



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

# **INNOVAZIONE E DIRITTO**

# L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE CITTÀ METROPOLITANE\*

di Clelia Buccico\*

## ABSTRACT

*Local tributary autonomy, is the true guarantee of a believable metropolitan city. The Constitution clarifies that without resources it is not possible to practice the functions and the exercise of the functions it implies the availability of the resources to retrieve him through the tributary tool and, where necessary, through equalization.*

*With the law 56/2014 the metropolitan cities will inherit the fundamental functions of the provinces as well as further fundamental functions. Besides the legislator has clarified that the State and the regions, in the exercise of the respective competences, they attribute further administrative functions to the metropolitan cities.*

*What financial resources will be used to make effective the metropolitan government ? How will the Metropolitan Cities be financed?*

*L'autonomia tributaria locale, è la vera garanzia di una credibile Città Metropolitana. La Costituzione chiarisce che senza risorse non è possibile esercitare le funzioni e l'esercizio delle funzioni presuppone la disponibilità delle risorse da reperirsi attraverso lo strumento tributario e, ove necessario, attraverso l'intervento perequativo.*

*Con la legge 56/2014 le città metropolitane erediteranno le funzioni fondamentali delle province nonché ulteriori funzioni fondamentali. Oltre al catalogo di funzioni fondamentali il legislatore si è preoccupato di chiarire che lo Stato e le regioni, nell'esercizio delle rispettive competenze, attribuiscono ulteriori funzioni amministrative alle città metropolitane.*

*A quali risorse finanziarie si farà ricorso per rendere efficace il governo metropolitano? Si ripeterà l'errore di sempre per cui si mette mano all'ordinamento istituzionale senza una contestuale riforma della finanza locale? Come si finanzieranno le città metropolitane?*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. L'autonomia finanziaria – 3. Il finanziamento delle città metropolitane: il rapporto tra funzioni e risorse – 3.1. Le funzioni della Città metropolitana e il problema del loro finanziamento – 4. Autonomia tributaria e credibilità delle città

metropolitane – 4.1. Le popolazioni non residenti – 4.2. Il finanziamento delle città metropolitane – 5. Conclusioni

*\* Professore Associato di diritto Tributario – Dipartimento di Economia della Seconda Università degli Studi di Napoli*

## **1. Premessa**

L'istituzione delle città metropolitane risponde ad un duplice ordine di esigenze. Da un lato superare la discrasia tra organizzazione amministrativa ed estensione di fatto della città; dall'altro predisporre strumenti di governo adeguati all'amministrazione di realtà territoriali particolarmente complesse, quali quelle metropolitane.

Mentre quest'ultima esigenza è avvertita in tutte le realtà qualificabili come metropolitane (che esigono, come tali, il riconoscimento di competenze ulteriori, rispetto a quelle attribuite agli enti locali classici), la prima si rivela particolarmente urgente nelle metropoli che estendono i loro confini urbanistici oltre il perimetro del territorio del comune centroide (ciò che in Italia accade soprattutto a Napoli e a Milano).

Si aggiunga che mentre in alcune città la conurbazione si estende per tutto il territorio provinciale ed anche oltre (Milano e Napoli), in altre (Reggio Calabria e Bologna) il peso demografico del comune capoluogo, rispetto a quello dei comuni della provincia, si rivela molto ridotto, così come la configurazione geografica rivela una concentrazione molto ristretta (rispetto ai confini della provincia) dell'area qualificabile come metropolitana.

In Italia, com'è noto, i progetti di istituzione delle città metropolitane sono rimasti sulla carta: dal primo più datato della legge n. 142 del 1990 (artt. 17-21), all'altro del testo unico degli enti locali n. 267 del 2000 (artt. 22-27), fino alla legge sul federalismo fiscale n. 42 del 2009 (art. 23).

La questione è rimasta irrisolta per diversi fattori: per un verso, la difficoltà di applicare il modello di governo unico e non differenziato della sovracomunalità, individuato dalla norma, in tutte le nove concentrazioni urbane qualificate come aree metropolitane, molto disomogenee fra di loro per dimensioni e caratteristiche e di coordinarlo con gli altri livelli di governo locale tradizionali (regione, provincia, comuni); e, per l'altro, l'esistenza di forti veti istituzionali incrociati, che hanno paralizzato l'azione delle regioni e delle autonomie locali.

L'istituzione della città metropolitana è sempre stata percepita come una minaccia per tutte le autonomie coinvolte: le regioni hanno avvertito il pericolo di un ridimensionamento della loro sfera di potere, a vantaggio di una intensa e competitiva concentrazione di funzioni all'interno del territorio regionale, le province hanno temuto la loro scomparsa od il loro forte ridimensionamento, il comune capoluogo si è preoccupato (anche nell'ipotesi di sopravvivenza) di una sicura limitazione del suo ruolo di governo della città, i comuni satellite, da ultimo, hanno previsto un'inaccettabile egemonia del comune capoluogo o, comunque, una significativa perdita di competenze nell'amministrazione di alcuni servizi<sup>1</sup>.

Dopo il fallimento della legge 142/902, come noto, la Città metropolitana è riapparsa nella modifica del Titolo V parte II della Costituzione (legge n. 3 del 18 ottobre 2001). Nella riforma è stato sancito 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 Costituzione (art. 114) e i Comuni, le Province, le Città metropolitane sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze (art. 118 co. 2).

Infine il nuovo titolo V della Costituzione sancisce che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni dispongono di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio. Lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni anche per scopi diversi dall'esercizio delle loro funzioni (art. 119).

In pratica, pur senza disegnare un modello completo di federalismo, la riforma del Titolo

---

<sup>1</sup> Come si vede, ogni livello di governo poteva vantare ragioni, in un'ottusa ottica di difesa delle proprie prerogative, per opporsi alla nascita delle città metropolitane, con la conseguenza, tuttavia (quanto dannosa per il Paese è agevole immaginare), che le forti concentrazioni urbane sono rimaste sprovviste di strumenti di governo adeguati ad amministrarle.

<sup>2</sup> Con tale legge si istituivano le nove Città Metropolitane con possibilità per le Regioni speciali di istituire le proprie, ed entro sei mesi le Regioni dovevano delineare l'area metropolitana, entro due anni doveva esserci la legge statale di istituzione. Niente di tutto questo è successo, tant'è vero che nel 1993 l'istituzione di Città Metropolitana viene trasformata in eventuale e facoltativa, cercando in questo modo di vincere le resistenze che c'erano da parte di tutti gli enti locali allora esistenti: le resistenze della Regione che avrebbe visto la creazione di un importantissimo ente, il capoluogo, che sarebbe diventato quasi il competitor della Regione medesima; le resistenze del mega-Comune centrale che si vedeva sottrarre alcune importanti funzioni; le resistenze dei Comuni contermini, lo sentiamo ancora adesso, che non vogliono diventare la banlieue, i comuni serventi quello centrale

V ha costituzionalizzato le Città metropolitane che risultano sostanzialmente equiparate a Regioni, Province, Comuni.

Così dopo la riforma del Titolo V il governo locale risulta formato da tre enti territoriali, il Comune, la Provincia, la Città metropolitana quest'ultima, a differenza dei Comuni, delle Province e delle Regioni, è costituita senza continuità territoriale, cioè solo in particolari aree metropolitane<sup>3</sup>. Dunque, le Città metropolitane non sono più una istituzione eventuale per il governo delle aree metropolitane, ma sono, almeno sulla Carta costituzionale, riconosciute come un ente necessario inserito a pieno titolo tra i livelli di governo<sup>4</sup>.

Purtroppo, dopo la sua approvazione non sono state attivate iniziative e procedure di attuazione della nuova architettura costituzionale e per lungo tempo sono rimaste da precisare le funzioni, le competenze, le risorse finanziarie e fiscali, oltre al sistema elettorale. Così la decennale incertezza è diventata ventennale.

Si aggiunga che l'esaltazione del concetto di federalismo fiscale ha ulteriormente messo in ombra la necessità di assumere a livello generale una serie di decisioni preliminari rispetto alla determinazione delle relazioni fiscali, fra le quali vanno ricordate la definizione delle linee per il riparto di competenze fra Stato e periferia, l'individuazione dei livelli minimi essenziali, la previsione di procedure di raccordo. Ciò a discapito del più generale impianto devolutivo del titolo V, ma anche dello stesso sistema di decentramento tributario, che perde in termini di efficienza e redistribuzione del potere a livello territoriale.

D'altra parte, non si può dimenticare che la riforma del 2001 affonda le sue radici nel malcontento e nella diffidenza, in generale rispetto alla gestione della cosa pubblica a livello

<sup>3</sup> Nel Disegno di legge costituzionale n.1429 all'esame della Camera dal 19 novembre, è stata prevista la definitiva abolizione delle provincie con conseguente modifica degli artt.114, 118 e 119 della Costituzione.

<sup>4</sup> In Dottrina, solo per citarne alcuni, M.C. FREGNI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, Rass. Trib., 2005, ; F. GALLO, *Ancora in tema di autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Rass. Trib., 2005...; CNEL, *Osservazioni e proposte. La riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002; K. NIKIFARAVA, *L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento*, Le istituzioni del federalismo, 2006, 752; L. ANTONINI, *La prospettiva del federalismo fiscale alla luce del nuovo art.119 della Costituzione*, giugno 2002, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) ; F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art.119 della Costituzione*, Rass. Trib., 2002, 586; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art.119: un economista di fronte alla nuova Costituzione* in Le Regioni, 2001, 188; M.BASILAVECCHIA, L.DEL FEDERICO, F.OSCULATI, *Il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario mediante tributi propri e partecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art.119 della Costituzione*, Le istituzioni del federalismo, 2006, 669; F.PICA, *Le partecipazioni nella riforma del titolo V della Costituzione*, Rass. Trib., 2003, 1233.

centrale, più nello specifico rispetto alla gestione delle risorse finanziarie<sup>5</sup>.

Dopo più di vent'anni, dopo una lunga fase di inattuazione di normative prima solo ordinarie poi anche di rango costituzionale il 3 aprile 2014, la Camera, in terza lettura, ha definitivamente approvato il d.d.l. governativo del 26 luglio del 2013 intitolato «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni», ora legge 7 aprile 2014, n.56.

Il testo definitivo presenta notevoli aspetti innovativi rispetto a quello governativo; si discosta parzialmente da quello approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati.

L'istituzione delle Città metropolitane, fatta eccezione per Reggio Calabria, è prevista a partire dalla data di entrata in vigore della legge stessa (art. 1, comma 12). Nel testo in oggetto non si fissa più una data determinata per la costituzione delle Città metropolitane (il 1° gennaio 2014, nel disegno governativo, già tuttavia eliminata nel passaggio alla Camera) ma se ne prevede comunque, all'art. 1, comma 16, il subentro alle Province a partire dal 1° gennaio 2015 (anziché il 1° luglio 2014 d.d.l. governativo; 30 settembre 2014 testo approvato alla Camera). La loro concreta operatività, dunque, viene ad essere stabilita senza condizioni.

Ciò non dovrebbe sollecitare facili entusiasmi rispetto alla probabilità di concreta attuazione dell'ente, dal momento che anche il d. l. n. 95 del 2012, convertito nella legge n. 135 del 2012, prevedeva l'istituzione delle Città metropolitane a partire dal 1 gennaio 2014. Ma oltre al fatto che, com'è noto, esso disponeva una serie di adempimenti da porre in essere nel 2013 finalizzati, appunto, all'istituzione della Città metropolitana il 1° gennaio 2014, la cui efficacia è stata sospesa dall'art.1, comma 115, della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità per il 2013), le disposizioni sulla Città metropolitana sono state oggetto di dichiarazione di illegittimità costituzionale con sentenza n. 220 del 2013.

Ebbene, anche la legge in parola, a fronte della previsione della data di subentro delle Città metropolitane alle Province, prevede una serie di adempimenti che devono precedere il 1° gennaio 2015 di notevole complessità.

Scopo della presente analisi è soffermarsi sull'effettiva funzionalità delle Città metropolitane con specifico riferimento alla loro autonomia finanziaria necessaria alla reale

<sup>5</sup> Gli anni Novanta sono quelli di tangentopoli e della "rivolta" delle regioni del nord che prima di condurre alla modifica dell'assetto costituzionale passeranno attraverso lo sviluppo delle leghe, dei referendum sul sistema elettorale, dei progetti della Bicamerale cosiddetta D'Alema, delle leggi Bassanini.

concretizzazione delle funzioni ad esse assegnate.

## 2. L'autonomia finanziaria

Prima di analizzare nello specifico le problematiche dell'autonomia finanziaria delle città metropolitane si ritiene opportuno soffermarci sul principio di autonomia finanziaria presente nel nostro ordinamento.

Il modello costituzionale dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali si fonda su tre elementi principali: l'autosufficienza finanziaria, l'autonomia di entrata e l'autonomia di spesa. Questa che a primo avviso sembrerebbe una definizione, in realtà è una vera e propria equazione, nella quale i valori da attribuire a ciascuno dei termini possono cambiare, ma devono essere sempre tali da assicurare il risultato finale dell'autonomia intesa come effettiva autodeterminazione della propria struttura finanziaria<sup>6</sup>.

L'art. 119 sancisce al primo comma che « I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa», i commi 2 e 3 poi precisano le modalità di finanziamento degli enti territoriali.

Tali commi individuano, essenzialmente, le fonti di finanziamento di detti enti nei tributi ed entrate propri<sup>7</sup>, nella compartecipazione<sup>8</sup> al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente, nel fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante<sup>9</sup>.

Il quarto comma fissa, poi, la regola generale, nota come regola di autosufficienza finanziaria, per la quale le risorse indicate nello stesso articolo 119 “consentono ai Comuni, alle Province, alle Città Metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”<sup>10</sup>.

Il comma 5 infine sancisce che lo Stato può destinare risorse aggiuntive o effettuare

<sup>6</sup> K. NIKIFARAVA, *L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento*, Le istituzioni del federalismo, 2006, 752; P. Boria, *La potestà regolamentare e l'autonomia tributaria degli enti locali*, in Riv. Dir. Trib., 2013, 409.

<sup>7</sup> M. BASILAVECCHIA, L. DEL FEDERICO, F. OSCULATI, *Il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario mediante tributi propri e compartecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art.119 della Costituzione*, Le istituzioni del federalismo, 2006, 669.

<sup>8</sup> F. PICA, *Le compartecipazioni nella riforma del titolo V della Costituzione*, Rass. Trib., 2003, 1233.

<sup>9</sup> Quando verrà approvato il DDI Costituzionale n.1429 i tributi e le entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali saranno stabiliti e applicati secondo quanto disciplinato dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

<sup>10</sup> Il termine “consentono” sarà, dopo la modifica costituzionale sostituito da “assicurano”.

interventi speciali per gli enti territoriali al fine di « promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni»<sup>11</sup>.

Se analizziamo la disposizione del comma tre<sup>12</sup>, cioè l'istituzione di un fondo perequativo con legge dello Stato senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante e, quanto sancito dal comma quattro, cioè che le risorse indicate nell'art.119 consentono (in futuro assicurano) agli enti locali e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, non si può non concordare con autorevole dottrina<sup>13</sup> secondo la quale «Il riferimento alla minore capacità fiscale... deve valere solo per il finanziamento delle funzioni non essenziali – collegate, perciò, a diritti che, pur essendo rilevanti, non possono tuttavia definirsi civili o sociali e, quindi, non devono essere necessariamente garantiti con carattere di uniformità... La parametrizzazione al fabbisogno presupposta dal quarto comma dovrebbe, invece, permanere per quanto riguarda i livelli essenziali dei diritti sociali e civili fissati dallo Stato (*rectius*, le funzioni c.d. fondamentali) ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) e p). E ciò perché dal punto di vista costituzionale (ma anche del buon senso politico) la distribuzione delle risorse per finanziare la spesa per diritti essenziali risponde alla norma fondamentale dell'art. 3 Cost., che impone di assicurare, a parità di condizioni, uguale trattamento a tutti i cittadini della Repubblica, in qualunque zona del paese risiedano. Non dovrebbe esservi dubbio che, almeno per questi diritti, tale principio fondamentale prevale su quello della “minore capacità fiscale” previsto dal richiamato art. 119, comma 3, Cost. e dà, perciò, una specifica valenza applicativa al quarto comma dell'art. 119

<sup>11</sup> Un'autorevole sintesi delle disposizioni dell'art. 119 può essere ritenuta quella che proviene dalla Corte costituzionale (sentenza n. 423/2004): *"..in base al nuovo testo dell'articolo 119, le Regioni – come gli enti locali – sono dotate di «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (primo comma) e godono di «risorse autonome» rappresentate da tributi ed entrate propri, nonché dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (secondo comma). E per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo «senza vincoli di destinazione» (terzo comma). Nel loro complesso tali risorse devono consentire alle Regioni ed agli altri enti locali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma). Non di meno, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato può destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore «di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (quinto comma)".*

<sup>12</sup> Comma che resterà invariato dopo la riforma costituzionale.

<sup>13</sup> F. GALLO, *L'Enciclopedia del Diritto e l'evoluzione del diritto tributario: dalle nozioni di tributo e di capacità contributiva al federalismo fiscale e all'accertamento tributario*, Relazione al Convegno: L' Enciclopedia del Diritto: esperienze e prospettive, 2008.



Cost.».

La distinzione di forme di finanziamento a secondo del tipo di funzioni da finanziare (funzioni essenziali o non essenziali) sembra essere stata recepita dalla legge delega di attuazione dell'art.119 della Costituzione.

Con la legge delega n.42 del 5 maggio 2009 recante l' «Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione - Delega al governo in materia di federalismo fiscale» il legislatore si è prefissato un sistema fiscale imperniato su «tributi propri» regionali e locali, più un fondo perequativo per ridurre le differenze di disponibilità fra regioni e regioni<sup>14</sup>.

Dall'assetto definito con le norme delegate dipendono non soltanto gli equilibri di finanza pubblica, ma anche il livello e la qualità dei servizi erogati ai cittadini, nonché l'efficienza delle più diffuse ramificazioni della pubblica amministrazione.

La legge delega al Capo I disciplina i contenuti e le regole di coordinamento finanziario.

In particolare l'art.1, in modo dettagliato, individua l'ambito di intervento del disegno di legge sancendo che i fini sono quelli di assicurare autonomia di entrata e di spesa ai comuni, province, città metropolitane e regioni e di garantire i principi di solidarietà e coesione sociale per sostituire il criterio della spesa storica e garantire responsabilizzazione, effettività e trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.

Per raggiungere tali fini, sempre l'art.1 della legge delega, sancisce che vengono date disposizioni - perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese - volte a stabilire i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e disciplinare l'istituzione e il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali.

Fatte tali doverose premesse dobbiamo affrontare la *vexata quaestio* del finanziamento della Città Metropolitana partendo dal presupposto che l'autonomia tributaria locale, è la vera garanzia di una credibile Città Metropolitana<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> R. LUPI, *Fiscalità e tributi nel disegno di legge sul federalismo*, Corr. trib., 2008, 3081, G. RAGUCCI, *La legge delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost. Due proposte a confronto*, Riv. dir. trib., 2008, 687; M. INGROSSO, *Il disegno di legge delega sul federalismo fiscale, diverso a futura memoria*, in *Innovazione e diritto* n.6/2008; M. CARDILLO, *Il principio di sussidiarietà nell'attuazione del federalismo fiscale*, in "I percorsi del federalismo fiscale", a cura di Antonio Uricchio, Cacucci, 2012, 45.

<sup>15</sup> H.CHERNICK, A.RESCHOVSKY, *Comment on deductibility of State and local tax*, National tax Journal, 1987.

### 3. Il finanziamento delle città metropolitane: il rapporto tra funzioni e risorse

Oggi diversamente dagli anni '70 ha un senso associare l'idea della *governance* di area vasta su scala metropolitana all'argomento della fiscalità locale, stanti anche i gradi di libertà garantiti su questo versante dalla legge 42 del 2009 e dai decreti attuativi.

A tal fine non può non richiamarsi quanto affermato dallo stesso art. 119 Cost., laddove questo chiarisce che il rapporto tra funzioni e risorse è strettamente interconnesso, nel senso che senza risorse non è possibile esercitare le funzioni e l'esercizio delle funzioni presuppone la disponibilità delle risorse: appunto da reperirsi attraverso lo strumento tributario e, ove necessario, attraverso l'intervento perequativo (stante il fatto che il ricorso all'indebitamento è ammesso solo per investimenti)<sup>16</sup>.

Occorre quindi che sia sempre assicurato un qualche equilibrio dinamico tra funzioni e risorse, e viceversa. Il binomio funzioni-risorse, infatti, è alla base delle disposizioni costituzionali in tema di relazioni intergovernative finanziarie. In questo senso, al quarto comma dell'art. 119 Cost., è previsto appunto che le entrate ordinarie dei vari livelli di governo costituiscano lo strumento per finanziare, integralmente ed indistintamente (Nel senso che, quanto alle entrate ordinarie es. proventi derivanti da tributi derivati, propri, addizionali e compartecipazioni, oltre a quelle derivanti dal fondo perequativo di cui al terzo comma dell'art. 119 Cost., queste escludono qualsiasi vincolo di destinazione), le funzioni pubbliche ad ogni livello attribuite, dunque secondo il principio di autosufficienza finanziaria<sup>17</sup>.

Da quanto sopra, consegue allora che il vincolo dell'integrale finanziamento delle funzioni – a sua volta – presuppone la concreta individuazione delle funzioni pubbliche attribuite ai

<sup>16</sup> Tradizionalmente, il *princ* non può che essere costituito dall'attribuzione delle funzioni alle quali, appunto, non può che seguire l'individuazione di adeguati strumenti di finanziamento. Con la riforma del Titolo V, tuttavia, sembra che le decisioni sulle entrate debbano essere precedenti a quelle di spesa, fatto salvo – con alcuni correttivi – il finanziamento delle funzioni legate alla tutela dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. In tal senso F. COVINO, *Il criterio della standardizzazione dei costi e i meccanismi perequativi nel disegno di legge di delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in [www.Federalismi.it](http://www.Federalismi.it), 2009, 2. Ritiene invece che, anche in un sistema federale, prima vengano le funzioni e poi le relative risorse, F. BASSANINI, *Il "modello federale" e il federalismo fiscale*, in Astridonline, 2008.

<sup>17</sup> Sul principio di autosufficienza finanziaria, V. CERIANI, *Federalismo, sperequazione, tributi*, in *Rass. Trib.*, 2002, 1686; F. BASSANINI, *Il federalismo fiscale tra autonomia e convergenza europea: una proposta*, in ID., G. MACCIOTTA, *L'attuazione del federalismo fiscale: una proposta*, Bologna, 2003, 33 ss.

Si badi peraltro che, come già rilevato, la clausola di autosufficienza finanziaria di cui all'art. 119 Cost. può essere intesa in due modi completamente differenti: i) come disimpegno dello Stato; ii) oppure in termini di garanzia dell'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali da parte dello Stato (cfr. A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, 2007, 898).

vari livelli di governo; il livello d'esercizio delle funzioni ritenuto adeguato e non discriminatorio, dunque secondo un criterio di ragionevolezza; i costi d'esercizio delle singole funzioni<sup>18</sup>.

Tuttavia, al riguardo, poiché il quadro costituzionale è caratterizzato da una certa elasticità, specialmente con riferimento all'individuazione delle funzioni, così come pure con riferimento alla soglia di differenziazione ritenuta accettabile nell'esercizio delle funzioni stesse, si ha che la differenziazione delle risorse per l'esercizio di date funzioni, specie se inerenti i diritti c.d. "fondamentali"<sup>19</sup>, dovrà essere alquanto modesta, beninteso fino al raggiungimento del limite minimo (*rectius*: essenziale) ritenuto normale e non discriminatorio<sup>20</sup>; maggior differenziazione, invece, sarà certamente ammissibile riguardo le funzioni c.d. "non fondamentali"<sup>21</sup> e – come ora accennato – riguardo quelle c.d. "fondamentali" solo oltre la soglia (minima) "essenziale".

Tale differenziazione nell'esercizio delle funzioni apprestate dai vari territori, frutto pure delle diverse scelte politiche che ne stanno alla base, è dunque non solo necessaria, ma anche auspicabile, allo scopo di conferire sostanza ad un ordinamento fondato sulle autonomie, con il solo limite della conservazione del valore dell'unitarietà.

Detto ciò se l'autonomia tributaria locale è decisiva, il compito primario dello studioso di finanza metropolitana consiste oggi nell'offrire suggerimenti ai *policy makers* coinvolti, perché

<sup>18</sup> Va sul punto rilevato che la Costituzione, pur facendo riferimento all'esercizio "normale" delle funzioni, non prende esplicita posizione sulla metodologia da seguire, in concreto, per il calcolo del costo delle funzioni stesse, cosicché la declinazione delle medesime secondo degli standard normali (piuttosto che secondo il criterio del costo effettivo che, in quanto tale, finisce per variare da ente a ente in funzione di vari possibili parametri tra i quali l'efficienza gestionale dell'ente stesso) potrebbe anche prestarsi a dar luogo a degli avanzi o dei disavanzi rispetto alle risorse di cui agli strumenti di finanziamento (appunto paramtrate, ex ante, agli standards), a vantaggio e a detrimento, rispettivamente, degli enti più efficienti ovvero meno efficienti. I profili competitivi appena delineati, quindi, debbono essere temperati attraverso l'intervento perequativo. E ciò anche in ragione del disposto di cui al quarto comma dell'art. 119 Cost., in base al quale le risorse debbono garantire il finanziamento integrale delle funzioni; così come pure se si considera che, a mente del quinto comma del medesimo art. 119, le risorse (diverse dai contributi speciali e aggiuntivi), devono coprire il normale esercizio delle funzioni.

<sup>19</sup> Come accennato, anche con riferimento ai costi connessi al normale esercizio delle funzioni, alle quali sono collegati i livelli essenziali delle prestazioni tese a garantire l'esercizio dei diritti civili e sociali, non vi sono particolari indicazioni da parte del legislatore costituzionale.

<sup>20</sup> Quindi, al di sopra del livello minimo, la discrezionalità che spetta a ciascun ente permetterebbe anche una diversa articolazione relativa al livello di esercizio delle varie funzioni su base territoriale, non comportando l'eventuale differenziazione una qualche discriminazione in termini di limitazione dei diritti fondamentali.

<sup>21</sup> Nel senso che la perequazione non deve necessariamente coprire per l'intero il costo delle relative funzioni, altrimenti si avrebbe uniformità e non autonomia.

indirizzino le decisioni fiscali degli enti singoli e dell'ente metropolitano verso l'obiettivo dell'equità tra territorio e tra cittadini, nel rispetto dell'efficienza e del principio del beneficio, ma soprattutto nell'approfondire i legami - forse non del tutto chiari qualche decennio fa - tra pianificazione e perequazione urbanistica, perequazione territoriale e perequazione fiscale; offrire un supporto per individuare quali siano le politiche fiscali più appropriate per favorire sia la coesione all'interno della città, sia la compattezza concorrenziale di quest'ultima, in quanto distretto produttivo e commerciale in un contesto globalizzato quale è quello odierno.

Ebbene, con riferimento al tema del finanziamento nel concreto panorama italiano odierno, va ricordato che l'articolo 15 della legge delega sul federalismo fiscale, dedicato proprio al finanziamento delle Città Metropolitane, precisa che alle Città Metropolitane verrà applicata la disciplina stabilita per gli altri enti locali e - prosegue - con la garanzia che dovranno essere eventualmente definanziati gli enti locali le cui funzioni sono trasferite, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa, in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni.

Le disposizioni della legge 42 del 2009 spianano la strada all'articolo 24 del decreto legge 68 del 2011, secondo il quale il nuovo ente disporrà di numerosi cespiti di entrata e non solo di quelli che coprono le funzioni fondamentali della Città Metropolitana, ma anche la pianificazione territoriale generale e la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale e le altre funzioni delle Città Metropolitane.

In generale, l'onnicomprensiva disciplina dei meccanismi per l'adeguamento normativo e finanziario dell'autonomia di entrata delle Città Metropolitane, disporrà in misura corrispondente alla complessità delle funzioni ad esse attribuite, da affidarsi alla legge di stabilità<sup>22</sup>.

In sintesi, di fronte al compito di stabilire una dotazione finanziaria congrua per la Città Metropolitana, il legislatore assume una posizione assai elastica e flessibile, partendo dall'assunto che, nel concreto di ogni specifica situazione, tale dotazione debba corrispondere al carico di competenze effettivamente assunte: o solo quelle della scomparsa Provincia; o

---

<sup>22</sup> Si evidenzia che nella legge di stabilità 2015 è stato previsto un taglio di 1 miliardo per il 2015, di 2 miliardi per il 2016 e 3 miliardi per il 2017 con l'ovvia conseguenza che difficilmente saranno garantiti i servizi essenziali ai cittadini delle città metropolitane.

quello della Provincia più qualche spezzone di competenze di area vasta del Comune capoluogo e/o degli altri comuni; o quelli della Provincia più qualche competenza comunale e regionale devoluta.

### **3.1. Le funzioni della Città metropolitana e il problema del loro finanziamento**

Abbiamo ora gli strumenti per analizzare quanto disciplinato dalla legge n. 56 del 2014, che detta, come anticipato, un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione delle città metropolitane, la ridefinizione del sistema delle province ed una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni.

Il provvedimento individua 9 città metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, cui si aggiunge la città metropolitana di Roma capitale. Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima. E' previsto un procedimento ordinario per il passaggio di singoli comuni da una provincia limitrofa alla città metropolitana (o viceversa).

Venendo alle funzioni attribuite alle Città metropolitane, ai sensi dell'art.1, comma 44, si distinguono 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, dalle funzioni fondamentali individuate ai sensi dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. p).

Le città metropolitane così ereditano le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province, nonché ulteriori funzioni fondamentali.

Le funzioni fondamentali delle province individuate dalla legge sono: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali c) programmazione provinciale della rete scolastica d) raccolta ed elaborazione dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Le ulteriori funzioni fondamentali, invece, sono:

a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio

metropolitano (atto di indirizzo per gli enti del territorio metropolitano);

b) pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni ricompresi nel territorio metropolitano;

c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. D'intesa con i comuni interessati, la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;

d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;

e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;

f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione.

Lo Stato e le regioni potranno attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (ex art. 118, comma 1 Cost.)

Così oltre al catalogo di funzioni fondamentali appena passato in rassegna, il legislatore si è preoccupato di chiarire (forse in maniera tecnicamente ultronea, ma politicamente opportuna) che lo Stato e le regioni, nell'esercizio delle rispettive competenze, attribuiscono ulteriori funzioni amministrative alle città metropolitane, in ossequio ai criteri dettati dall'articolo 118 della Costituzione.

La disposizione, ancorché probabilmente superflua (bastava la previsione costituzionale), rivela un'evidente volontà del legislatore di responsabilizzare lo Stato e le regioni nell'individuare, negli ambiti di rispettiva competenza, quelle funzioni che, in quanto rispondenti alle esigenze di amministrazione proprie di realtà territoriali complesse quali quelle metropolitane, devono essere allocate presso il relativo livello di governo, in modo da consentirne un esercizio più utile ed appropriato ai bisogni della comunità di riferimento.

Si tratta, in definitiva, di un monito del legislatore ad un uso corretto e responsabile della sussidiarietà verticale enunciata dall'articolo 118 della Costituzione.

Restano da esaminare le fonti di finanziamento e le dotazioni patrimoniali delle città

Metropolitane.

A quali risorse finanziarie si farà ricorso per rendere efficace il governo metropolitano? Si ripeterà l'errore di sempre per cui si mette mano all'ordinamento istituzionale senza una contestuale riforma della finanza locale? Come si finanzieranno le città metropolitane?

L'art. 1 comma 47 della legge 56/2014 sancisce che passano 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, all'atto del subentro alla provincia.

Il legislatore si è preoccupato, così di assegnare un nucleo consistente di funzioni fondamentali alle città metropolitane, ma non di assicurare a queste ultime dei meccanismi adeguati e strutturali di finanziamento (funzionali al funzionamento dell'ente ed all'esercizio dei rilevanti compiti ad esso attribuiti).

Nel DI 95/2012, invece, all'art.18 comma 8 – come visto dichiarato incostituzionale – oltre a prevedere il subentro della città metropolitana alla provincia a titolo universale nei rapporti giuridici attivi e passivi e in tutti i diritti reali, venivano sancito che alle città metropolitane spettavano “le risorse finanziarie di cui agli articoli 23 e 24 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68”.

Tale inciso è scomparso nel testo normativo in commento e, seppure viene previsto che la città metropolitana subentri, quale successore a titolo universale, in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi e in tutti i diritti reali intestati alla provincia contestualmente soppressa (ivi comprese, ovviamente, anche le partecipazioni societarie e le proprietà immobiliari), la norma non è di immediata interpretazione nell'identificazione dei meccanismi adeguati e strutturali di finanziamento funzionali al funzionamento dell'ente ed all'esercizio dei rilevanti compiti ad esso attribuiti.

Se le città metropolitane hanno costituito per lungo tempo l'araba fenice del sistema autonomistico italiano, ci si poteva aspettare che al momento della loro istituzione, dopo oltre vent'anni dalla loro prima previsione, la disciplina del sistema di finanziamento si strutturasse in modo più adeguato. Invece l'art.1 comma 47 della ln.56/2014 non fa nessun riferimento alle fonti di finanziamento.

Nonostante quindi sia stata introdotta una nuova disciplina – rispetto al percorso che era stato individuato nell'art. 23 della legge delega n. 42 del 2009 – delle città metropolitane, il

legislatore non ha poi compiuto lo sforzo di strutturare anche una specifica normativa per la parte finanziaria.

In altre parole, è cambiato il modello strutturale, essendo stato superato l'impianto originariamente previsto dall'articolo 23 della legge n. 42 del 2009, ma il sistema di finanziamento è rimasto invariato denotando la scarsa consapevolezza di quanto i meccanismi di finanziamento siano invece fondamentali<sup>23</sup>.

Nella legge delega n. 42 del 2009 invece l'art. 15 presentava una struttura sintetica ma ben definita nelle linee di principio, che denotava una consapevolezza della necessaria corrispondenza fra risorse e funzioni, specificando anche un'attribuzione di specifici tributi, «anche diversi da quelli assegnati ai comuni».

L'art.15 rubricato "Finanziamento delle città metropolitane" sancisce che con specifico decreto legislativo è assicurato il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane mediante l'attribuzione ad esse dell'autonomia impositiva corrispondente alle funzioni esercitate dagli altri enti territoriali e il contestuale definanziamento nei confronti degli enti locali le cui funzioni sono trasferite, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. Il medesimo decreto legislativo assegna alle città metropolitane tributi ed entrate propri, anche diversi da quelli assegnati ai comuni, nonché disciplina la facoltà delle città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali.

Ad attuare tale disposizione è l'art.24 del Dlgs 6 maggio 2011, n.68 rubricato "Sistema di finanziamento delle città metropolitane".

In particolare viene sancito che alle città metropolitane sono attribuiti, a partire dalla data di insediamento dei rispettivi organi, il sistema finanziario e il patrimonio delle province soppresse.

Sono attribuite alle città metropolitane, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata, le seguenti fonti di entrata:

---

<sup>23</sup> Giustamente Costantino Mortati definiva l'autonomia finanziaria come la pietra angolare del sistema delle autonomie, cfr C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, IX ed., 906.



- a) una compartecipazione al gettito dell'IRPEF prodotto sul territorio della città metropolitana;
- b) una compartecipazione alla tassa automobilistica regionale;
- c) l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori;
- d) l'IPT;
- e) ulteriori fonti di entrata facoltative (rimesse cioè alla decisione discrezionale, anzi, politica dell'ente) quali l'addizionale sui diritti d'imbarco portuali e aeroportuali, l'imposta sulle emissioni sonore e l'imposta di scopo (fermo restando che la pertinente potestà impositiva dev'essere attribuita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che provvede ad armonizzarla con il sistema perequativo e con il fondo di riequilibrio).

Tali fonti di entrata finanziano:

- a) le funzioni fondamentali della città metropolitana già attribuite alla provincia;
- b) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
- c) la strutturazione di sistemi di coordinati di gestione dei servizi pubblici;
- d) la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- e) le altre funzioni delle città metropolitane.

Viene altresì sottolineato che con la legge di stabilità, ovvero con disegno di legge ad essa collegato, può essere adeguata l'autonomia di entrata delle città metropolitane, in misura corrispondente alla complessità delle funzioni attribuite, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

La norma prevede anche la possibilità nel caso di trasferimento di funzioni da altri enti territoriali alle città metropolitane, in attuazione dell'articolo 15 della citata legge n. 42 del 2009, di una corrispondente maggiore autonomia di entrata con conseguente definanziamento degli enti territoriali le cui funzioni sono state trasferite.

Infine viene sancito che con lo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui sono attribuite a ciascuna città metropolitana le proprie fonti di entrata viene assicurata l'armonizzazione di tali fonti di entrata con il sistema perequativo e con il fondo di riequilibrio.

Come si vede, si tratta di un sistema di finanziamento, costruito, senza alcun residuo di finanza derivata, nella logica dell'autonomia finanziaria, e destinato, se correttamente attuato,

a soddisfare compiutamente le esigenze di finanziamento dei rilevanti compiti di governo assegnati alle città metropolitane.

Né varrebbe obiettare che il meccanismo di finanziamento appena descritto penalizza il territorio metropolitano, atteso che le imposte eventuali (nelle quali appaiono ravvisabili le potenzialità dannose indicate da qualcuno) non sono state previste come direttamente funzionali al finanziamento delle funzioni (per le quali basta il sistema tributario stabilito a regime) e risultano, al contrario, rimesse alla valutazione politica degli organi di governo dell'ente, che dovrà apprezzare il grado di sacrificio sopportabile dal territorio, in rapporto ai corrispondenti benefici che ne dovrebbero derivare in termini di crescita economica e di coesione sociale (senza contare che, ad esempio, l'addizionale sui diritti di imbarco colpisce in misura molto limitata i residenti)<sup>24</sup>.

Nonostante le buone intenzioni del legislatore delegato, però, quando venne redatto il decreto legislativo n. 68 del 2011 (relativo in particolare al finanziamento di regioni e province), l'attuazione della parte relativa alle città metropolitane non fu più di tanto oggetto di cura, come dimostra anche lo stesso scarno dibattito che avvenne all'interno della Commissione paritetica per il federalismo fiscale<sup>25</sup>.

Non vi era in quel momento la piena convinzione che il processo di istituzione delle città metropolitane sarebbe effettivamente andato a buon fine, e la costruzione della parte finanziaria risentì di questa circostanza.<sup>26</sup>

C'è poi un ulteriore aspetto che merita attenta considerazione, perché un problema non indifferente di costituzionalità si determina nel caso in cui la *governance* della città metropolitana si strutturi attraverso un Consiglio metropolitano di secondo grado, cioè i cui componenti siano eletti tra i sindaci ed i consiglieri comunali dei comuni ricompresi nel territorio della Città metropolitana. È questa un'ipotesi prevista dalla legge 56/2014 che potrebbe peraltro combinarsi anche con un Sindaco della città metropolitana non eletto dai cittadini ma dagli

<sup>24</sup> Si deve segnalare che il dPCM previsto dall'art.24 del d.lgs. n.68 del 2011, e finalizzato ad assicurare alle città metropolitane le entrate destinate a finanziarne l'attività, non è stato ancora adottato.

<sup>25</sup> Cfr., L. ANTONINI, *Federalismo fiscale e costituzione: una valutazione complessiva della legge n.42 del 2009* sul processo di attuazione della legge n. 42 del 2009, Atti del Convegno "I venerdì di Diritto e Pratica tributaria" 2012, "Regionalismo fiscale tra autonomie locali e diritto dell'Unione europea".

<sup>26</sup> G. FRANSONI, *La finanza delle città metropolitane*, in [www.astrid.it](http://www.astrid.it); nonché V. NICOTRA V., F. PIZZETTI, *La disciplina delle Città Metropolitane: un regime transitorio o un trompe l'oeil*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009, 289 e ss,

stessi amministratori locali.

In queste fattispecie non è facile ritenere tranquillamente rispettato quel principio *no taxation without representation* che costituisce un cardine universale dell'imposizione fiscale<sup>27</sup>. Basti pensare al potere che gli organi della città metropolitana acquisiscono in relazione alla manovrabilità dell'imposta sull'RCA, manovrabile, in rialzo o ribasso, fino a 3,5 punti percentuali, o alla stessa decisione sulla istituzione della imposta di scopo.

Si tratta di una problematica inerente la *ratio* democratica dell'imposizione fiscale, che non del tutto pacificamente potrebbe ritenersi rispettata nell'esercizio di poteri fiscali assegnati a organi individuati non più attraverso l'elezione diretta dei cittadini ma con procedimenti di secondo grado.

Nel caso delle città metropolitane, peraltro, in considerazione della novità che dovrebbe rappresentare la loro istituzione, appare del tutto inappropriato un sistema di finanziamento definito in termini tanto trascurati.

Si aggiunga inoltre che le funzioni contemplate dalla L.56/2014 sono più ampie di quelle individuate dall'art.24 comma 3 del Dlgs 68/2011.

L'immutata entità delle risorse a fronte di un ampliamento delle funzioni suggerisce che il finanziamento risulterà in prevalenza inadeguato a garantire la copertura dei costi.

Al tempo stesso, appare peraltro confermata la mancata previsione della possibilità di attribuire specifici tributi alle Città metropolitane.

#### **4. Autonomia tributaria e credibilità delle città metropolitane**

Se come detto la Città metropolitana è credibile se ha una reale autonomia tributaria dobbiamo allora tentare di trovare possibili soluzioni per un concreto finanziamento delle funzioni che la stessa andrà a svolgere.

Il primo problema da analizzare è quello della popolazione non residente per poi passare alla leva tributaria.

---

<sup>27</sup> L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*. Milano, 2005, 13 e ss.

#### 4.1. Le popolazioni non residenti

Come è noto, secondo la teoria economica della finanza pubblica il federalismo fiscale costituisce quella forma di rapporti tra livelli di governo, che ne consente una semplificazione, da un lato favorendo una maggiore rappresentazione delle preferenze degli individui e dall'altro dando luogo a discrezionalità decisionali e differenze di trattamento.

Un primo rilevante limite ai potenziali benefici derivanti dal federalismo fiscale, è rappresentato dalla mancanza di coincidenza tra i confini geografici all'interno dei quali gli enti locali producono beni pubblici e hanno capacità impositiva, e quelli entro i quali si distribuiscono le basi imponibili e quindi le risorse fiscali.

Un secondo limite è riconducibile alle crescenti interdipendenze generate dalla mobilità degli individui. La presenza di popolazioni non residenti, le quali utilizzano i servizi offerti da diversi governi (e in particolare dal comune centrale rispetto ai comuni periferici), determina effetti differenziati sulla finanza locale e un probabile trasferimento dei costi sulla popolazione residente<sup>28</sup>.

Su questi due punti, coincidenza tra la giurisdizione politica e quella economica e mobilità degli individui, la teoria economica ha prodotto significativi contributi teorici, relativi principalmente ai vantaggi del decentramento politico al fine di migliorare l'adattamento dell'offerta di beni pubblici alle preferenze locali<sup>29</sup> (Oates 1972), e al modello della mobilità fiscale degli individui (Pestieu 1983<sup>30</sup>; Tiebout 1956<sup>31</sup>).

In sostanza, le aree urbane e metropolitane, sono il luogo privilegiato di scambio e di circolazione di beni e servizi, prodotti, informazioni, capitali e popolazioni. In esse i confini comunali non costituiscono frontiere, ma semplici delimitazioni amministrative permeabili agli scambi e alle migrazioni. Per contro, i poteri di regolazione e di bilancio di cui dispongono i governi locali, producono delle discontinuità territoriali (ad esempio in termini di regolazione dell'uso del suolo), di pressione fiscale e di servizi offerti, suscettibili di condizionare le scelte di localizzazione degli abitanti e delle attività economiche.

<sup>28</sup> A. BRUZZO, V. FERRI, *Statistiche territoriali a supporto dell'azione del federalismo fiscale*, Seminario Istat Aisre, L'informazione statistica per la conoscenza del territorio e il supporto delle decisioni, Roma 16 giugno 2010.

<sup>29</sup> W. E. OATES, *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972

<sup>30</sup> P. PESTIEU, *Fiscal mobility and local public goods. A survey of the empirical and theoretical studies of the Tiebout model*, in *Spatial Analysis of Public Facilities*, J.-F. Thisse and H. Zoller, (eds), North-Holland, 1983.

<sup>31</sup> C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Public Expenditures*, in *Journal of Political Economy*, 1956, 416.

Si tratta quindi di catturare il nesso fiscale dei flussi e fenomeni con particolare riferimento alla mobilità degli individui e delle imprese che attIVAno le dinamiche dello sviluppo urbano, e quindi il ciclo di vita delle città, e generano rilevanti interdipendenze fiscali tra i comuni<sup>32</sup>.

Ci riferiamo in particolare non solo alla mobilità dei pendolari rilevata nelle statistiche origine – destinazione, ma, in senso più generale, a quella delle nuove categorie sociologiche di consumatori (*city users*), di visitatori per affari o attività turistiche che utilizzano le metropoli e fanno delle aree metropolitane un particolare territorio di circolazione. Questi fenomeni, propri delle aree metropolitane, determinano un conflitto tra residenti, votanti, utenti e contribuenti e costituiscono uno specifico banco di prova per i governi metropolitani, in quanto incidono sulla finanza pubblica sia in termini di oneri netti a carico dei comuni, dovuti alla popolazione non residente, sia in termini di finanziamento di beni e servizi che servono a tutto il paese, sia in termini di necessità di trasferimenti finanziari intergovernativi.

Il problema che si pone, allora, è duplice. Da un lato, si viene a creare un po' d'inefficienza, poiché la domanda di servizi non è espressa unicamente dalla popolazione residente, ma anche da tutta la gente che va a lavorare, che però non vota per il Consiglio comunale e quindi non può far sentire la propria voce per la fornitura di servizi pubblici. Il livello di fornitura dei servizi dunque rimarrà costantemente inferiore rispetto al livello efficiente, causando anche una tendenza alla congestione. Dall'altra parte, si viene a generare anche una condizione d'iniquità a carico della popolazione residente che è l'unica a contribuire al finanziamento della fornitura di servizi, che vanno a favore di tutti (residenti e non).

Nel nostro contesto italiano si può forse passare sopra al fenomeno -generatore di questo tipo di situazione derivante dalla popolazione non residente ma cosiddetta "alloggiata": chi alloggia da qualche parte in un Comune, rispetto alle tasse comunali è abbastanza assimilabile a un normale contribuente residente, in quanto l'unica forma di tassazione di una certa importanza che non lo interessa è l'addizionale IRPEF, che fra l'altro una volta era opzionale. Si potrebbe dire dunque che non è dalla popolazione non residente, che alloggia e che è qui per studio, lavoro, turismo, eccetera, che deriva il grosso problema. Quello che realmente pesa su questo tipo di problematica – ed è cruciale nelle aree metropolitane – è la cosiddetta popolazione non residente giornaliera, sia quella che va e viene giornalmente, che affolla le

---

<sup>32</sup> S. PIPERNO, S. PIAZZA, G. POLA, *Sviluppo urbano e interdipendenze fiscali nelle aree metropolitane*, Ires Piemonte, 2006.

nostre tangenziali, i nostri mezzi pubblici, che può essere pendolare regolarmente per studio o lavoro, sia quella cosiddetta "di contatto", ossia la parte di popolazione che deve andare al centro dell'area metropolitana, per ragioni di qualunque tipo, quali accesso ad uffici pubblici, particolari forme di divertimento, negozi, eccetera.

L'area metropolitana, come soluzione del problema, sembrerebbe la via maestra, giacché in un'area metropolitana tutti gli abitanti dei Comuni interconnessi tra loro sono residenti e contribuenti. Naturalmente occorre che vi sia una corrispondenza fra l'area metropolitana della Città Metropolitana e quelle da cui originano queste popolazioni non residenti.

Per trattare le interdipendenze fiscali tra governi locali occorre considerare che la popolazione presente nelle aree metropolitane è costituita dalla somma della popolazione residente e di quella non residente, composta dalle componenti alloggiata, giornaliera e di contatto. Quest'ultima in quanto determina una serie di importanti conseguenze, per la fornitura dei servizi pubblici locali e per il loro finanziamento.

In particolare, va qui posta l'attenzione sul fatto che essendo le politiche pubbliche, e tra esse la finanza locale, essenzialmente rivolte ai residenti, non si tiene conto, o lo si è fatto in maniera insufficiente, delle implicazioni determinate dalle popolazioni non residenti provenienti da altre giurisdizioni. Ciò produce significative conseguenze sulla finanza pubblica metropolitana, che deve fondare la sua giustificazione sul principio di equivalenza che impone la coincidenza fra l'area dei benefici di una politica ed i confini della giurisdizione responsabile, e sulla *controprestazione* tra imposte e servizi, oltrechè sull'efficienza dei governi metropolitani.

Dunque, le tensioni tra le giurisdizioni amministrative, le competenze istituzionali, la produzione e la ripartizione delle risorse fiscali e finanziarie trovano la loro espressione più evidente nelle aree metropolitane, dove è maggiore la concentrazione delle attività economiche, la densità della popolazione e la mobilità degli individui. Allora, se da un lato la complessità delle questioni urbane richiede l'applicazione di competenze e di forme di governo specifiche, dall'altro evidenzia la necessità di un regime finanziario specifico e appropriato. Esso deve evitare i rischi di crisi della finanza locale che possono derivare da una carenza delle risorse fiscali disponibili, oppure da eccessivi differenziali orizzontali di spesa pubblica pro capite fra comuni.

La mobilità della popolazione comporta effetti differenziati sui bilanci degli enti presenti

nell'area. Sorge così il problema dei rapporti tra i processi di sviluppo urbano/metropolitano e l'assetto della finanza locale in una fase contrassegnata da una significativa crescita dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

Le tre problematiche che emergono e che sono strettamente interconnesse sono: le differenze in termini di capacità fiscale tra città centrale e aree suburbane; gli oneri (in termini di costo dei servizi pubblici) apportati al Comune centrale dalla popolazione non residente; i legami tra pianificazione urbanistica e fiscale.

L'obiettivo principale è quello di enucleare da tali ambiti problematici quelli che dovrebbero essere i tratti distintivi dell'organizzazione della finanza locale in un'area metropolitana.

Nel nostro paese si è posta scarsa attenzione al legame che sussiste tra i processi di sviluppo urbano e il sistema della finanza locale metropolitana in una fase di crescita rilevante dell'autonomia finanziaria locale.

Le domande che ci possiamo porre sono allora di due tipi: in che misura lo sviluppo urbano ha inciso sul potenziale fiscale della città centrale; in che misura lo sviluppo urbano ha generato esternalità fiscali tra città centrali e comuni contermini, o, per dirla in altri termini, quali sono gli oneri che la popolazione non residente genera sulla città centrale.

Bisognerebbe raggiungere la c.d. "fiscal health" che, letteralmente, potremmo tradurre come "salute finanziaria" intesa come la capacità di un ente locale di fornire un adeguato livello di servizi a fronte di un livello medio di pressione fiscale e tariffaria.

Ciò che si dovrebbe andare ad analizzare è la "differenza tra i fabbisogni di spesa di un governo locale e la sua capacità di raccogliere entrate autonome" <sup>33</sup> e "la capacità di un governo locale di fornire un livello medio di servizi con un livello medio di sforzo tributario ed extra-tributario" <sup>34</sup>.

Valutazioni di questo tipo richiedono quindi una conoscenza sia della capacità fiscale sia dei fabbisogni di spesa.

Una definizione sufficientemente precisa della capacità fiscale di un'amministrazione locale può essere la seguente: l'ammontare di entrate tributarie che un ente locale può raccogliere per

<sup>33</sup> A.RESCHOVSKY, *Urban fiscal problems: coordinating actions among governments*, in Burton Weisbord and James Worthy, North Western University Press.,1997.

<sup>34</sup> H.F.Ladd e J.Yinger, *The case for equalizing aid*, National Tax Journal, 1994, 211.

ogni livello di aliquota fiscale applicata sulle diverse basi imponibili ad esso assegnate. È bene ricordare che tali risorse derivano non solo da soggetti passivi residenti al suo interno, ma anche da quelli non residenti. Ad esempio, le imposte locali sulle attività produttive possono ripercuotersi su soggetti residenti in altri comuni dell'area metropolitana o in altre regioni attraverso i noti, ma difficilmente quantificabili, meccanismi traslativi. Specularmente, però, l'accresciuta mobilità delle persone all'interno delle aree metropolitane può comportare un consumo di servizi pubblici locali da parte di popolazione non residente che non contribuisce alla copertura dei loro costi. Una persona può infatti risiedere in una giurisdizione (sia come proprietario che affittuario), essere impiegata in un'altra e consumare in un'altra ancora. La stessa persona può risultare contribuente nella giurisdizione dove risiede e vota, ma anche in altre giurisdizioni dove non vota, nel caso in cui, ad esempio, vi possieda una abitazione sottoposta ad imposizione locale<sup>35</sup>.

I fabbisogni di spesa di un ente locale sono in genere identificati nel livello di spesa che consente ad esso di fornire un livello di servizi standard, dati i suoi indicatori di fabbisogno, cioè tenendo conto dei fattori esterni che influiscono sulla spesa ma che sono al di fuori della sua capacità di controllo. Purtroppo non esistono misure affidabili e aggiornate del fabbisogno relativamente alle città centrali delle aree metropolitane italiane. Una misura efficace di "salute finanziaria" sarebbe infatti rappresentata solo dal rapporto tra capacità fiscale e fabbisogni (fiscal gap). In sua assenza, la salute finanziaria delle grandi città può essere valutata in forma indiretta verificando l'andamento del numero indice della spesa corrente pro capite dei Comuni metropolitani rispetto a tutti gli altri Comuni non capoluogo di regione<sup>36</sup>. Quali imposte "metropolitane"?

L'istituzione della Città Metropolitana dovrà quindi basarsi su un ordinamento fiscale che sia in grado di: favorire la coesione, anziché la frammentazione concorrenziale, all'interno della area metropolitana; favorire la compattezza concorrenziale dell'area in quanto "distretto" produttivo e commerciale, nei confronti del resto del territorio regionale e nazionale;

<sup>35</sup> S.F. COCIANI, *Le basi della perequazione nel federalismo fiscale*, in *Rass. Trib.*, 2011, 53; F. GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2012, 1; C. BUCCICO, *Alcuni spunti di riflessione sull'attuazione del federalismo fiscale*, in *Rass. Trib.*, 2009, 1301; G. SELICATO, *la nuova autonomia degli enti territoriali*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2005, 1177; R. PEREZ, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rass. Trib.*, 2007, 54; F. PICA, *Le partecipazioni nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Rass. Trib.*, 2003, 1233

<sup>36</sup> S. COVINO, *Determinazione della capacità economica e polemica sulle tasse: gallo vs. Giannino*, in *Dial. Trib.*, 2009; C. CARPENTIERI, *Federalismo fiscale, tra razionalizzazione delle spese e tributi locali* in *Dial. Trib.*, 2009, 19.



indirizzare le decisioni fiscali degli enti singoli e dell'istituzione metropolitana verso l'obiettivo dell'equità tra territori e tra cittadini nel rispetto dell'efficienza e del principio del beneficio

#### **4.2. Il finanziamento delle città metropolitane**

Per il finanziamento delle Città Metropolitane, il riferimento può essere solo all'art. 24 del decreto legge 68/2011 in base al quale assumono particolare rilevanza la tassazione della mobilità, come riduzione degli oneri delle popolazioni non residenti, e la tassazione dello sviluppo immobiliare, come incremento di valore collegato agli investimenti pubblici. Nella costruzione del finanziamento delle Città Metropolitane le funzioni e le risorse finanziarie delle singole Regioni non devono essere uniformi da Reggio Calabria a Milano, per dirlo con una facile battuta. Le risorse devono privilegiare la dimensione dell'investimento delle Città Metropolitane ed è chiaro che dobbiamo anche interrogarci su cosa dovrebbero cedere i Comuni, in termini di funzioni e di risorse.

Per quanto riguarda le risorse, è chiaro che sono desiderabili forme di tassazione immobiliare e dello sviluppo urbano a livello metropolitano, naturalmente facendo molta attenzione a non aumentare troppo il carico fiscale.

Per quanto riguarda la tassazione sullo sviluppo immobiliare sarebbe desiderabile una sovrainposta di scopo sull'Imu, collegata al programma d'investimenti ordinari nell'area metropolitana. Inoltre, si può ipotizzare una compartecipazione al gettito degli oneri di urbanizzazione a carico dei Comuni che presentano una crescita del gettito superiore alla media di quelli metropolitani, da collegare agli investimenti ordinari e straordinari compiuti dalle Città Metropolitane: un'alternativa può essere quella di una sovrainposta sull'Imu per le aree edificabili di grandi dimensioni.

Un'altra fonte di entrata, un'altra idea che si può offrire per il finanziamento della Città Metropolitana riguarda l'addizionale sui diritti d'imbarco degli aeromobili. È un tributo già esistente, con una formulazione inizialmente legata alle questioni della sicurezza, di cui una quota va a beneficio dei Comuni che ospitano il sedime aeroportuale.

Considerato che gli aeroporti di maggiore dimensione e quelli nei quali si registra il maggior traffico, sia di passeggeri sia di merci, sono quelli delle grandi aree metropolitane, è giustificabile l'attribuzione dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri - istituita in via provvisoria nel 2004 - a favore delle Città metropolitane, da realizzare

contestualmente ad una modifica delle finalità e dell'oggetto del tributo in due direzioni: l'estensione a tutto il traffico aereo e la ripartizione del gettito. Poiché il carattere temporaneo di finanziamento di misure di sicurezza aggiuntive che era alla base della quota statale può essere considerato superato, la quota statale del gettito potrebbe essere attribuita alle Città metropolitane in relazione alla loro funzione strategica di piattaforma per lo sviluppo economico regionale e nazionale e di attrazione di investimenti esteri ed alle esigenze di finanziamento di politiche ambientali, infrastrutturali e della mobilità. La quota restante potrebbe essere confermata a favore dei comuni sui quali insiste il sedime aeroportuale ed a quelli ad essi confinanti per compensare le esternalità negative che ricevono.

In relazione a quanto sostenuto nel paragrafo precedente, dedicato alle popolazioni un altro elemento su cui si può ragionare è la tassa di soggiorno.

Si potrebbe ragionare in termini di raccordo di tariffe, agevolazioni ed esenzioni a livello di Città Metropolitana, per esempio, in alcuni periodi dell'anno, in ordine ai fenomeni del turismo d'affari e del turismo congressuale, e quindi utilizzare una quota del gettito per la promozione del turismo a livello metropolitano, anziché a livello comunale.

Rispetto ai maggiori oneri determinati dalla presenza di visitatori per turismo e per affari nelle aree metropolitane, l'istituzione della tassa di soggiorno applicata alla popolazione non residente alloggiata può corrispondere positivamente rispetto all'esigenza di farla contribuire alle spese dei servizi che utilizza.

La tassa di soggiorno applicata a livello metropolitano è quindi una forma di imposizione valida in quanto, oltre all'attrattiva turistica dei comuni capoluogo, siamo in presenza di quote rilevanti di visitatori per affari (si pensi ai visitatori delle esposizioni fieristiche). La sua istituzione è razionale (fissa un prezzo del servizio reso inferiore al costo medio) e giustificabile con la partecipazione degli utilizzatori occasionali dei servizi urbani ai costi indivisibili, altrimenti imputati ai residenti. Naturalmente, poiché questa imposta colpisce solo la popolazione alloggiata in strutture ricettive, essa non può coprire tutte le spese aggiuntive connesse con la popolazione non residente.

In particolare, la possibilità di istituire una tassa di soggiorno da parte delle Città metropolitane è da considerare positivamente quale strumento per regolare e programmare i flussi turistici a dimensione metropolitana, nella misura in cui: si stabilisce un effettivo collegamento tra responsabilità per l'attuazione della politica e applicazione dell'imposta; si

evita la concorrenza tra operatori turistici di comuni che applicano una tariffa di soggiorno diversa; si differenziano le tariffe per persona alloggiata tra le categorie degli alberghi favorendo così anche una redistribuzione delle presenze tra centro e periferia delle aree metropolitane.

L'effetto di regolazione potrebbe aumentare associando la tassa di soggiorno ad una tassa di ingresso al centro dell'area metropolitana. Infatti, modulando opportunamente la tariffa fissa che dà diritto all'accesso e quella variabile, che dipende dalle unità di soggiorno, si può conseguire una significativa regolazione dei flussi turistici e delle esternalità<sup>37</sup>.

La costruzione di un sistema di finanziamento delle Città metropolitane deve però rispettare, le condizioni generali di efficienza della tassazione locale. Esse prevedono l'indipendenza delle base imponibili da decisioni centrali ed entrate autonome consistenti rispetto alle risorse fiscali complessive.

In particolare i tributi propri dovranno alimentare una quota consistente di autonomia tributaria rispetto a quella fornita dalle compartecipazioni effettive al gettito di imposte erariali, così da favorire la manovrabilità dei loro bilanci ed una tendenziale eliminazione dei trasferimenti. Detto in altre parole, lo Stato non deve diventare il primo contribuente delle Città metropolitane che non possono essere quindi considerate come dei semplici prestatori di servizi. La ricerca di buone imposte per le Città metropolitane, di tributi propri di riferimento, in qualche misura indipendenti dalle entrate degli altri livelli di governo (così come avviene per i Comuni con l'IMU e per le regioni con l'IRAP) e significative dal punto di vista del gettito, dovrebbe essere collegata alle specifiche funzioni esercitate dalle Città metropolitane in materia ad esempio di pianificazione territoriale, di servizi a rete, di investimenti nei trasporti pubblici, di mobilità urbana e così via.

Con riferimento al finanziamento della spesa per i trasporti pubblici locali, si segnala la necessità di superare la stagione dei trasferimenti finanziari dal centro verso la periferia e di guardare verso l'autonomia finanziaria, da realizzare anche con l'istituzione di un nuovi tributi sulle attività produttive oppure con una compartecipazione al gettito dell'IRAP, o una

---

<sup>37</sup> Come è noto, la versione iniziale della legge Finanziaria per il 2007 conteneva la possibilità per i comuni di reintrodurre un contributo di soggiorno, già in essere a partire dal 1939 fino al 1989, pari al massimo di 5 € a notte per persona, che avrebbe prodotto un gettito consistente per i comuni che alloggiano quote rilevanti di visitatori per turismo e per affari, ma tale norma è stata cancellata dai successivi emendamenti.

sovraimposta, a beneficio delle Città metropolitane (si ricordano i risultati positivi del *versement transport* francese), la rimodulazione delle numerose forme di tassazione sugli autoveicoli e delle accise sui carburanti. In particolare una quota del gettito di queste ultime attualmente favore delle Regioni, potrebbe essere compartecipata dalle Città metropolitane.

Anche per le entrate extratributarie è possibile intervenire, ad esempio, sull'uniformazione delle tariffe e delle forme di gestione dei servizi pubblici a rete di rilevanza metropolitana.

Inoltre, visto che le risorse di bilancio non sono più le sole in gioco, le Città metropolitane dovrebbero sperimentare forme di integrazione tra l'imposizione di scopo e *project financing* all'interno di progetti pubblici che prevedano la partecipazione di privati. Si tratterebbe di promuovere iniziative di *project financing*, che in ambito urbano e metropolitano trova il suo naturale terreno di sperimentazione, e di sostenerla con un'imposizione di scopo, non *una tantum*, ma ricorrente per l'intera durata del progetto nei casi in cui i rientri finanziari futuri sarebbero insufficienti a coinvolgere il capitale privato.

Infine, per tener conto del principio *no taxation without representation* seppur in forma indebolita, è opportuno ricercare modalità appropriate per dare voce ai contribuenti-utilizzatori dei servizi in modo che almeno quelli abituali possano formulare giudizi e proteste sulla qualità dei servizi offerti dalle Amministrazioni sul cui territorio permangono per un tempo abbastanza lungo.

## 5. Conclusioni

Il tema dell'avvio delle città metropolitane è ineludibile, ma perché siano enti "funzionanti" c'è bisogno di una corretta allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, secondo la logica della sussidiarietà verticale, anche accompagnata dall'introduzione di meccanismi di autonomia di entrate e di responsabilizzazione finanziaria, ma senza estendersi fino allo svuotamento della competenza legislativa dello Stato nelle materie fondamentali per la crescita del Paese.

La riforma costituzionale del Titolo V si muove in tale direzione, ma forse il legislatore ha fatto un passo indietro prevedendo all'art.119 "l'armonia con la Costituzione" e "con quanto disposto dalla legge dello Stato" delle entrate (tributi, entrate proprie e partecipazioni) delle città metropolitane, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Ad un attento osservatore non sfuggirà come le città metropolitane (ma anche i

Comuni e le Regioni) non potranno più autofinanziarsi, viene meno l'autonomia. Si ritorna alla centralità dello Stato? Saranno le città metropolitane enti in grado di potere assolvere alle funzioni loro assegnate?