

Osservatorio sulle fonti

BREVISSIME NOTE SU ALCUNI NODI APPLICATIVI DA SCIogliere IN TEMA DI CITTÀ METROPOLITANE*

di *Andrea Cardone*¹

Se, da un lato, non si può prescindere dalle problematiche evidenziate nelle ricostruzioni offerte dai precedenti interventi, anch'essi pubblicati in questa *Rivista*, le quali costituiscono lo sfondo necessario per poter provare ad approfondire, come mi è stato gentilmente proposto di fare dagli organizzatori del seminario, alcune delle questioni pratico-applicative inerenti l'istituzione della Città metropolitana, d'altro canto, pare di poter dire che il tema meriti comunque di essere affrontato con un certo ottimismo.

Se da una parte è vero, infatti, che i problemi precedentemente evidenziati, soprattutto in punto di legittimità costituzionale e di rapporti tra fonti, hanno una rilevanza tale che da essi non si può prescindere, dall'altra, è sempre bene tener presente che quando si parla di “nodi da sciogliere” le difficoltà non devono frustrare, perché un nodo, come ogni buon marinaio sa, è veramente tale solo se può essere sciolto, trattandosi altrimenti di un garbuglio. E la metafora in parola pare particolarmente calzante nel caso di specie, perché consente di mettere in evidenza che alcune delle problematiche applicative legate all'istituzione delle nuove Città metropolitane sono davvero “nodi” e possono senz'altro trovare soluzione, purché esse siano correttamente impostate ed adeguatamente sostenute da un trasparente e consapevole processo di decisione politica. Pur non potendo certo coltivare l'aspirazione di portare a compimento in questa sede un così gravoso compito, le brevi considerazioni che seguono vanno proprio in questa direzione.

Al riguardo, pare opportuno mettere in luce che, tra le varie questioni applicative prospettabili, tre paiono essere quelle maggiormente urgenti.

Il primo nodo problematico, richiamato indirettamente da diversi degli interventi che precedono il presente, è quello relativo alle risorse. La problematicità di quest'aspetto non è affatto sfuggita al mondo istituzionale e, non a caso, è stata evidenziata dall'ANCI nella seduta della Conferenza Unificata del 29 settembre scorso. Può non essere privo di una qualche utilità provare ad articolare il tema in tre sottoquestioni, alle quali corrispondono altrettanti interrogativi:

1) Potranno i tributi propri, attualmente provinciali, essere attribuiti alla titolarità delle Città metropolitane?

Si tratta di un problema certamente preliminare dal momento che i tributi propri rappresentano la principale fonte di finanziamento dei nascenti soggetti istituzionali, ma è anche un problema che non è in grado di esaurire la questione più ampia delle risorse. Su tale affermazione si può, forse, convenire se si guarda ai bilanci delle Province corri-

* Il presente testo contiene la trascrizione, rivista dall'Autore, dell'intervento svolto al Seminario, “L'avvio della città metropolitana: primi rilievi e prospettive di studio”, 24 ottobre 2014, Firenze.

¹ Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico dell'Università di Firenze.

Osservatorio sulle fonti

spondenti alle costituente Città metropolitane, dai quali si evince un progressivo depauperamento dei tributi propri, a causa del sempre più evidente assottigliamento della base imponibile derivante dai nefasti effetti della crisi economico-finanziaria (basti pensare, per fare un esempio, alla tassa sull'immatricolazione dei nuovi veicoli, il cui gettito si è notevolmente ridotto a causa della diminuzione del numero di autoveicoli nuovi acquistati).

2) Verranno confermati in capo alle Città metropolitane i trasferimenti erariali che attualmente sono disposti in favore delle Province?

Anche questo è un nodo che non è stato sciolto e sul quale sarebbe opportuno che venisse portata chiarezza. La lettura, da più parti promossa, secondo cui il senso ultimo dell'istituzione delle Città metropolitane dovrebbe essere ricercato nella parallela riforma delle Province – quindi nell'ambito degli interventi, a volte demagogici, sui cosiddetti “costi della politica” – solleva, infatti, non pochi problemi. E ciò per l'evidente ragione che, in concorso con l'appena evidenziato depauperamento dei tributi propri, la soppressione o la riduzione dei trasferimenti erariali rischierebbe di avere effetti esiziali sulla effettiva capacità di tali enti di assolvere le funzioni per cui legislatore ha mostrato di volerli istituire.

3) Potranno godere le Città metropolitane di deroghe al Patto di stabilità per le spese da investimento?

Se il problema dei vincoli derivanti dal Patto di stabilità non si pone certamente per le spese correnti, con riguardo alle spese di investimento la questione è fondamentale, se è vero - come ha ben evidenziato Simone Calzolaio nel suo precedente intervento - che una delle principali funzioni delle Città metropolitane - e in questo il disegno legislativo segna una certa continuità con il ruolo delle Province - è quella di favorire lo sviluppo economico. Se le Città metropolitane non potranno effettuare spese di investimento in deroga al Patto di stabilità, infatti, sarà difficile immaginare una effettiva capacità del neocostituito ente di incidere sul tessuto economico e sociale.

Il tema delle risorse è, poi, strettamente ed intimamente collegato con il secondo nodo, quello relativo alle funzioni.

La gran parte delle funzioni delle Città metropolitane, come già messo ampiamente in evidenza nelle precedenti relazioni, coincide con quelle attribuite alla titolarità delle vecchie Province, salvo due grandi novità.

La prima di esse è che si riapre la questione dei trasferimenti e dei conferimenti delle funzioni da parte dello Stato e delle Regioni, ovvero un meccanismo che aveva in gran parte esaurito la propria spinta propulsiva e che, adesso, si ripropone all'ordine del giorno. La prospettiva dei conferimenti e dei trasferimenti pone un problema concreto su cui sarebbe opportuno che gli enti competenti si attivassero quanto prima per realizzare una istruttoria adeguata. La ragione si comprende agevolmente se si tiene presente che, per individuare quali siano le funzioni oggetto di possibile trasferimento, è necessario disporre di un previo quadro conoscitivo di quali siano le funzioni che attualmente vengono esercitate dalle Province. Se non si vuole che la possibilità di avviare una nuova stagione di trasferimenti resti sul piano astratto della previsione legislativa, dunque, è necessario compiere uno studio attento sull'ambito dei conferimenti eventualmente pro-

Osservatorio sulle fonti

movibili da parte delle Regioni alla luce di una mappatura delle competenze attuali.

L'altra grande questione, anch'essa già richiamata nei lavori del Seminario, riguarda il c.d. "piano strategico metropolitano" di cui all'art. 1, comma 44, della legge n. 56/2014. Al riguardo, il problema fondamentale che si pone è quello del carattere vincolante o meno che tale atto è destinato ad assumere nei confronti degli atti della pianificazione comunale. A questo proposito, in relazione agli atti di pianificazione diversi da quelli urbanistici, non pare si possa essere certi che si tratti di un atto ineluttabilmente chiamato a vincolare le scelte pianificatorie delle amministrazioni comunali il cui territorio è ricompreso nei confini della Città metropolitana. L'espressione usata dal legislatore al comma 44, infatti, appare equivoca: parlando di "atto di indirizzo" si fa ricorso ad una formula che, come è ben noto ai cultori del diritto pubblico, va, poi, colmata di contenuti difficilmente determinabili apriori e che sono in grado di esprimere in concreto diversi gradi di vincolatività.

D'altro canto, in una certa misura, è vero anche il contrario, ossia che la questione di fondo da chiarire è quella della natura del piano strategico metropolitano, ossia il suo carattere vincolante o meno, perché è da essa che viene a dipenderne il possibile contenuto. Le diverse soluzioni prospettabili in proposito, infatti, incidono in maniera assai significativa sulle potenziali norme di tale nuovo atto di pianificazione sovracomunale. Una esemplificazione può forse aiutare a capire il senso di quanto si va affermando. Se si addivene alla conclusione che si tratta di un atto vincolante, allora, ad esempio, si può accettare che esso contenga misure di salvaguardia, ovvero che possa interinalmente assicurare gli effetti della pianificazione strategica rispetto agli atti di pianificazione dei Comuni, quindi produrre effetti ancor prima della sua entrata in vigore. E chi si occupa di pianificazione sa che tali aspetti sono cruciali nei rapporti fra i vari enti.

Ancora, sempre in tema di pianificazione strategica, è da indagare il rapporto fra la pianificazione strategica del territorio metropolitano e quella pianificazione territoriale generale cui fa riferimento la lettera immediatamente successiva del comma 44 (lett. b). Dall'analisi letterale delle norme si potrebbe esser portati a ritenere che tra tali atti sia configurabile un rapporto di *genus a species*, ma anche questo rapporto va, poi, costruito nei suoi contenuti. Ad esempio, in questa prospettiva, si potrebbe ben sostenere che la pianificazione territoriale generale rappresenti un segmento di quella pianificazione più ampia che fa capo al piano strategico, integrando il governo del territorio in senso stretto con il governo delle attività produttive o con la localizzazione delle infrastrutture nel territorio metropolitano.

Il terzo nodo problematico, a sua volta strettamente legato con quello delle funzioni, è quello relativo ai margini di discrezionalità della fonte statutaria del nuovo ente.

Leggendo la bozza di statuto diffusa dall'ANCI alle istituende Città metropolitane e guardando agli specifici tentativi che la Città metropolitana di Firenze sta compiendo per differenziare il proprio statuto da quel modello, sembra di poter dire che le questioni fondamentali non si giochino tanto su tali profili di differenziazione, bensì sul problema dell'elettività o meno del Sindaco metropolitano.

A mio modo di vedere, infatti, esiste uno stretto rapporto tra funzioni e scelte statutarie in tema di rappresentatività dell'organo di vertice dell'ente. Le funzioni della nuova

Osservatorio sulle fonti

Città metropolitana, infatti, devono essere anche democraticamente sostenibili e perché siano tali occorre che l'individuazione delle funzioni vada di pari passo con la scelta dell'elettività o meno del Sindaco metropolitano, perché tale fondamentale aspetto incide in maniera decisiva sulla sua responsabilità politica e, conseguentemente, sulla sostenibilità democratica delle funzioni attribuite all'ente.

Il quarto nodo che credo debba e possa essere sciolto - e ciò è possibile solamente se si affronta il problema non nella sua dimensione astratta, bensì concreta – attiene alla questione della dimensione europea della Città metropolitana. È un tema che, a mio modo di vedere, risulta molto attuale. È, infatti, a tutti noto che l'Unione europea investe da tempo sulla valorizzazione delle c.d. “regioni metropolitane”, ossia quelle aree urbane con più di 250.000 abitanti, ed ha dedicato allo sviluppo di queste aree nel territorio europeo tutta una serie di politiche, come la rete *Eurocities* o la rete *Matrix*, concretizzate in esperimenti tesi a favorire tecniche di buona amministrazione. Questa esperienza europea appare particolarmente rilevante ai nostri fini poiché si ricollega alle problematiche evidenziate a proposito del primo nodo, in quanto si tratta di iniziative supportate dallo stanziamento di risorse specifiche e da altrettanti canali di finanziamento di carattere progettuale (si pensi, ad esempio, ai progetti di *Community-led local development*). Se si vuole davvero provare ad immaginare quali siano le possibili funzioni della Città metropolitana, rifuggendo da astrattismi, occorre guardare a quali siano le funzioni concretamente finanziabili attraverso questi canali, poiché è essenzialmente in relazione a tali funzioni che si possono avere la concreta aspettativa di una effettiva copertura finanziaria e l'aspirazione che esse non rimangano solamente sulla carta, alla stregua di un mero esercizio di ingegneria istituzionale.

In conclusione, per chiudere con il medesimo ottimismo che ci si è proposti di professare in apertura, si può sostenere come i nodi da sciogliere in realtà rappresentino altrettante opportunità per la Città metropolitana che sta nascendo. Questo è evidente se si tiene presente che nella Città metropolitana di Firenze si produce un PIL che è pari al 27% di quello toscano e si gestisce il 50-60% dei beni culturali della Regione Toscana; dati che testimoniano una serie di potenzialità che non vanno sottostimate. E sfruttare tali potenzialità può anche voler dire introdurre un nuovo quadro normativo idoneo a supportarne lo sviluppo. In questo senso, una certa esperienza è stata già maturata all'interno proprio della Regione Toscana, in virtù delle novità introdotte in tema di semplificazione normativa. L'esperienza in questo settore ha, infatti, dimostrato come non si debba aver paura di introdurre nuove norme, perché una nuova disciplina che non si traduce in ulteriori oneri a carico delle imprese, ovvero in oneri amministrativi, può rappresentare la chiave di volta per effettuare, allo stesso tempo, una vera semplificazione ed omogeneizzazione della disciplina sul territorio della Città metropolitana e per provare a dare un volano al tanto agognato sviluppo economico.