

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2017
ISSN 2465-2059

**Città in cerca di risorse derivate e risorse in cerca
di città**

Vittorio Ferri

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2017
MIND THE GAP. IL DISTACCO TRA POLITICHE E CITTÀ
ottobre 2017

Vittorio Ferri

Università di degli Studi di Milano Bicocca - Dipartimento di Economia
vittorio.ferri@unimib.it

Università degli Studi di Pavia - Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura
vittorio.ferri@unipv.it

Abstract

Dopo le aspettative andate deluse per il federalismo fiscale si è aperta una fase di riduzione delle risorse disponibili, dell'autonomia finanziaria e decisionale per i governi locali e una prospettiva di finanza derivata a favore delle città. Il quadro che emerge è incerto e confuso. In questa nota sono discussi i meccanismi della finanza derivata. Emerge una situazione di distacco tra la domanda di finanziamento di funzioni, politiche e progetti e l'offerta di trasferimenti finanziari e di risorse proprie del livello centrale che non riguarda solo la riduzione delle risorse ma i meccanismi di finanziamento.

After the disappointed expectations for fiscal federalism, there has been a phase of reducing available resources, financial autonomy and decision-making for local governments and a prospect of derivative finance. The context that emerges is uncertain and confused. This note discusses the mechanisms of derivative finance for cities. There is a gap between the demand for financing of functions, policies and projects and the supply of financial transfers at the central level, not just for resource reduction, but for financing mechanisms.

Parole chiave / Keywords

Finanziamento delle città, Finanza derivata, Distanza tra domanda e supply financing/
Financing city, Derivative finance; Gap between demand and supply financing

Il finanziamento delle città

3

Gli investimenti dei comuni, ed in particolari di quelli capoluogo, hanno un ruolo importante rispetto al totale delle amministrazioni pubbliche¹.

Tuttavia, per la costruzione di politiche per le grandi città [Cammelli 2011; Urbani 2011] sono necessarie tre precisazioni. La prima riguarda la definizione del territorio di riferimento: oltre all'individuazione dei confini delle città metropolitane, rispetto alle rispettive aree (che non corrispondono a quelli delle province) occorre individuare anche città di taglia media² che presentano esigenze specifiche di governo urbano e di finanziamento.

La seconda riguarda la distinzione tra le politiche (e gli investimenti) di carattere locale, quelle per le quali l'insieme delle caratteristiche rilevanti include la residenza dei cittadini nei singoli comuni, le politiche (e gli investimenti) a dimensione urbana e metropolitana, quelle per le quali l'insieme delle caratteristiche non include la residenza, per la presenza di popolazioni non residenti. La presenza di queste popolazioni dovrebbe essere considerata nel calcolo dei trasferimenti finanziari e nei meccanismi di perequazione finanziaria e infrastrutturale.

La terza riguarda il fatto che le città metropolitane e quelle di taglia media presentano fabbisogni di spesa d'investimento in infrastrutture che assumono un ruolo strategico per la competitività delle città, per la crescita economica e l'attrazione degli investimenti esteri.

In altre parole, si tratta di tener conto del fatto che le aree urbane e metropolitane sono territori di circolazione, caratterizzati da extraterritorialità [Cammelli 2004], flussi di popolazioni, dalla presenza di popolazioni residenti, non residenti, alloggiate, giornalieri, di contatto e che gli investimenti in opere pubbliche, beni e servizi pubblici non sono solo di carattere locale (comunale), ma riguardano l'interesse urbano e metropolitano.

Dunque, le politiche per le città non dovrebbero essere la somma di politiche a livello comunale, ma fare riferimento a un territorio, una strategia d'investimento in materia di politiche urbane e progetti pubblici e alla programmazione delle risorse necessarie per la loro realizzazione.

1 I Rapporti sulla finanza territoriale curati dai principali istituti regionali di ricerca presentano ogni anno un'analisi puntuale dei principali strumenti di finanziamento degli investimenti dei governi territoriali.

2 In Mascarucci (2017) sono individuati 30 conurbazioni di taglia media o piccole metropoli regionali, di livello inferiore alle città metropolitane.

La situazione della finanza derivata per le città metropolitane

4

La riduzione dell'autonomia finanziaria e le scelte neo-centraliste degli ultimi anni hanno portato sulla strada della finanza derivata il finanziamento dei governi territoriali. Le città metropolitane hanno ereditato il sistema di finanziamento delle province [Cerniglia e Ferri 2017]. Il problema rilevante è definire meccanismi efficienti nei trasferimenti finanziari da parte del governo centrale alle città metropolitane, tenendo presente che le principali esperienze di governo delle città in Europa sono finanziate con trasferimenti dei governi centrali [Ferri 2015].

I trasferimenti generali, assumono l'obiettivo di consentire alle autorità locali di fornire un adeguato livello di beni pubblici, mentre quelli specifici sono decisi dal governo centrale per finanziare un determinato bene pubblico, in somma fissa o dipendente dall'azione del governo ricevente.

È desiderabile decentrare le decisioni di spesa usando trasferimenti di tipo generale, oppure è preferibile utilizzare trasferimenti specifici che limitano la possibilità dei governi locali di distribuire la spesa pubblica per particolari obiettivi o gruppi di elettori³?

In generale i trasferimenti finanziari dal centro verso i governi territoriali presentano almeno i seguenti tre problemi:

- a) alta discrezionalità politica e incertezza, (quanto, come, quando). Incertezza e discrezionalità determinano alti costi in termini di efficienza e di equità;
- b) scarsa premialità in quanto i trasferimenti dello Stato e dei suoi organi risultano assegnati indipendentemente dalla fornitura più o meno efficiente delle funzioni, dei beni e servizi finanziati;
- c) sottovalutazione dei fabbisogni delle maggiori aree urbane e metropolitane. Si tratta della mancata considerazione dell'effetto città e metropoli sulle finanze pubbliche (densità, popolazioni non residenti, infrastrutture) che determinano aumenti dei fabbisogni di spesa per comuni, province e città metropolitane.

³ Nel caso delle città metropolitane non possiamo assumere che i governi metropolitani in carica abbiano come obiettivo la rielezione in quanto, almeno finora, salvo la possibilità futura di elezione diretta per Milano, Napoli e Roma, questa dipende dalla formazione del consenso a livello comunale. Inoltre, il governo centrale dovrebbe trovare ottimale la decentralizzazione (e l'autonomia finanziaria) in relazione all'omogeneità politica con il governo locale e viceversa preferire la centralizzazione (e la finanza derivata) se le maggioranze politiche tra centro e periferia sono opposte.

Il trattamento di questi problemi è rilevante per la programmazione economico-finanziaria: nel caso delle province e delle città metropolitane è necessario ridurre la discrezionalità dei trasferimenti finanziari (ad esempio i tagli disposti dalla comma 418 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2015) e sapere che cosa riceveranno dallo stato e dalle regioni (si veda la tabella 1).

Tuttavia, pur in presenza di una recente maggiore attenzione per questi problemi e di alcuni provvedimenti specifici per le città metropolitane, va segnalato che il quadro della finanza pubblica, unito a quello politico, non sembrano offrire spazi per grandi riforme strutturali della finanza locale [Bordignon e Ferri 2015].

Pertanto, appare più realistico avanzare proposte su azioni di aggiustamento, tese a riportare a maggiore razionalità e i meccanismi di assegnazione dei trasferimenti finanziari e di finanziamento delle politiche urbane.

Problemi e prospettive della finanza derivata

In presenza di problemi generali per la finanza e l'economia locale dovuti alla crisi economica e della finanza pubblica, di una debole autonomia finanziaria e di risorse finanziarie scarse assegnate dal governo centrale ai comuni e alle città metropolitane, occorre concentrare l'attenzione sulle modalità di finanziamento di politiche e progetti a dimensione urbana e metropolitana: come sono costruiti i bandi per il finanziamento delle politiche urbane? Sono differenziati rispetto ai diversi fabbisogni delle città? Come sono responsabilizzati i governi locali nell'uso delle risorse? Come si può aumentare la capacità progettuale dei comuni?

I provvedimenti recenti per il finanziamento di progetti e politiche nelle città metropolitane (patti per le singole città, piano città, piani casa, bando aree degradate, bando periferie aree metropolitane) sono tutti orientati ad affrontare situazioni ritenute di emergenza e privilegiano investimenti in opere pubbliche, spesso già attivati negli ultimi anni. In molti casi, presentano richiami alle periferie ed implicano una capacità progettuale degli enti beneficiari delle risorse che non è data a priori e può variare tra le diverse categorie dimensionali e tra aree geografiche.

Ma chi finanzia cosa? I trasferimenti arrivano solo dall'alto, Unione europea, stato e regioni, o anche dai comuni? Qual è il ruolo dei comuni capoluogo? In quali politiche esistono sovrapposizioni tra l'azione di finanziamento di diversi livelli di governo?

Senza entrare nel merito delle singole domande, vale la pena di sottolineare che del finanziamento delle politiche nelle città si occupano a vario titolo diversi livelli di governo, strutture governative (la presidenza dal Consiglio dei ministri, il dipartimento pari opportunità) e numerosi ministeri che possono attivare finanziamenti non coordinati tra di loro.

Da un lato le modalità di assegnazione delle risorse, strutturano il problema, le soluzioni adottate e in definitiva le politiche pubbliche locali, modificando di fatto le priorità dei governi beneficiari. Dall'altro, troppo spesso, non hanno responsabilizzato i governi destinatari nell'uso delle risorse.

È preferibile attivare finanziamenti per ogni singolo problema con modalità competitive (bandi) oppure introdurre trasferimenti in conto capitale per gli enti locali e lasciare libera scelta ai comuni e alle città metropolitane sul loro utilizzo? In sostanza, il modo di finanziare le politiche, con finanza autonoma o derivata, cambia il trattamento delle medesime.

Tuttavia, il vero problema è se le risorse messe a disposizione (finanziamenti mediante trasferimenti e risorse proprie), ed i meccanismi di assegnazione attivati funzionano oppure no. Si è ridotta la distanza tra politiche in cerca di risorse e risorse in cerca di politiche? Quali sono gli esiti dell'attuazione degli investimenti?

In presenza di un forte divario tra funzioni assegnate e risorse attribuite, in attesa del finanziamento dello Stato delle funzioni fondamentali (attribuite dal comma 44 dell'art. 1 della legge n.56 del 2014) sulla base di fabbisogni standard, l'azione di governo delle città metropolitane ha fatto e dovrà ancora fare i conti con una bassa discrezionalità da lato delle spese e delle entrate e con una alta discrezionalità politica dei finanziamenti dello Stato, dei suoi apparati e degli altri livelli di governo, in termini quantitativi e temporali (vincoli alla finanza pubblica e ciclo politico-elettorale) e soprattutto con un spesa per investimenti molto debole⁴.

L'obiettivo che dovrebbe essere perseguito è l'integrazione dell'azione pubblica mediante la definizione di meccanismi di finanziamento contrattuali (tra lo stato e le singole città metropolitane, considerata la loro eterogeneità, tra queste ultime e le regioni) con meccanismi di *accountability* per l'uso delle risorse, relativi a programmi pluriennali per grandi settori d'investimento⁵. Ciò consentirebbe anche un maggiore

4 Si rinvia all'evoluzione del rapporto tra la spesa in conto capitale e la spesa totale in (Cerniglia e Ferri 2017a) e al *Background paper* (Cerniglia e Ferri 2017b).

5 Va in questa direzione l'esperienza francese dei Contratti di piano stato-regioni, stato-città e regioni-città. Per le modalità tradizionali di programmazione della spesa per investimenti in infrastrutture si rinvia all'allegato infrastrutture del Documento di economia e finanza (2017), al Dpcm del 29 maggio 2017,

livello di realizzazione delle politiche e dei progetti individuati nei documenti di pianificazione strategica delle città metropolitane.

7

Per concludere

Di fronte alla varietà e alla ricchezza delle aree urbane italiane [Pasqui 2016] alle loro potenzialità per lo sviluppo economico, sociale e territoriale, le scelte del legislatore centrale sono caratterizzate dall'allocazione uniforme delle funzioni, dal loro mancato finanziamento e dalla forte riduzione delle risorse finanziarie e degli investimenti.

Siamo in presenza da un lato di città in cerca di risorse per il loro funzionamento e per gli investimenti e dall'altro da finanziamenti del centro e di altri livelli di governo, in cerca di politiche da finanziare in periferia.

Le modalità finanziamento delle politiche urbane evidenziano l'aumento delle distanze tra la domanda di finanziamento delle politiche e dei progetti e l'offerta dal centro di trasferimenti finanziari, scarsi, uniformi e poco responsabilizzanti rispetto all'uso delle risorse. E' necessario dare maggiore stabilità e razionalità alla finanza derivata, migliorare i suoi meccanismi e aumentare la spesa per investimenti.

BIBLIOGRAFIA

Agnoletti, C. *et. al.*

2016 *Quali strumenti per un maggiore autonomia finanziaria delle città metropolitane? Paper Conferenza Nazionale Siep*, Lecce 21-22 Settembre 2016

Bordignon, A. e Ferri, V.

2015 *Per una nuova finanza delle città metropolitane*. Background papers, Rivista online di Urban@it.

Cammelli, M.

2004 *Territorialità e delocalizzazione del governo locale*. Bologna, il Mulino.

c.d. "decreto investimenti" ed ai Patti per le città sottoscritti dalla Presidenza del Consiglio con alcuni comuni capoluogo delle città metropolitane.

2011 *Governare le città: profili istituzionali*, in G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane: società e territori da ricomporre*. Venezia, Marsilio.

Cerniglia, F. e Ferri, V.

2017a *L'autonomia finanziaria delle città. A che punto siamo*, in A. Balducci (a cura di), *Mind the gap. Il distacco tra politiche e città. Terzo Rapporto sulle città*. Bologna, il Mulino.

2017b *I principali indicatori finanziari dei comuni urbani e delle province/città metropolitane nel periodo 2009-2016*. Background papers, Rivista online di Urban@it.

Ferri, V.

2015 *Il finanziamento dei governi metropolitani in Europa. Una prospettiva comprata per le città metropolitane*. Roma, Ifel Anci.

Mascarucci, R.

2017 *30's Medium size*. Position paper INU Community research

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

2017 *Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture*. Roma.

Pasqui, G.

2017 *Introduzione al secondo Rapporto sulle città*, in G. Pasqui (a cura di), *Le agende urbane delle città italiane. Secondo Rapporto sulle città*. Bologna, Il Mulino.

Urbani, P.

2011 *Politiche pubbliche per le grandi città*, in G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane: società e territori da ricomporre*. Venezia, Marsilio.

Tabella 1 | *Trasferimenti finanziari alle città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario, certificati consuntivi impegni, anno 2015, valori in euro*

Fonte: Ministero dell'Interno. Note: esclusa la Città metropolitana di Reggio Calabria.

	Bari	Bologna	Firenze	Genova	Milano	Napoli	Roma	Torino	Venezia
Categoria 1 Contributi e trasferimenti correnti dello Stato	5.293.451	3.853.254	1.240.434	878.133	2.272.774	51.193.538	11.211.488	2.039.302	2.089.343
Categoria 2 Contributi e trasferimenti correnti della regione (spese personale e amm.to mutui)	23.473.132	30.147.585	15.051.114	1.596.172	64.023.479	0	78.898.962	110.424.974	36.563.961
Categoria 3 Contributi e trasferimenti correnti delle regioni per funzioni delegate	7.766.178	2.371.176	44.740.916	35.362.107	0	54.780.834	131.212	26.439.958	7.533.851
Categoria 4 Contributi e trasferimenti correnti da parte di organismi comunitari e internazionali	780.787	36.775	129.317	402.543	363.210	0	1.229.414	1.618.817	110.822
Categoria 5 Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	839.049	1.609.793	11.623.561	4.995.351	13.780.921	0	435.271	5.378.236	76.706
<i>Totale entrate categoria 4 e 5</i>	<i>1.619.836</i>	<i>1.646.568</i>	<i>11.761.878</i>	<i>5.397.894</i>	<i>14.143.131</i>	<i>0</i>	<i>1.664.685</i>	<i>6.997.053</i>	<i>187.528</i>
Totale entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti Titolo II	38.152.599	38.018.584	72.785.344	43.234.308	80.940.365	105.974.373	91.906.348	145.901.289	46.374.695
Totale entrate tributarie titolo I	77.510.462	79.437.608	84.686.107	66.258.254	227.020.226	183.339.852	384.201.844	168.26.388	60.222.851
Totale entrate extra tributarie titolo III	10.135.860	11.722.463	27.223.443	9.862.664	71.175.906	21.042.341	14.530.817	19.893.400	7.496.942
Totale entrate titoli I, II, III	125.798.921	129.178.655	184.694.894	119.355.226	379.136.497	310.356.566	490.639.009	334.061.077	114.094.488