

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2015

ISSN 2465-2059

Per una nuova finanza delle città metropolitane

Massimo Bordignon

Vittorio Ferri

Urban@it Background Papers

RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI

ottobre 2015

Massimo Bordignon

Università Cattolica di Milano
massimo.bordignon@unicatt.it

Vittorio Ferri

Università di Milano Bicocca
vittorio.ferri@unimib.it

Abstract

In questa nota ricostruiamo brevemente il percorso che ha condotto all'introduzione delle Città metropolitane in Italia e ne discutiamo i limiti. Tra questi, il principale è rappresentato dal fatto che non sono state previste ipotesi adeguate di finanziamento per le nuove funzioni assegnate, che accoppiate alle continue manovre di contenimento della spesa da parte del governo centrale, rischiano di far abortire questo nuovo livello di governo prima ancora che sia del tutto nato. Di seguito, riassumiamo le principali ipotesi di finanziamento autonomo possibile.

In this essay, we reconstruct the process that led to the introduction of the metropolitan cities in Italy, and we discuss its limits. Among them, the main is the fact that metropolitan cities are not supported by a financial endowment adapted to their new functions. Coupled with the ongoing measures to contain spending by the central government, this fact is likely to abort this new level of government before that is entirely born. Below, we summarize the main assumptions of self-financing as possible.

Parole chiave/ Keywords

crisi finanziaria, governo e finanza delle città metropolitane, città e tassazione, nuove risorse fiscali/*financial crisis, government and finance of metropolitan cities, tax and city, new tax resources.*

Il quadro legislativo e finanziario

3

Le Città metropolitane sono una promessa da oltre vent'anni. Istituite dalla legge n. 142 del 1990, e nonostante che venissero continuamente riprese nella legislazione degli ultimi 25 anni, compreso nel testo riformato della Costituzione nel 2001, non se ne è fatto nulla per decenni. Improvvisamente, riappaiono nella legge n. 56 (*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*, c.d. legge Delrio), ma più come il risultato inatteso dell'abolizione dei governi provinciali e della esigenza di riduzione della spesa pubblica in periferia, piuttosto che l'esito di un progetto strategico di riordino dei governi territoriali, con particolare attenzione alle aree urbane e metropolitane. Con la legge n. 56, le province dei principali capoluoghi delle regioni a statuto ordinario sono sostituite dalle città metropolitane e la legge attribuisce a queste ultime¹, nuove funzioni fondamentali², senza prevedere uno specifico sistema di finanziamento ed anzi escludendo nuovi o maggiori oneri finanziari per il bilancio dello Stato. Si osservi che alle città metropolitane, dove pure abita un terzo della popolazione italiana non vengono attribuiti nuovi poteri amministrativi, in netto contrasto con il fatto che a regioni minute, come la Regione Valle d'Aosta (128.062 abitanti nel 2014), siano stati viceversa attribuiti ampi poteri legislativi [Spadaro 2015; Sterpa 2014 a].

Il quadro che emerge con la legge n. 56 presenta numerose criticità. Solo per menzionare le principali:

1. Mancano criteri oggettivi per la delimitazione dei confini delle città metropolitane rispetto alle rispettive aree (le nuove città coincidono con il territorio delle vecchie province), e non sono approfonditi i meccanismi che regolano i processi di entrata o di uscita dei comuni, con la paradossalità che non è prevista la consultazione dei comuni membri rispetto alle nuove adesioni³.

1 Il comma 2 delle legge definisce le Città metropolitane come «enti territoriali di area vasta» con le seguenti finalità generali: «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana, cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee».

2 Le principali funzioni fondamentali attribuite dal comma n. 44 lettere a-e sono: adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale; pianificazione territoriale generale; strutturazione di servizi coordinati di gestione dei servizi pubblici; mobilità e viabilità; sviluppo economico e sociale.

3 L'art. 1 comma 6, fa riferimento «all'adesione alla città metropolitana» e alla «modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe». Nella Città metropolitana di Milano va ricordato che i comuni di Vigevano, Saronno, Limbiate e Caronno Pertusella hanno intrapreso il processo di adesione e che la

2. Manca una seria considerazione del fatto che i governi metropolitani non sono immediatamente configurabili come un governo locale, perché in quanto territori di circolazione, sono caratterizzati dalla presenza di popolazioni non residenti che modificano la domanda dei servizi indivisibili e determinano oneri per le città [Bernareggi 2004; Ferri 2009].
3. C'è insufficiente attenzione al ruolo fondamentale giocato dai comuni aeroportuali nelle aree metropolitane, dal punto di vista delle relazioni economiche, funzionali e infrastrutturali, del governo delle esternalità e delle interdipendenze tra città e aeroporto.
4. Si sottovalutano le difficoltà dei processi decisionali multilivello e dei problemi di rappresentanza politica tra le diverse classi di comuni, come dei rapporti tra la maggioranza politica e la funzione di controllo dell'opposizione.
5. Nella tradizione italiana del decentramento, si persegue una strategia di assoluta uniformità nei compiti e nelle funzioni delle nuove città metropolitane, nonostante le evidenti disparità tra di esse (Milano e Roma *versus* Reggio Calabria).

In merito a quest'ultimo punto, la possibile differenziazione tra Città metropolitane è sostanzialmente delegata alle scelte dei singoli statuti, approvati nell'anno successivo all'approvazione della legge. Un'analisi comparata di questi ultimi⁴ evidenzia una grande attenzione alle nuove funzioni fondamentali assegnate e ai rapporti con i comuni (compresi quelli esterni), ma una scarsa considerazione dei rapporti con le regioni⁵ e soprattutto, con qualche eccezione (Genova e parzialmente Milano) una totale disattenzione al problema del finanziamento delle funzioni ed ai meccanismi di controllo della spesa.

Regione Lombardia nel 2015 ha disciplinato la materia. Per la Città metropolitana di Bari è emersa l'ipotesi di adesione della provincia di Matera.

4 Al momento della stesura di questo testo non risultano approvati e consultabili quelli di Napoli, Reggio Calabria e Venezia.

5 Fa eccezione la Lombardia: l'art. 32 dedicato ai rapporti con la regione, al comma 3 precisa che «La Città metropolitana, anche su proposta di uno o più comuni, promuove altresì accordi di programma e altre forme di collaborazione con la Regione Lombardia, aventi per oggetto interventi nel suo territorio, compresa la realizzazione di opere pubbliche».

La situazione finanziaria

5

Il problema più grave è tuttavia rappresentato dalla situazione finanziaria. Le entrate tributarie ed extratributarie delle città metropolitane (oltreché il patrimonio) sono quelle assegnate alle province che esse sostituiscono, così come emergono dalla normativa precedente alla legge n.56.

Pertanto, le entrate delle città metropolitane comprendono le compartecipazioni al gettito Irpef e alla tassa automobilistica regionale (quest'ultima mai diventata operativa), l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile sulla circolazione dei veicoli a motore (Rca), l'imposta provinciale di trascrizione (Ipt), altri tributi provinciali (per i servizi di tutela, protezione e igiene ambientale) e l'imposta di scopo. Inoltre doveva essere assegnata la facoltà di istituire alle città metropolitane un'addizionale sui diritti d'imbarco portuali e aeroportuali e l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili (Iresa). Trascurando le compartecipazioni, la finanza delle città metropolitane risulta dunque composta essenzialmente da un tributo proprio connesso alla circolazione dei veicoli, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile (Rca, che rappresenta l'entrata principale, ma sulla quale non vi è la possibilità di manovrare l'aliquota) e dall'imposta provinciale di trascrizione (Ipt, dal 2007 è consentito variare la tariffa base), potenzialmente soggetta a problemi di concorrenza fiscale per l'attrazione delle immatricolazioni delle flotte aziendali ed al generale andamento del mercato delle auto nuove. I dati mostrano inoltre che le province hanno già sfruttato al massimo l'autonomia di aliquota, con la conseguenza che non esistono margini di manovra ulteriori per finanziare le funzioni fondamentali di spesa delle città metropolitane, ad esempio, mobilità e viabilità e sviluppo economico e sociale.

A queste difficoltà, va aggiunta la politica economica del governo, che appare caratterizzata da uno sforzo di riduzione della spesa pubblica locale, in particolare per quello che riguarda le province e di conseguenza le nuove città metropolitane. E' opportuno ricordare che nel periodo 2008-2015 sono state effettuate 45 manovre finanziarie tese a ridurre l'indebitamento dello Stato [Corte dei conti 2015]. La Tabella 1, ripresa da Agnoletti *et al.*, [2015] riassume gli interventi effettuati nel periodo 2012-2014⁶ per quello che riguarda le province e poi città metropolitane.

⁶ Nel periodo 2010-11 le province hanno subito una riduzione delle risorse di 500 mln di euro (dl.n. 78/2010, art. 14) e di 415 mln di euro (d.l. n. 201 art. 28).

Tab.1 *Quadro dei tagli recenti a carico delle città metropolitane. Valori in milioni di euro.*

	Riduzioni risorse D.L. n. 95/2012	Riduzioni risorse D.L. n. 66/2014	Riduzioni risorse L. 190/2014	Totale riduzioni	Totale entrate storiche	Differenza entrate riduzioni
Torino	39,7	19,1	27,9	86,7	182,6	95,8
Milano	54,3	25,3	27,7	107,3	257,2	149,9
Venezia	16,0	7,0	10,5	33,5	58,9	25,3
Genova	20,4	8,1	8,4	36,9	64,5	27,7
Bologna	20,1	8,9	8,7	37,7	89,2	51,5
Firenze	24,2	11,4	21,8	57,4	95,7	38,4
Roma	79,7	31,3	79,1	190,1	363,3	173,2
Napoli	66,8	28,0	46,4	141,2	193,0	51,8
Bari	30,4	13,3	14,4	58,1	81,8	23,6
Reggio Calabria	12,9	4,5	9,1	26,5	31,2	4,7

Fonte: elaborazioni sulla base di Agnoletti, Ferretti e Lattarulo 2015

Gli interventi più recenti sono ancora più incisivi. La legge di stabilità per il 2015 (legge n.190) stabilisce che le province e le città metropolitane concorrono alla contenimento della spesa pubblica con la riduzione della spesa corrente di 1 miliardo di euro per l'anno 2015, 2 miliardi di euro per l'anno 2016, 3 miliardi di euro a decorre dal 2017. La dimensione complessiva dei tagli appare insostenibile e tale da rendere impossibile per province e nuove città metropolitane svolgere le proprie funzioni. Il collasso della spesa per investimenti delle province negli ultimi anni, non solo gli investimenti netti, ma anche quelli necessari per mantenere in piedi le infrastrutture esistenti, testimonia delle difficoltà.

Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dall'eterogeneità dei criteri utilizzati nei provvedimenti degli ultimi anni per ripartire i tagli imposti alle province. Anche la nuova procedura seguita da Sose (si veda la nota metodologica diffusa il 30 marzo 2015) per attuare il riparto dei tagli previsto dalla legge di stabilità 2015 non è esente da critiche, per quanto vi sia uno sforzo di maggior «oggettivazione» rispetto al passato [Bordignon 2015].

Prospettive

Riassumendo, il sistema di finanziamento attuale delle città metropolitane risulta essere:

1. inadeguato e uniforme rispetto alle diverse caratteristiche economiche, territoriali e di popolazioni presenti;
2. debole per capacità impositiva: auto, ambiente, eventuali tributi aeroportuali [Ferri 2008];
3. privo di margini di manovra nei bilanci attuali per finanziare le funzioni fondamentali assegnate in maniera uniforme dal comma 44 della legge n. 56, e non finanziate, come viabilità e trasporti, sviluppo economico e sociale, gestione di servizi pubblici, il cui esercizio implica dei costi aggiuntivi.

Emergono di conseguenza due prospettive per le città metropolitane:

- una *centralista*, tesa a costruire una finanza sostanzialmente derivata ed uniforme, con il finanziamento dello stato delle funzioni fondamentali sulla base di fabbisogni standard;
- una *autonomista*, tesa a costruire una nuova e differenziata finanza delle Città metropolitane, giustificata dal loro ruolo per lo sviluppo economico all'interno delle regioni di appartenenza, da realizzare con il concorso delle regioni e dei comuni.

La soluzione adottata in Europa, dove da tempo esistono governi metropolitani, è in genere quella *centralistica*, basta cioè su trasferimenti dall'alto, sebbene esistano eccezioni importanti (come quella di Barcellona, basata anche su un tributo immobiliare). Tuttavia, le soluzioni utilizzate a livello europeo riconoscono le specificità delle singole aree metropolitane: anche il *centralismo* francese presenta per esempio soluzioni su misura per Parigi, Lione e Marsiglia [Ferri e Pavesi 2015].

I tributi possibili della città metropolitana

Se invece la strada dell'autonomia venisse scelta nel contesto italiano, una soluzione più in linea con le esigenze di autonomia, diverse opzioni sono possibili. Tra queste, ricordiamo:

1. la ridefinizione in senso ambientale della fiscalità esistente delle province (spostando l'attenzione dal possesso all'uso e verso la sostenibilità ambientale) e sulla modifica dei tributi aeroportuali;
2. la scelta di nuove basi imponibili, riferite all'economia dei territori metropolitani e coerenti con i principi del beneficio e del *chi inquina paga*: tassa di soggiorno a dimensione metropolitana, imposte di scopo per finanziare investimenti pubblici (applicazione finora rifiutata da comuni e province) forme di tassazione dello sviluppo urbano, nonché estensione di quelle collegate alla mobilità, quali pedaggi di ingresso e tariffe di parcheggio per auto e bus turistici [Buratti 2010; Petretto 2014].
3. Alcune proposte da approfondire riguardano, nel quadro della revisione della tassazione immobiliare locale⁷: il gettito dell'Imu sugli immobili delle categorie a destinazione commerciale ora a vantaggio dello Stato e delle aree edificabili destinate a insediamenti di interesse metropolitano ora a beneficio dei comuni; il contributo straordinario nella misura massima del 66% in funzione del maggiore valore delle grandi trasformazioni immobiliari⁸ l'imposta di scopo sugli immobili, attualmente a favore dei comuni, ma mai applicata; le forme di tassazione annuale delle grandi superfici di vendita presenti in altri paesi [Ferri 2015]; tributi di scopo per la realizzazione di opere pubbliche, anche associati a meccanismi di *project financing*; quote del gettito derivante dalla tassazione del trasferimento della proprietà degli immobili.

⁷ I provvedimenti straordinari dedicati a Roma Capitale possono costituire una traccia per la finanza delle Città metropolitane. Dopo il 2008 oltre ai trasferimenti finanziari, tra le nuove fonti di entrata, istituite per evitare il fallimento, si ricordano (Sterpa 2014b):

- l'addizionale commissariale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili;
- il contributo straordinario nella misura massima del 66% del maggior valore immobiliare conseguibile a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari
- la maggiorazione fino al 3 per mille dell'ICI sulle abitazioni diverse dalla prima casa
- l'incremento dell'addizionale comunale Irpef fino al limite massimo dello 0,4%
- la tassa di soggiorno
- l'utilizzo dei proventi da oneri di urbanizzazione anche per le spese di manutenzione ordinaria.

⁸ Introdotto dall'art. 16 comma f) della legge 30 luglio 2010 n. 122 recante misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria del Comune di Roma Capitale.

Conclusioni

9

Le Città metropolitane rappresentano un'opportunità importante di sviluppo, oltretutto colta con grande ritardo rispetto agli altri paesi europei. Tuttavia, esse sono state attivate senza affrontare nodi fondamentali e soprattutto senza prevedere un sistema di finanziamento di base adeguato, con il rischio di renderle inefficaci. Il tema del finanziamento rimane fondamentale per evitare di perdere un'occasione importante, rinviata già da troppo tempo.

BIBLIOGRAFIA

Agnoletti, C.; Ferretti, C. e Lattarulo, P.

2015 *Le città metropolitane: al centro le risorse*, in «La voce.info»

Bernareggi, G.M.

2004 *La popolazione non residente, l'economia della città e il bilancio del governo locale*, in «Amministrare», XXXIV, n. 1, p. 51-102.

Bordignon, M.

2015 *Sembra facile tagliare la spesa pubblica*, in «La voce.info» del 5 maggio.

Buratti, C.

2010 *La tassazione ambientale a livello locale: le prospettive aperte dalla legge delega sul federalismo fiscale*, in Antonini, A. (a cura di), *L'imposizione ambientale nel quadro del federalismo fiscale*. Napoli, Jovene.

Corte dei conti

2015 *Rapporto sulla finanza pubblica*. Roma, Corte dei conti.

Ferri, V.

2008 *Governare le Città metropolitane. Un istituzione del federalismo*. Roma, Carocci.

2009 *Le Città metropolitane in Italia. Un istituzione del federalismo*, in «Economia italiana», n. 2, p.389-425.

2015 *Considerazioni sull'evoluzione della finanza dei comuni e sul finanziamento della città pubblica*, in Urbani, P. (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*. Torino, Giappichelli.

Ferri, V. e Pavesi, F.

2015 *Il finanziamento dei governi metropolitani in Europa*. Roma, Ifel-Anci.

Petretto, A.

2014 *Finanza pubblica territoriale, economia locale e crescita*, in Cappellin, R.; Marelli, E.; Rullani, E. e Sterlacchini, A. (a cura di), *Crescita investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali*. AISRe [online] <http://www.rivistasr.it/>

Spadaro, A.

2015 *Le città metropolitane tra utopia e realtà*, in «Federalismi.it», 14 gennaio.

Sterpa, A. (a cura di)

2014a *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*. Napoli, Jovene.

Sterpa, A.

2014b *L'ordinamento di Roma capitale. Seconda edizione*. Napoli, Jovene.