

# Indice

|   |    |
|---|----|
| Introduzione  | 7  |
| <i>Maurizio Mistri e Daniele Trabucco</i>                     |    |
| La Città metropolitana in Italia. Una riforma sbagliata       | 11 |
| <i>Maurizio Mistri</i>  |    |
| Il territorio delle Province tra riordini generali e puntuali | 55 |
| <i>Daniele Trabucco</i>                                       |    |



## Introduzione

Questo lavoro unisce due sensibilità metodologiche tra loro diverse, e cioè quella dell'economista (Maurizio Mistri) e quella del giurista (Daniele Trabucco); tuttavia, si tratta di due sensibilità unite dal desiderio di affrontare con gli strumenti delle rispettive discipline un "oggetto concettuale" di comune interesse, e cioè la riforma italiana delle autonomie locali territoriali con particolare attenzione alle Province e alle cosiddette Città metropolitane. Una questione importante che si è imposta alla nostra attenzione è quella della motivazione che ha spinto i governi succedutesi a quello di Silvio Berlusconi e il Parlamento ad introdurre modifiche non irrilevanti all'assetto delle autonomie locali territoriali. A nostro avviso appare evidente che le preoccupazioni dichiarate da tali governi e, quindi, dal Parlamento sono state fundamentalmente due. Una prima, di tipo finanziario, rivolta a ridurre i costi dell'assetto amministrativo locale, mentre la seconda è stata quella di rendere più funzionale tale assetto. Naturalmente queste due preoccupazioni sono legate tra di loro, se non altro perché c'è da aspettarsi che da un assetto più funzionale del sistema degli enti locali territoriali si ottengano risparmi di spesa. In realtà i due obiettivi non ci sembra che siano stati centrati dalla *riforma Delrio*. Ebbene, la legge 7 aprile 2014, n. 56 non è riuscita a centrare gli obiettivi

che voleva raggiungere perché si è manifestata una sostanziale incoerenza fra obiettivi e mezzi.

Gran parte della riforma ruota attorno al riassetto delle Province; vi ruota anche quando si occupa delle Città metropolitane, in apparenza una vera novità istituzionale nel panorama delle autonomie locali italiane. In effetti, le Città metropolitane sono tali solo nel nome perché in una certa misura sono una ridenominazione di alcune e già esistenti Province. Nel primo contributo del libro si analizza la questione delle Città metropolitane dal punto di vista funzionale. La loro nascita è avvenuta senza aver valutato con attenzione le risultanze degli studi scientifici in materia, sia quelli dedicati al caso italiano che quelli dedicati ad alcune importanti esperienze europee ed all'esperienza degli USA. Grave è il fatto che si siano definite le Città metropolitane senza indicare i criteri con cui si giungeva ad una tale definizione. Esse sono state definite in maniera, diciamo, 'empirica', senza essere ricorsi agli studi che le scienze regionali italiane ci hanno offerto nel tempo. Da tali studi risulta come alcune delle Città metropolitane indicate dal Governo e regolate dal Parlamento non hanno i requisiti oggettivi che si richiederebbero; inoltre, alcune aree che sono individuate come metropolitane dalle scienze regionali (come Padova e Verona) non sono state prese in considerazione dal Governo e dal Parlamento. Appare evidente che il risultato molto deve alle pratiche del voto di scambio. La mancanza di una definizione rigorosa e sostenibile di Città metropolitana ha portato a chiamare Città metropolitane delle aree di tipo provinciale, mettendo in ombra due aspetti rilevanti. Il primo è quello della tenuta istituzionale dell'organismo, indebolita dall'inevitabile manifestarsi di conflitti di interesse tra le municipalità di Città metropolitane troppo vaste. In effetti gli interessi di fondo di tali municipalità sono alquanto difformi e non possono che portare a conflitti, paralizzanti, tra le municipalità stesse. La riforma Delrio evidentemente non ha preso in considerazione le esperienze europee, molte delle quali hanno portato allo scioglimento delle Città

metropolitane che, nel frattempo, erano nate. Se prima di fare tale riforma si fosse ragionato sulle cause di tali scioglimenti ci si sarebbe accorti che chiamare Città metropolitane delle aree di tipo provinciale sarebbe stata la causa fondamentale del loro successivo fallimento. Un fallimento che è insito nelle modalità di formazione dell'interesse collettivo, che non può essere tutelato da un sistema non elettivo di rappresentanza politica. Tra l'altro, la riforma Delrio, smembrando il sistema delle Province, finisce per assegnare le stesse funzioni ad organismi istituzionalmente diversi. In effetti, nelle aree provinciali denominate Città metropolitane le funzioni delle vecchie Province vengono assegnate alle Città metropolitane, mentre nelle altre aree tali funzioni possono essere assegnate alle Regioni oppure ai Comuni che intendono assumersele o, ancora, rimangono appannaggio delle Province comunque ancora esistenti.

Delle funzioni originariamente esclusive delle Province si fa una sorta di spezzatino istituzionale prescindendo dal fatto che comunque la governance di un'area vasta di tipo provinciale non è una semplice sommatoria, arbitrariamente determinata, di funzioni assemblate in maniera casuale, ma dovrebbe essere un insieme coerente di funzioni amministrative e gestite ad un apposito livello istituzionale. Dunque, la riforma di cui alla legge n. 56/2014 non riesce a centrare l'obiettivo di migliorare la funzionalità del sistema delle autonomie locali e sembra che non riuscirà neppure a centrare l'obiettivo della riduzione dei costi di tale sistema, soprattutto se molte funzioni, con il correlativo personale, delle Province verranno assegnate alle Regioni per il semplice motivo che i costi del personale delle Regioni sono mediamente superiori ai costi del personale delle Province. Né sarebbe pensabile un domani mantenere il personale delle Province assorbito dalle Regioni a parametri stipendiali più bassi di quelli del restante personale regionale. Questo è il secondo aspetto del problema.

L'attuazione della riforma Delrio apre anche significativi problemi di ordine costituzionale. Di questi si occupa il secondo

contributo del volume. Esso si sofferma sui problemi inerenti l'applicabilità dell'art. 133, comma 1, della Costituzione repubblicana vigente alla luce degli interventi normativi che, a partire dal decreto-legge n. 95/2012 fino alla recente legge ordinaria dello Stato n. 56/2014 (c.d. legge Delrio), hanno caratterizzato il territorio delle Province nelle Regioni ad ordinamento comune. In particolare il saggio cerca di dimostrare, nonostante la recente sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale, l'inconsistenza della distinzione tra riordini puntuali e riordini generali delle circoscrizioni provinciali, riaffermando la necessità di utilizzo della procedura indicata nel comma 1 dell'art. 133 Cost. per ogni tipo di variazione del territorio provinciale. Attraverso l'analisi della dottrina e della giurisprudenza costituzionale, il lavoro mette in evidenza come l'indefettibilità dell'*iter* indicato nell'art. 133, comma 1, della Carta costituzionale costituisca la garanzia fondamentale per evitare modificazioni territoriali imposte dall'alto, contrarie cioè a quella concezione di democrazia pluralista propria dell'ordinamento costituzionale italiano.