

La riorganizzazione delle autonomie locali in Toscana: la L.R. 22/2015

di Sabrina Iommi*

Trimestrale di informazione per cittadini e imprese
Anno X - Numero 2/2015 - ISSN 2465-0188

Numero 2/2015

1

ENTI LOCALI

Il 25 febbraio scorso, la Toscana, prima fra le Regioni, ha varato la legge di riordino delle funzioni delle Province in applicazione della riforma Delrio. La legge 56/2014, infatti, aveva fissato che le funzioni non fondamentali delle Province fossero assegnate con decisione regionale e, dunque differenziata sul territorio, o al livello regionale o a quello comunale. L'attribuzione delle funzioni è, peraltro, operazione centrale necessaria per la riorganizzazione delle risorse umane e finanziarie delle vecchie Province, un passaggio questo reso ancora più difficile dai tagli, sia di risorse che di personale, previsti dalla legge di stabilità per il 2015.

La riorganizzazione delle istituzioni territoriali è, dunque, resa molto complessa dai numerosi provvedimenti che si sovrappongono in modo non coordinato e dalle riforme ancora in corso. Il Ddl Boschi di riforma del Titolo V, approvato dalla Camera lo scorso 11 marzo, ad esempio, se arriverà a termine, consentirà di abolire le Province, oltre a porre fine al bicameralismo perfetto. In questa situazione di incertezza, molte regioni hanno preferito non pronunciarsi, approvando leggi e ddl regionali che in realtà rimandano a successivi provvedimenti, con l'unica eccezione della Toscana, che in materia di riorganizzazione territoriale vanta una lunga e consolidata tradizione.

Le leggi regionali di riferimento sono due: la L.R. 22/2015 "Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 56/2014" e la precedente L.R. 68/2011 "Norme sul sistema delle autonomie locali". Quest'ultima, varata all'indomani del decreto-legge 78/2010, aveva già individuato gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni. Tali ambiti, modificati al fine di corrispondere alle zone-distretto delle ASL e coprire l'intero territorio regionale, sono diventati il riferimento per l'attribuzione ai Comuni delle funzioni provinciali.

Che cosa accade con la L.R. 22/2015? Essa regola il trasferimento di gran parte delle funzioni non fondamentali delle Province, intervenendo anche sulle competenze della Città metropolitana di Firenze e in materia di associazionismo comunale, agisce dunque sull'architettura complessiva del governo locale.

I principali cambiamenti introdotti sono illustrati nella schema. La scelta prevalente è stata quella di riportare al livello regionale tutte quelle funzioni che richiedono una scala sovralocale per il rispetto degli obiettivi di adeguatezza, efficienza ed efficacia. Sono state così spostate alla scala territoriale più alta le fun-

zioni in materia di agricoltura, ambiente, viabilità strategica e formazione professionale. Queste funzioni vanno ad aggiungersi alla gestione del trasporto pubblico locale (TPL), già a scala regionale, mentre il riordino delle funzioni connesse al mercato del lavoro, con l'istituzione dell'Agenzia Regionale del Lavoro, è per il momento a successivo provvedimento. La legge vincola, tuttavia, la Regione a esercitare le funzioni acquisite "garantendo la partecipazione delle comunità locali alla formazione dei programmi di intervento" e tramite uffici regionali decentrati.

Anche per la Città Metropolitana di Firenze la scelta regionale è stata netta: non si sono attribuite al nuovo ente funzioni di rango regionale aggiuntive rispetto a quanto previsto dalla Delrio, ma si sono introdotti strumenti di coordinamento e concertazione tra il governo regionale e quello metropolitano, mentre si è favorito il trasferimento delle competenze comunali al governo metropolitano (sia direttamente, lasciando alla scala metropolitana le funzioni ex provinciali altrove assegnate ai Comuni, sia indirettamente prevedendo la possibilità per i Comuni di delegare ulteriori funzioni all'ente metropolitano). Anche in questo caso prevale, dunque, un orientamento volto a favorire lo spostamento dal basso verso l'alto delle funzioni.

Ai Comuni, infine, vengono trasferite le funzioni residue, ponendo però come condizione che esse vengano esercitate in forma associata negli ambiti ottimali individuati con la riforma della L.R. 68/2011, mediante convenzione o Unione di Comuni (fa eccezione la tenuta degli albi regionali del terzo settore, attribuita direttamente al Comune capoluogo di Provincia). La nuova legge insiste sulla necessità di adeguare il livello più basso del governo locale a condizioni minime di efficacia: si individuano dimensioni minime da rispettare per le Unioni (art. 18) e si rimodulano i contributi per le Unioni e le fusioni di Comuni in base alla dimensione demografica raggiunta, al numero dei comuni interessati, alla corrispondenza agli ambiti adeguati, alla quota di popolazione in territorio montano (art. 28, 32, 33).

La legge toscana di recepimento della riforma Delrio promuove, dunque, un vero e proprio processo di *rescaling* del governo locale verso dimensioni più adeguate alla gestione delle funzioni pubbliche. Per la sua tempestività, inoltre, essa può costituire un prototipo nazionale.

*IRPET

LA RIORGANIZZAZIONE DELLE FUNZIONI PROVINCIALI IN TOSCANA SECONDO LA L.R. 22/2015

FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE PROVINCE ex L. 56/2014, commi 85 e 88	FUNZIONI TRASFERITE ALLA REGIONE ex L.R. 22/2015, art. 2	FUNZIONI TRASFERITE AI COMUNI ex L.R. 22/2015, art. 4 e art. 13	FUNZIONI DELLA CITTÀ METROPOLITANA ex L.R. 22/2015, art. 5
AMBIENTE: Pianificazione territoriale di coordinamento; Tutela e valorizzazione ambientale; VIABILITÀ: Strade provinciali; ISTRUZIONE: Edilizia scolastica e programmazione della rete scolastica provinciale; ENTI LOCALI: Assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, raccolta ed elaborazione dati; PARI OPPORTUNITÀ: controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale.	AGRICOLTURA: agricoltura, caccia e pesca; AMBIENTE: gestione dei rifiuti, difesa del suolo e della costa, gestione del demanio idrico, tutela della qualità dell'aria e delle acque, energia, inquinamento acustico oltre alle autorizzazioni ambientali (AIA, AUA, VAS, VIA); VIABILITÀ: strade regionali per progettazione e realizzazione opere strategiche; FORMAZIONE: Orientamento e formazione professionale; SOCIALE: Osservatorio Sociale.	FORESTAZIONE: forestazione; TURISMO: tutte le funzioni, fatta eccezione per formazione e raccolta dati statistici; SPORT: tutte le funzioni TERZO SETTORE: tenuta albi regionali; ASSOCIAZIONISMO: tutte le funzioni trasferite sono da esercitarsi obbligatoriamente in forma associata negli ambiti di dimensione adeguata individuati dalla L.R. 68/2011 riformata, quelle relative al terzo settore sono attribuite al Comune capoluogo di Provincia.	CONCERTAZIONE CON LA REGIONE: istituzione della Conferenza Regione-Città metropolitana; intese su Programma Regionale di Sviluppo, Piano Strategico metropolitano, consultazione per il Piano di Indirizzo Territoriale (PIT), formazione professionale e sistemi di informatizzazione; ENTI LOCALI: la CM può approvare per i Comuni aderenti il Piano Strutturale, può esercitare funzioni di mobilità, viabilità ed edilizia scolastica di competenza dei Comuni; FUNZIONI EX-PROVINCIALI: le funzioni inerenti forestazione, turismo, sport e terzo settore sono confermate alla CM.

FUNZIONI ESCLUSE DAL RIORDINO ex L.R. 22/2015, art. 1, commi 6 e 7

POLIZIA: Corpi di Polizia Provinciale;

MERCATO DEL LAVORO: il riordino è rimandato all'attivazione dell'Agenzia Regionale del Lavoro.



IRPET Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana

Direzione Generale
Organizzazione e Risorse
Settore Politiche Tributarie

Regione Toscana



Nuove Province e centralità degli investimenti pubblici

di Franco Osculati*

Numero 2/2015

2

ENTI LOCALI

La trasformazione delle Province che è in atto, e che dovrebbe sfociare nella scomparsa della stessa parola "Provincia" dalla Costituzione, è nata nel mercato politico come battaglia contro "la casta". In direzione di questo obiettivo, in realtà, le nuove Province e le Città metropolitane muoveranno ben poco. Sarà invece importante il contributo che esse potranno offrire per riorganizzare il governo locale, soprattutto sui versanti della riqualificazione della spesa e della semplificazione.

In questi anni, nel suo complesso, la spesa pubblica locale è stata stabilizzata, ma con grave sacrificio della spesa in conto capitale e in particolare degli investimenti in opere pubbliche. Come più volte sottolineato anche dal Fondo monetario internazionale, lo stato delle infrastrutture fisiche è deperito in molti Paesi lungo un processo in atto da prima della crisi, favorito anche dall'ideologia dominante avversa all'intervento pubblico. In Italia, in particolare, una parte consistente dell'edilizia scolastica è in emergenza, la viabilità ordinaria (compresi alcuni ponti sul Po) è tornata alle condizioni del dopoguerra e opere essenziali come quelle connesse con il servizio idrico integrato, in diverse aree, sono ancora lontane da un livello soddisfacente.

D'altra parte, esistono politiche pubbliche, come la promozione del turismo e alcuni comparti della cultura, che possono essere decise e gestite, in modo efficace, da due livelli di governo territoriale (Regione e Comune) e non da tre (Regione, Provincia e Comune).

In sostanza la nuova Provincia dovrebbe essere vista e dovrebbe essere costruita come un ente soprattutto operativo e tecnico, caratterizzato per la prevalente attenzione riservata ai servizi reali. Rispetto ad altri, i servizi reali meno si prestano all'interpretazione politica. Sull'opportunità del rinnovo dell'asfalto di una strada, per esempio, è difficile maturare convinzioni diverse da quelle derivanti dalla considerazione di dati come il numero di buche presenti, la quantità e qualità del traffico sopportato e altri elementi di fatto.

Da tempo nell'amministrazione locale italiana si avverte l'esigenza di poter contare su soggetti animati soprattutto dalla praticità e dalla concretezza. L'esuberante fenomeno delle partecipate locali (S.p.A., S.r.l., fondazioni e quant'altro), che a seconda delle stime ammontano a 8/10.000 unità, è dovuto in gran parte a fattori estranei alla buona amministrazione, quali il clientelismo e (anni fa) l'aggiramento del Patto di stabilità. Tuttavia, d'abitudine la costituzione di una partecipata viene presentata come rimedio ai ritmi e alle debolezze della politica politica, nonché come mezzo per connettere Comuni di piccola e piccolissima taglia.

Questi obiettivi ora potranno essere assegnati alla nuova Provincia, la quale, sebbene priva dell'elezione diretta dei suoi organi, agirà in un contesto di trasparenza maggiore di quella consueta in molte partecipate. Ma c'è di più e di più specifico. Per esempio, in Lombardia l'attività di regolamentazione (locale) del ciclo idrico integrato è affidata ad una azienda speciale (costituita come da art. 114 del Tuel) particolare di ciascuna Provincia. Non c'è nessuna ragione per non inserire tale attività di regolamentazione tra i normali compiti della nuova Provincia. E ciò può valere per altri servizi come rifiuti e trasporti.

Il livello degli investimenti pubblici, che storicamente per l'80% sono locali, è sceso sotto il 2% del Pil. Per tornare alla normalità manca (almeno) un punto di Pil. La trasformazione delle Province, sul piano quantitativo e finanziario, offrirà in sé un piccolo contributo attraverso il superamento di alcune sovrapposizioni di competenze con Regioni e Comuni e attraverso il prosciugamento delle partecipate inutili, del

tipo ora menzionato. Servirà quindi una netta inversione nella politica fiscale e, tuttavia, quale che sia l'ammontare di risorse disponibile il processo di investimento è un processo di solito lungo e sempre complesso. È da questa prospettiva che le nuove Province potranno offrire il meglio, cioè proporsi e operare come ente vocato ai servizi reali e agli investimenti, anche in sostituzione dei, o in stretta collaborazione con i Comuni (in particolare nell'edilizia scolastica).

L'inizio della rinnovata versione delle Province e l'avvio delle Città metropolitane coincide o dovrebbe coincidere con l'entrata in vigore, per la finanza locale, della legge 243/2012 che assiste l'applicazione dell'"equilibrio" di bilancio previsto dal riscritto (e peggiorato) art. 81 della Costituzione. La legge 243 agli enti locali richiede il rispetto di otto pareggi di bilancio (ex ante ed ex post, cassa e competenza, corrente al lordo delle quote dei mutui e complessivo). Almeno inizialmente, la cautela con cui gli enti locali affronteranno questo insieme di vincoli rischia di scaricarsi sulle spese in conto capitale, con un effetto simile a quello prodotto per anni dal Patto di stabilità. La legge 243 prevede anche che le amministrazioni potranno accendere nuovi prestiti soltanto per spese in conto capitale (come è normale che sia), ma impone anche che l'indebitamento degli enti investitori sia compensato a livello regionale dall'avanzo degli altri enti. Questo risultato dovrebbe essere conseguito da apposite "intese" di livello regionale.

Lasciando da parte ogni considerazione sull'opportunità di un meccanismo siffatto, vale la pena di notare che esso non si improvvisa. Si dovrebbe discuterne e, se si decidesse di mantenerlo nell'ordinamento, incominciare ad impostarlo. In altre parole, bisognerebbe dare prova di saper realizzare le riforme, delle quali tanto si parla ma delle quali poco si realizza, come è dimostrato ancora una volta, in questi primi mesi del 2015, dai ritardi (eccezione la Regione Toscana) subito dal processo di trasformazione delle vecchie Province.

*Università di Pavia

La riforma delle Province: quale ente di Area Vasta per il futuro?

di Ruben Cheli*

La "riforma" delle Province compie un anno. Il giorno 8 aprile 2014 è infatti la data di entrata in vigore della L. n. 56/2014, la c.d. legge Delrio, che ha rivoluzionato il livello di governo intermedio negli organi, nei compiti, nelle funzioni, nel ruolo. Ciononostante la riforma è ancora in una fase di incerta attuazione, in parte a causa delle difficoltà oggettive che una simile operazione comporta, in parte per i tagli – *rectius* i versamenti al Bilancio centrale – imposti dall'art. 1, c. 418, L. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) che hanno provocato un disallineamento tra il percorso innovatore e le condizioni effettive degli enti.

Se è consentito il termine, come Province toscane ci troviamo nella poco invidiabile posizione di "cavie" del percorso attuativo, essendo la Regione Toscana la prima in Italia ad aver approvato nel marzo scorso una organica legge regionale: la Legge Regionale 3 marzo 2015, n. 22 "Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56".

Al di là del merito del provvedimento regionale, che ha visto UPI Toscana e le province criticare l'impianto "accentratore" alla base della norma e tentare invano di modificarne alcuni aspetti, è indubbiamente apprezzabile il percorso avviato dal legislatore regionale al fine di dare celere risposta a un tema tanto delicato e a rassicurare i lavoratori.

È per questi motivi che le Province toscane hanno accettato la sfida della riforma e si sono rese disponibili fin da subito a fornire piena collaborazione per la compilazione di tabelle e "mappature di personale e funzioni" e ad avviare un lavoro con gli uffici regionali per istruire quello che si caratterizzerà come il più grande passaggio di personale, funzioni e risorse dai tempi delle c.d. "leggi sulla semplificazione amministrativa" del Ministro Bassanini.

In questo contesto, tuttavia, a sintesi delle posizioni delle Province, UPI Toscana ritiene di dover sollevare almeno tre aspetti problematici, la cui risoluzione diviene fondamentale per la tenuta non solo e non tanto dell'ente provincia, quanto dell'intero, prezioso, tessuto istituzionale toscano.

1. *La tempistica dell'operazione.* Rispetto alle succitate "riforme Bassanini", anche a causa delle variabili esogene presenti nell'attuale periodo storico, tutto deve procedere in tempi strettissimi e mai come in questa occasione si è rivelato necessario tenere assieme il presto e il bene.

Il lavoro di Province e Regione sta procedendo speditamente, secondo le scadenze normative, e ciò rappresenta condizione necessaria, sebbene non sufficiente, se si vuole alleggerire il prima possibile i Bilanci provinciali di costi che ormai non sono più sostenibili alla luce dei suddetti tagli statali. La domanda da porsi è la seguente: come possono le Province toscane, che secondo la sola legge di stabilità dovranno versare allo Stato circa 52 milioni di euro nel 2015, 104 nel 2016 e 156 nel 2017 (senza considerare gli incrementi dei tagli ex D.L. 95/2012 e D.L. 66/2014, per complessivi 75 milioni di euro nel 2015 rispetto al 2014), assicurare la sostenibilità finanziaria mantenendo attualmente funzioni complete e integrali?

2. *Le funzioni.* La Regione Toscana con la L.R. n. 22/2015 si riprende numerose funzioni finora gestite dalle Province (art. 2, L.R. n. 22/2015), in alcuni casi "forzando" l'interpretazione dello stesso dettato della L. Delrio. Ciò posto, rimangono tuttavia diversi problemi inerenti le c.d. funzioni "sospese" – *in primis* mercato del lavoro e polizia provinciale, strettamente connesse all'Agenzia regionale per il Lavoro e alle materie ambientali riassunte in Regione – e le funzioni da trasferire ai Comuni (art. 4, L.R. n. 22/2015). Si tratta di associare al livello formale della questione il livello sostanziale. In questa situazione è eviden-

te che se nessuno – Stato, Regione, Comuni – si fa carico di tali funzioni che rimangono sostanzialmente a carico dei Bilanci provinciali e della propria parte di responsabilità, si vedranno velocemente assottigliare le già flebili speranze di mantenere gli equilibri finanziari provinciali. Parallelamente al fattore tempo descritto al punto precedente, questa è l'altra condizione necessaria affinché l'operazione possa dirsi riuscita per il meglio, salvaguardano la salute del paziente. Basti pensare che da una prima stima di UPI Toscana, 8 Province su 9 presentano già oggi un disequilibrio di parte corrente.

3. *Il futuro ente di Area Vasta.* Riprendendo il paradosso precedente sarebbe quantomeno poco lungimirante, ammesso e non concesso di essere riusciti a salvare il paziente, non provvedere alla sua completa ricostituzione, ovvero disinteressarsi degli aspetti organizzativi e funzionali delle nuove amministrazioni.

Se infatti c'è un punto su cui la legge Delrio è sempre stata chiara, questo è la permanenza nell'assetto istituzionale della Repubblica di un ente territoriale intermedio – seppur alleggerito e in prospettiva decostituzionalizzato – nonché l'attribuzione ad esso di alcune funzioni fondamentali, a sancirne la natura ineliminabile di sovracomunalità. Per di più con la L. n. 56/2014 si è previsto un sistema di governo dell'ente che affida nelle mani dei Sindaci il controllo di questa sorta di "grande unione a servizio dei comuni". Già adesso, salvo alcune Province che devono ancora provvedere al rinnovo per la variabilità delle scadenze elettorali, rappresentanti dei Comuni siedono nel Consiglio provinciale e nell'Assemblea dei Sindaci e rivestono la carica di Presidente. Se tutto questo è vero si può immaginare che l'ente di Area Vasta possa rivestire un ruolo importante per le autonomie comunali, divenendo pertanto sostanziale occuparsi di come esso sarà organizzato e delle funzioni di cui dovrà occuparsi: in Toscana, prevalentemente, "strade, scuole e assistenza ai Comuni". Sul punto i primi dati di monitoraggio sono poco confortanti: se non si gestirà consapevolmente e con sensibilità territoriale il passaggio del personale c.d. "orizzontale" (in pratica quello con compiti di supporto tecnico, contabile, legale, giuridico o amministrativo), in aggiunta al personale connesso alle funzioni "regionali", i cittadini e le imprese toscane si troveranno di fronte un ente organizzativamente sproporzionato e sbilanciato, prevedibilmente carente di efficienza ed efficacia e, volendo utilizzare un linguaggio aziendalistico, con un rapporto molto elevato di personale di *staff* rispetto a quello di *line*. Come se ciò non bastasse una simulazione di UPI Toscana sul 2016, ipotizzando le spese di funzionamento per il fabbisogno minimo di sole due funzioni (edilizia scolastica e viabilità) e le spese rigide, conferma una situazione di squilibrio generalizzato del comparto.

In conclusione, tirando le somme, il lavoro da fare è ancora tanto e richiede la collaborazione di tutti gli attori istituzionali e delle associazioni degli enti locali. Come UPI Toscana non possiamo che continuare a lavorare per cercare di dare soluzioni ai problemi che quotidianamente emergono nei territori e auspicare che la Regione e i Comuni sappiano cogliere i vantaggi e le opportunità che la presenza dell'ente di Area Vasta può avere nell'essere anello di congiunzione di territori deboli e territori forti, presidio per la salvaguardia delle comunità nelle c.d. "aree interne". In poche parole, per lo sviluppo armonico ed omogeneo dell'intero sistema regionale.

*UPI-Toscana

La città metropolitana di Firenze: le funzioni e le risorse

di Rocco Conte*

Le città metropolitane vennero previste per la prima volta nel 1990 dalla Legge n. 142 e nel 2001 inserite anche nella Costituzione. Nonostante i vari tentativi legislativi, le città metropolitane non hanno mai trovato realizzazione pratica, rimanendo solo sulla carta fino alla promulgazione della Legge del 7 aprile 2014 n. 56. Conseguentemente a tale legge (la c.d. "Delrio"), il 1.1.2015 è stata istituita la città metropolitana di Firenze che amministra un territorio di 3.514 kmq, abitato da oltre 1 milione di residenti. Ad essa sono state attribuite funzioni specifiche, raggruppabili in tre filoni:

- le funzioni fondamentali della ex Provincia di Firenze;
- le funzioni fondamentali attribuite dalla legge statale alle città metropolitane;
- le ulteriori funzioni conferite con legge dalla Regione Toscana.

Tralasciando la descrizione dei primi due gruppi di funzioni (quelle della ex Provincia e quelle fondamentali conferite dall'art. 44 della legge 56/2014), si analizzano più nel dettaglio i compiti ulteriori assegnati da Regione Toscana con la L.R. 22/2015. In linea generale, con questa legge regionale viene rafforzato (art. 5) il ruolo e l'identità della città metropolitana quale ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni che la compongono. Per questo motivo, le funzioni conferite dall'ente regionale riguardano prevalentemente il governo del territorio e il coordinamento di attività comunali.

Governo del territorio

Per quanto riguarda la gestione del territorio, ferme restando le competenze della città metropolitana stabilite dalla L.R. 65/14 in tema di pianificazione territoriale, la Regione Toscana dispone che:

- la proposta di piano di indirizzo territoriale (Pit) e le eventuali proposte di variante a detto piano, sono adottate dalla Regione, previa acquisizione del parere della Città metropolitana di Firenze;
- la Città metropolitana di Firenze può approvare, in luogo dei comuni o di parte di essi, il piano strutturale;
- la Città metropolitana di Firenze può approvare direttive ai comuni per i piani operativi di loro competenza.

Altre funzioni

Sono poi previste, nella legge regionale toscana, funzioni ulteriori che riguardano il ruolo di coordinamento della città metropolitana. In particolare, relativamente alla mobilità, la Città metropolitana può esercitare le funzioni di competenza dei Comuni, ad eccezione di quelle definite dall'ufficio unico regionale. I Comuni, inoltre, possono affidare alla Città metropolitana l'esercizio delle funzioni in materia di viabilità e di edilizia scolastica. Per quanto riguarda la formazione professionale, gli atti di indirizzo e di programmazione strategica regionale sono adottati previa acquisizione del parere della Città metropolitana di Firenze, mentre in materia di sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione, la Regione e la Città metropolitana collaborano per la costruzione e lo sviluppo di una piattaforma unica informatica dei dati e dei servizi online. Inoltre sono attribuite alla città medesima le funzioni relative al turismo, allo sport, alla forestazione e all'organizzazione degli albi regionali del terzo settore.

Quali risorse?

Nel caso della città metropolitana di Firenze se, da un lato, sono chiare le funzioni che dovrà espletare, dall'altro restano da definire le risorse messe a disposizione. Il contributo di 256 milioni richiesto all'intero comparto delle città metropolitane dalla legge di stabilità per il 2015, ma soprattutto la proposta di Sose sul criterio di ripartizione di questo taglio, sta davvero compromettendo l'avvio di alcuni nuovi enti nello stesso anno della loro istituzione. Il problema, infatti, è quello della distribuzione del carico che penalizza soprattutto Firenze, Roma e Napoli, a cui si chiede una contrazione di risorse pari al 30% della spesa media registrata negli scorsi anni. Tale risultato deriva dalla scelta di basare l'intera manovra sull'incrocio fra le capacità fiscali non standard e il costo efficiente delle funzioni fondamentali in ogni

città. In particolare Firenze risulta estremamente penalizzata dal momento che la Provincia aveva abbassato l'addizionale Rc Auto al 12,5%, mentre le capacità fiscali sono calcolate con l'aliquota massima del 16%. Inoltre se Firenze non concedesse una differenziazione delle aliquote tra i vari soggetti passivi (come ha già fatto Roma) si registrerebbe una perdita di gettito tra bollo auto, Irap, Ipt e Rca dovuta ad una presumibile fuga delle aziende di autonoleggio dalla Toscana. Anche in relazione al tributo per l'esercizio delle funzioni ambientali (Tefa), non si è considerato che Firenze è nel 2014 al 3-4% e non più all'1%.

È evidente che occorrerà individuare soluzioni che, lasciando inalterati i saldi complessivi delle città metropolitane, vadano nella direzione di trovare risorse aggiuntive e/o di ridistribuire il carico tra i diversi enti.

Rinegoziazione dei mutui

Un primo modo per recuperare risorse potrebbe avvenire attraverso la rinegoziazione dei mutui generalizzata, allo scopo di alleggerire i tassi aggiornandoli ai livelli di mercato attuali. A questo proposito, va sottolineato che la Cassa depositi e prestiti ha segnalato un'apertura in tal senso e che quindi questa operazione potrebbe essere inserita strutturalmente a scempe della manovra richiesta.

La tassa aeroportuale

Un'altra proposta, più volte ribadita e ultimamente rilanciata dai sindaci, è quella di recuperare risorse anche con una tassa di circa due euro a passeggero sui biglietti di aerei e navi. Tale ipotesi, però pare di non facile attuazione, almeno nell'immediato, poiché sembra incontrare la forte opposizione da parte del Governo.

Gradualità dei criteri

Una strada per uscire dal problema generato dai criteri di riparto dei tagli potrebbe essere quella di unire al parametro del "costo efficiente" (che oggi guida il 100% della ripartizione dei contributi) quello legato alla spesa media netta di ogni amministrazione; com'è ovvio, meno incidono i parametri sul "costo efficiente" meno variabili saranno i tagli rispetto allo storico.

Il decreto enti locali

È in corso, infine, tra i sindaci metropolitani e il governo il confronto sulla possibilità di introdurre nel prossimo decreto enti locali una ulteriore modifica ai criteri di ripartizione dei tagli del D.L. 95/2012. A tale proposito si ricorda che le province toscane ritornano nel 2015 agli sfavorevoli criteri di ripartizione del 2012 (in merito ai quali era stato fatto ricorso al Tar) perché vengono penalizzate dal fatto che, di nuovo, dopo la parentesi 2013-2014 pesano sulla base imponibile le spese della formazione, lavoro e TPL. Per Firenze questo determina un ulteriore aggravio economico di circa 7 milioni di euro rispetto al 2014.

Coordinamento del comma 418 e 421 della Legge di stabilità 2015

Occorre infine pensare ad un coordinamento, sia sistematico ma anche temporale, tra le disposizioni di carattere finanziario contenute nel comma 418 (contenimento della spesa) e la disciplina relativa alla riduzione di personale di Città metropolitane e Province, stabilita dai commi 421 e seguenti della legge di stabilità per il 2015, sulla base della quale le dotazioni organiche vengono definite in riferimento allo svolgimento delle funzioni fondamentali. La correlazione diretta tra le due disposizioni, richiamata nella Circolare n. 1/2015 dei Ministri per la Semplificazione e PA e per gli Affari regionali, determina la necessaria conseguenza che il ritardo attuativo rispetto alla tempistica fissata dalle disposizioni di legge e analiticamente dettagliata nel cronoprogramma allegato alla predetta Circolare, rende imprescindibile a garanzia della stabilità finanziaria degli Enti locali uno scempe degli oneri finanziari necessari per coprire il costo del personale adibito alle funzioni non fondamentali.

*Città metropolitana di Firenze

Il "riordino metropolitano" su scala europea, con focus sul caso francese

di Giancarlo Pola*, Vittorio Ferri**

I problemi (e i patemi) del riordino amministrativo e funzionale delle "aree vaste urbane" sono all'ordine del giorno anche in Europa, dove la gestione delle realtà metropolitane è stata sempre faticosa e talora protagonista di inversioni di marcia spettacolari (vedi il caso della Greater London). Si sta parlando di aree con concentrazione elevata di popolazione e di attività economiche, connotate da forte pendolarismo, e dove l'eredità amministrativa "storica" consiste in genere in un Comune centrale di grandi dimensioni e di Comuni circostanti di dimensioni minori.

Le soluzioni adottate in tema di forme istituzionali di *governance* e di organizzazione della complessità metropolitana sono ovviamente diverse da Paese a Paese, in quanto risposte a domande di governo che sono storicamente e geograficamente differenti. In Germania si è affermato un modello policentrico che fa riferimento alle Regioni Metropolitane (Metropolregionen); in Spagna la istituzione di "Città metropolitane" in quanto tali è ancora incerta in quanto figure non facilmente compatibili (a parte il caso di Madrid) con il regime giuridico delle Comunità Autonome di appartenenza (vedi Barcellona/Catalogna). Nel Regno Unito è il caso di Londra a testimoniare la difficoltà delle soluzioni di cui si diceva: arrivata prima del resto del Paese alla riforma amministrativa (1965 versus 1973), con la creazione della Greater London, nel 1986 la Città Metropolitana subisce un declassamento che perdura fino al 2000, quando un nuovo Act le restituisce pienezza di poteri e funzioni, ulteriormente confermata nel 2007.

Tra tutti gli esempi europei il caso più interessante per l'Italia è probabilmente quello francese delle "Métropoles" e della "Grande Parigi". Dopo l'istituzione delle Comunità urbane ad opera del governo Pompidou nel 1966, "la legge PLM" del 1982, che definiva statuti particolari per le città di Parigi, Lione e Marsiglia e la legge di riforma delle Collettività territoriali del 2010, che ha istituito le métropoles, il 27 gennaio 2014 è stata approvata la legge "organica" per la "modernizzazione dell'azione pubblica territoriale e l'affermazione delle métropoles". All'inizio del 2014 era costituita la sola métropole di Nice Cote d'Azur in sostituzione della Comunità urbana (CU) e di 3 Comunità di comuni (CC) per un totale di 46 comuni e 536.378 abitanti, su un territorio costiero, urbano e montano, con l'80% della superficie non urbana (un caso di metro-montagna).

La legge del 2014 obbliga le EPCI (istituzioni della cooperazione intercomunale), le Comunità urbane (CU) e le Comunità di agglomerazione (CA) a fiscalità propria con popolazione maggiore di 400.000 abitanti, nelle aree urbane con popolazione maggiore di 650.000 abitanti, a trasformarsi in métropoles di diritto comune, mentre quelle con popolazione maggiore di 400.000 abitanti ne hanno facoltà.

Al primo gennaio 2015 sono state istituite le 10 métropoles, derivanti dalla trasformazione di 3 CA (Rennes, Grenoble e Rouen) e di 5 CU (Bordeaux, Lille, Nantes, Strasbourg - alla quale è attribuito lo status di eurométropole - e Toulouse), mentre nei casi di Brest e di Montpellier le EPCI potranno deliberare la trasformazione in métropoles.

Dal primo gennaio 2016 saranno istituite tre métropoles "a statuto particolare", quella di Lione, (che diventerà una Collettività locale speciale in sostituzione della CU, ed eserciterà sul suo territorio le competenze del dipartimento del Rhone), quella di Marsiglia e di Parigi.

Per queste 3 métropoles sono specificati in dettaglio il funzionamento, le competenze e le risorse, differenziate tra loro e rispetto alle altre. Queste ultime, oltre a quelle delle EPCI di origine, esercitano competenze aggiuntive in materia di *aménagement* dello spazio metropolitano, politiche urbane, sviluppo economico, sociale e culturale.

La legge del 2014 pone particolare attenzione ai processi decisionali dell'azione pubblica multilivello attraverso numerosi meccanismi per facilitare le decisioni congiunte. Al primo gennaio 2015 i governi intercomunali, che hanno avuto un forte sviluppo a seguito della legge Chevènement del 1999, risultavano formati da 2.133 EPCI a fiscalità propria ed il quadro nelle aree urbane e metropolitane era il seguente: 11 métropoles, comprendenti 453 comuni, per un totale di 6.303.722 abitanti (esclusa Lione, con 59 comuni e 1.346.720 abitanti), 9 CU, comprendenti 201 comuni e 2.322.898 abitanti (erano 15 nel 2014, di cui 6 trasformate in métropoles), mentre le CA erano 226 comprendenti 4.744 comuni e 25.889.681 abitanti (erano 181 nel 2010).

Dunque nel 2015 le EPCI per il governo delle aree urbane e metropolitane (métropoles, CU e CA) sono 246, pari all'11,53% del totale, ma in termini di popolazione nel 2014 rappresentavano il 55,75% dei 62,6 milioni di abitanti interessati dai governi intercomunali.

La taglia media delle métropoles è di 41 comuni e di 573.100 abitanti, quella delle CU è di 22 comuni e 258.100 abitanti e quella delle CA di 21 comuni e 114.600 abitanti, maggiori rispetto ai 17 comuni e 28.900 abitanti dell'insieme delle EPCI a fiscalità propria, comprendenti anche le 1.884 CC.

Finora Parigi non ha avuto un governo a dimensione metropolitana. La métropole (6,5 milioni di abitanti) comprenderà il comune di Parigi ed i comuni dei dipartimenti de des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis e du Val-de-Marne che costituiscono la piccola corona, mentre quelli della grande corona, estesi circa la metà della regione Ile de France, restano esclusi così come l'aeroporto di Roissy, il polo scientifico di Saclay ed Eurodisney. La métropole non si occuperà di trasporti, che continueranno ad essere gestiti dalla Regione Ile de France.

Il governo francese ha riconfermato la particolare attenzione alla capitale con il progetto della Grande Parigi fondato sullo sviluppo della rete di trasporto pubblico. Ne è una conferma il recente "Contratto di piano" Stato-Regione Ile de France (la locomotiva dell'economia francese, che produce il 30% del PIL nazionale), che ha stanziato ben 7,3 miliardi di euro di investimenti per il periodo 2015-2020.

*Università di Ferrara, **Éupolis Lombardia

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)
Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:

Luigi Idili
Giovanni Morandini
Agnese Parrini
<http://www.regione.toscana.it/-/il-bollettino-federalismo-in-toscana>

Sede di redazione:

IRPET - Villa La Quiete alle Montalve
Via Pietro Dazzi, 1
50141 FIRENZE
Tel. 055/4591222
Fax 055/4591240
e-mail: redazione@irpet.it
www.irpet.it

Attività e Notizie

Iniziative

Università degli Studi di Firenze e
Accademia per l'Autonomia - Anci
*Metronet. Un nuovo percorso per la
governance delle città metropolitane europee*
Villa Schifanoia - Firenze, 7 maggio 2015

Pubblicazioni

*La tassa sui rifiuti 2015. Disciplina, gestione
e indicazioni operative*
IFEL
Aprile 2015

*Nuova contabilità: occasione per un Patto di
stabilità europeo*
Leonio Rizzo
Osservatorio Regionale sul Federalismo
Fiscale IRPET - Note e Contributi
Aprile 2015

*Finanza pubblica, fabbisogno e
debito n. 20*
Banca d'Italia
Aprile 2015

Per informazioni o chiarimenti
sui tributi della Regione Toscana
scrivere a:

tributi@regione.toscana.it