

IRPET

Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana



A.I.S.Re.

XXXVI Conferenza scientifica annuale AISRe
L'EUROPA E LE SUE REGIONI. DISUGUAGLIANZE, CAPITALE UMANO,
POLITICHE PER LA COMPETITIVITÀ

Risorse e strumenti della Città metropolitana

Chiara Agnoletti e Claudia Ferretti

Arcavacata di Rende, 15 Settembre 2015

1. Il nuovo livello istituzionale

- ✓ Le città metropolitane sono oggi una **realtà istituzionale**: quasi la totalità di esse è dotata dello strumento principale che ne disciplina il funzionamento, lo statuto, e molte di queste stanno anche muovendo i primi passi per la messa a punto tanto dello strumento di pianificazione strategica (il piano strategico triennale) quanto dello strumento di pianificazione del territorio.
- ✓ Da più parti vengono sottolineate le **numerose opportunità** connesse alla nascita di un livello di meso-governo e alla definizione dei relativi strumenti, rappresentando una preziosa occasione a sostegno dello **sviluppo urbano e territoriale**. Tuttavia, per la nuova istituzione si sta prospettando un **avvio difficile** a causa dei tagli di risorse e di personale indicati dalla Legge di Stabilità.
- ✓ Si tratta di organi di secondo livello che governano sistemi urbani molto variegati, eppure questa è **oggi la più importante opportunità di sviluppo delle politiche urbane**. Alla luce del quadro appena prospettato, è ancora possibile e a quali condizioni parlare di prospettive di sviluppo per le città metropolitane del Paese?

2. Le funzioni della Città metropolitana

Per ricostruire le funzioni della Città metropolitana è necessario fare riferimento ai diversi **disposti normativi statali e regionali** che ne definiscono congiuntamente il quadro delle competenze. Essendo diversificato il livello normativo e vista l'ampiezza degli ambiti funzionali che gli attribuisce la legge nazionale, i nuovi enti di governo **avranno solo in parte un profilo di competenze uniforme** poiché il legislatore regionale in questo assetto, assume un ruolo centrale nel completare l'attuazione della riforma.

Alla luce di quanto appena evidenziato, il **quadro delle funzioni** di competenza delle Città metropolitane è costituito da:

- ✓ **le fondamentali** che ereditano dalle **ex Province**;
- ✓ **le fondamentali attribuite dalla legge statale** alle Città metropolitane elencate al comma 44 lett. a) b) c) d) e) f);
- ✓ quelle conferite con **legge regionale** ai sensi del comma 44;
- ✓ ulteriori funzioni attribuibili ai sensi dell'art. 118 della Costituzione.

2. Le funzioni della Città metropolitana

Le funzioni fondamentali attribuite dall'art. 44 della legge 56/2014:

- adozione di un **piano strategico triennale** (per la prima volta ha una sponda giuridica), costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio;
- **pianificazione territoriale generale**, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture;
- strutturazione di **sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici**, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale. D'intesa con i Comuni interessati la Città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive;
- **mobilità e viabilità**;
- **promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale**;
- promozione e coordinamento dei **sistemi di informatizzazione** e di digitalizzazione.



La **Città metropolitana** è ente di **livello meso**, dei grandi agglomerati urbani al quale infatti vengono *in primis* attribuite **funzioni di pianificazione strategica e territoriale**. Anche gli altri compiti assegnati non sono paragonabili a quelli della ex Provincia poiché si tratta di veri e propri “**ambiti di materia**” che racchiudono insiemi funzionali più ampi.



Disposizioni regionali

Funzioni non fondamentali:

- **non tutte le Regioni** hanno approvato la legge di riordino delle funzioni;
- nessuna ha attuato il passaggio del personale.

Il quadro offerto è parziale, possiamo tuttavia individuare alcuni gruppi omogenei:

1. Modello “**indifferente**” (Falletta, 2015): sostanzialmente **non attua un riordino** e che rinvia a provvedimenti successivi la riallocazione di funzioni, limitandosi a enucleare qualche principio (Veneto), mera conferma delle funzioni attribuite alla Provincia. La Campania si preoccupa di arginare la deriva centralista specificando che passeranno alla Regione solo quelle funzioni coerenti con la natura di ente di governo di tale livello. In direzione opposta il Piemonte che tende ad escludere una ricollocazione a livello comunale delle funzioni ex provinciali (ambiti interprovinciali declinandoli in forma obbligatoria).
2. Un secondo gruppo **opera un immediato riordino** delle materie non fondamentali (Toscana), evidenziando una **propensione a regionalizzare** la maggior parte delle funzioni amministrative scorporate dalle ex Province. Questo secondo modello dispone in senso restrittivo e centralistico anche rispetto ad alcune funzioni fondamentali che fanno riferimento alla materia ambientale, attribuendole al livello regionale.
3. Un terzo gruppo **ha un profilo più ibrido** poiché da un lato preordina un immediato riordino di funzioni in direzione regionalista ma al contempo, rinvia il processo di riallocazione per altre a un momento successivo (Lazio, Marche e Lombardia).

2. Le funzioni della Città metropolitana

Come è stato riconosciuto da più parti, la Toscana è la Regione che si è maggiormente spinta in avanti rispetto al processo di riordino funzionale (LR 22/15).

La citata LR 22 attribuisce **al nuovo ente una serie di compiti che nel resto del territorio regionale sono demandati al livello locale.**

In particolare:

- a. funzioni in materia di turismo, con l'esclusione della formazione professionale degli operatori turistici e della raccolta di dati statistici;
- b. funzioni in materia di sport;
- c. tenuta degli albi regionali del terzo settore;
- d. funzioni in materia di forestazione.

In materia di **governo del territorio**, il quadro delle funzioni e degli strumenti assegnati alla Città metropolitana deve essere delineato considerando il combinato disposto della LR 65/14 e della LR 22/15.

La normativa regionale di fatto conferma le funzioni pianificatorie già attribuite dalla LR 1/2005 alle Province con il Piano territoriale di coordinamento che ripropone con la stessa articolazione e contenuti anche per il nuovo ente metropolitano (PtcM).

Lo strumento assume prevalente valenza programmatica non in grado di configurarsi come pianificazione strutturale di respiro metropolitano finalizzata al coordinamento degli strumenti operativi comunali.

2. Le funzioni della Città metropolitana

Rispetto ai compiti di pianificazione del territorio del nuovo ente di governo è intervenuta anche la legge regionale di riordino delle funzioni provinciali (LR 22/15) prevedendo:

- A. la (sola) facoltà per le amministrazioni comunali di delegare, su base volontaristica, all'Ente metropolitano l'adozione del Piano strutturale (art. 91-bis, comma 1);
- B. la possibilità per l'Ente metropolitano, qualora lo preveda lo statuto, di adottare direttive ai Comuni per l'elaborazione dei piani operativi di loro competenza.



Ne consegue che il Ps metropolitano è **opzionale** e rimesso alla decisione **volontaristica** degli enti locali (distribuzione territorialmente discontinua).

La possibilità di stipulare intese per l'attuazione del Prs per determinare le principali azioni e i progetti di interesse della Città metropolitana per il sostegno allo sviluppo economico e la dotazione infrastrutturale strategica del territorio.

Proposte di variante al piano (Pit) sono adottate dalla Regione previa acquisizione del parere della Città metropolitana.

Tra le molteplici preoccupazioni legate all'avvio di questa nuova istituzione, quella principale riguarda comunque le risorse economiche (e umane) che avrà a disposizione (tagli di risorse e di personale indicati dalla Legge di Stabilità per il 2015 e dalle altre normative vigenti).

ENTRATE E SPESE DELLE CITTÀ METROPOLITANE. *Valori in milioni di euro*

	Totale entrate storiche A	Riduzione risorse da D.L. 95/2012 B	Riduzione risorse da D.L. 66/2014 C	Tagli Stabilità 2015 (L. 190/2014) D	Totale entrate al netto delle riduzioni E=A- (B+C+D)	Spesa corrente storica funz. fondamentali (media 2010- 2012) F	Differenza tra entrate e spese G=E-F	Differenza tra entrate e spese (pro capite in euro) H=(E-F)/POP
Torino	182.6	39.7	19.1	27.9	95.8	166.5	-70.7	-31.4
Milano	257.2	54.3	25.3	27.7	149.9	214.5	-64.6	-21.0
Venezia	58.9	16.0	7.0	10.5	25.3	43.2	-17.9	-21.1
Genova	64.5	20.4	8.1	8.4	27.7	60.3	-32.7	-38.4
Bologna	89.2	20.1	8.9	8.7	51.5	64.8	-13.3	-13.4
Firenze	95.7	24.2	11.4	21.8	38.3	73.7	-35.5	-35.9
Roma	363.3	79.7	31.3	79.1	173.2	283.6	-110.5	-27.3
Napoli	193.0	66.8	28.0	46.4	51.8	275.2	-223.4	-73.1
Bari	81.8	30.4	13.3	14.4	23.6	67.2	-43.6	-35.0
Reggio C.	31.2	12.9	4.5	9.1	4.7	44.7	-40.0	-72.6

Fonte: stime su dati Sose - Mef

In particolare, tale disavanzo risulterebbe particolarmente oneroso per le città di Firenze, Napoli, Genova e Reggio Calabria penalizzate dalla Legge di Stabilità. In particolare Firenze dalla differenza tra capacità fiscali e costo efficiente delle funzioni fondamentali.

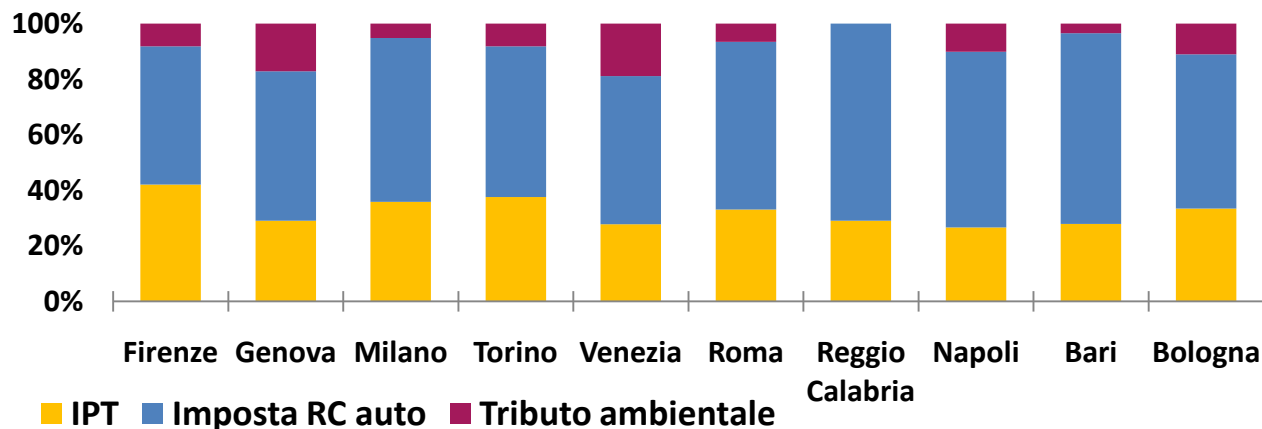
C'è squilibrio tra risorse e funzioni da adempiere: le Cm dovranno **contenere ulteriormente le spese** e quindi, si troveranno nell'impossibilità di svolgere il ruolo a loro assegnato o in alternativa dovranno **umentare la pressione fiscale** attraverso i tributi già presenti, laddove questo sia possibile. Una terza via è quella di **potenziarne l'autonomia finanziaria** attraverso l'istituzione di un tributo.

Tra le **risorse finanziarie** a disposizione di questi nuovi enti:

- 1 - Addizionale (RC auto);
- 2 - Imposta provinciale di trascrizione (IPT);
- 3 - Tributo ambientale.

**GETTITO
COMPLESSIVO
1,3 miliardi di euro**

ENTRATE TRIBUTARIE DELLA CITTÀ METROPOLITANA. 2014. Valori %



Le entrate tributarie delle Cm sono poco manovrabili poiché in molte Province si erano già raggiunte le aliquote massime

Ipotesi nuovi tributi:

- imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili (è un'imposta di scopo, il cui gettito è parzialmente destinato alla realizzazione di interventi in grado di contrastare il rumore, presenta delle difficoltà di gestione);
- addizionale sui diritti di imbarco (la Cm ha facoltà ai sensi del D. Lgs. 68/2011 di istituire un'addizionale sui diritti di imbarco portuali e aeroportuali).

AEROPORTI E PORTI METROPOLITANI. NUMERO PASSEGGERI E NUMERO SBARCHI, 2014

	Aeroporti	Cm	Passeggeri	Porti	Cm	Sbarchi
Torino	Pertini-Caselle	sì	1.707.602			
	Cuneo	no	115.689			
Milano	Malpensa	no	9.359.664			
	Linate	sì	4.513.826			
	Orio al Senio - Bergamo	no	4.331.077			
	Brescia	no	5.040			
Venezia	Marco Polo - Tessera	sì	4.198.715	Venezia	sì	819.000
	Villafranca - Verona	no	1.380.035			
	Canova -Treviso	no	1.108.759			
Genova	Genova	sì	631.623	Genova	sì	1.189.000
				Savona - Vado	no	483.000
				La spezia	no	9.000
Bologna	Bologna	sì	3.273.447	Ravenna	no	
	Rimini	no	235.272			
	Parma	no	104.057			
Firenze	Vespucci - Firenze	sì	1.108.738	Livorno	no	958.000
	Galileo - Pisa	no	2.341.793	Piombino	no	1.765.000
				Piombino - Elba	no	1.422.000
				Marina di Carrara	no	2.000
Roma	Fiumicino	sì	19.082.708	Civitavecchia	sì	1.279.000
	Ciampino	sì	2.499.242			
Napoli	Napoli	sì	2.946.576	Napoli	sì	3.738.000
				Salerno	no	205.000
Bari	Bari	sì	1.821.216	Bari	sì	562.000
	Brindisi	no	1.071.684	Brindisi	no	227.000
	Foggia	no	2.790	Monopoli	sì	
Reggio Calabria	Lamezia Terme	no	1.197.416			
	Reggio Calabria	sì	255.287			
TOTALE			63.292.256			12.658.000

Fonte: dati Enac e Eurostat

Alla Cm andrebbero 126 milioni di euro (dei 152 milioni complessivi) nell'ipotesi di applicare la misura massima ipotizzata di 2 euro a passeggero, da ripartire tra Città metropolitana e territorio sede dell'infrastruttura. Una ipotesi è, infatti, che nel caso in cui il porto o l'aeroporto siano localizzati all'interno dei confini amministrativi della Città metropolitana l'importo rimarrebbe totalmente nella disponibilità del nuovo ente, mentre nel caso in cui il sedime sia nel territorio regionale si prevede un riparto del 50% tra Città metropolitana e Comune che ospita l'infrastruttura puntuale.

GETTITO DAI DIRITTI DI IMBARCO. *Milioni di euro*

Città metropolitana	Gettito aeroporti (2 euro se Cm 1 euro se regionale)	Gettito porti (2 euro se Cm 1 euro se regionale)	Gettito totale	Gettito pro capite (euro)
Torino	3,5	-	3,5	1,5
Milano	22,7	-	22,7	7,2
Venezia	10,9	1,6	12,5	14,6
Genova	1,3	2,9	4,1	4,8
Bologna	6,9	0,0	6,9	6,9
Firenze	4,6	4,1	8,7	8,6
Roma	43,2	2,6	45,7	10,6
Napoli	5,9	7,7	13,6	4,3
Bari	4,7	1,4	6,1	4,8
Reggio C.	1,7	-	1,7	3,1

Fonte: stime su dati Enac, Istat e Eurostat

Il gettito pro capite presenta una buona approssimazione delle funzioni sovra locali che si vogliono attribuire al nuovo ente anche se ci sono alcune differenze, legate alla particolare vocazione (più o meno) turistica dei territori, che potrebbero avvantaggiare (per esempio Venezia) o svantaggiare (Torino) alcuni ambiti metropolitani specifici da attenuare con la creazione di un fondo perequativo alimentato dal 20% del gettito destinato alle Città metropolitane.

In attesa dell'istituzione di una imposta *ad hoc*, quali **scelte sono state fatte** in ambito di bilancio previsionale?

- molte hanno **rinvitato** l'approvazione del bilancio;
- la Cm di Bologna ha chiuso il bilancio prevedendo una riorganizzazione della spesa per investimenti a favore della manutenzione stradale e dell'edilizia scolastica **senza aumentare la pressione fiscale**;
- la Cm di Firenze prevede incrementi di spesa nelle stesse funzioni ma questi saranno accompagnati da un aumento della pressione fiscale su:
 1. Rc auto che passerà dal 12,5% al 16% (9% veicoli in locazione): crea gettito aggiuntivo **pari a 7,5 ml di euro**;
 2. Tributo ambientale dal 3 al 5%: **2 milioni in più**;
 3. IPT rimane al massimo (30%).



Aumento gettito pro capite di 9 euro

A fianco delle numerose aspettative connesse all'istituzione del nuovo ente, si stanno sempre più **alimentando le preoccupazioni** che riguardano tanto il processo di attuazione del riordino funzionale avviato a livello regionale e dal quale dipende in larga parte la configurazione del nuovo ente, quanto la disponibilità di risorse, economiche e umane, di cui potrà avvalersi.

I diversi modelli deducibili dall'analisi dei dispositivi legislativi regionali in alcuni casi evidenziano nella riallocazione delle funzioni provinciali un *favor* per le istituzioni regionali mentre in altri non si realizza nell'immediato nessun riordino.

Si distingue la **Toscana che opera il riordino più sostanziale** anche se, specialmente con riferimento ai compiti di pianificazione del territorio, l'opportunità di semplificazione e di razionalizzazione degli strumenti sembra configurarsi come occasione mancata.

Complessivamente i **dispositivi regionali non colgono l'opportunità** di assegnare le funzioni non fondamentali alle Città metropolitane, vanificando almeno in larga parte il ruolo e il profilo di ente di governo delle grandi aree urbane del Paese. Anche in riferimento alla **disponibilità di risorse**, si sta prefigurando un quadro assai critico in conseguenza degli ampi tagli prospettati dalla legge di Stabilità che rischiano di produrre un innalzamento della pressione fiscale oppure di costituire un impedimento all'esercizio delle funzioni assegnate all'ente metropolitano.