida del rilancio infrastrutturale delle aree metropolitane all'interno di un contesto strategico di competitività europea ed internazionale, mal conciliando gli obiettivi di crescita con quelli di sostenibilità nell'area funzionale urbana e non risolvendo il nodo dell'accessibilità e della qualità della vita nei territori al di fuori dell'area attorno al capoluogo.

Al contempo, le Città metropolitane, vittime di un avvio lento e difficoltoso rispetto alle altre aree metropolitane europee, potrebbero rappresentare un'importante opportunità di sviluppo e ripresa per il sistema italiano unitamente al riordino del sistema degli enti locali in una logica di efficacia e di economicità.