

ECONOMIA E FINANZA PUBBLICA DELLE CITTÀ METROPOLITANE*

ALESSANDRO PETRETTO**

Sommario

1. Introduzione: elementi per una *Public economics* delle Città metropolitane. – 2. La configurazione industriale ottimale delle istituzioni locali in ambito regionale. – 3. La «nuova geografia economica» e le Città metropolitane mono e policentriche. – 4. Le relazioni funzionali delle Città metropolitane e la pianificazione strategica. – 5. *Optimal city size* e la struttura della spesa pubblica e del prelievo delle Città metropolitane. – 6. Qualche conclusione sintetica su economia e finanza pubblica delle Città metropolitane. Tabelle e Figure

Suggerimento di citazione

A. PETRETTO, *Economia e finanza pubblica delle Città Metropolitane*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo nasce dalla rielaborazione dell'intervento svolto in occasione del Convegno "Le Città Metropolitane tra riforma mancata e prospettive di razionalizzazione", tenutosi a Firenze il 14 dicembre 2017.

** Professore emerito di Economia pubblica nell'Università degli Studi di Firenze
Contatto: alessandro.petretto@unifi.it

1. Introduzione: elementi per una *Public economics* delle Città metropolitane

L'economia pubblica delle Città metropolitane (CM) può essere analizzata con riferimento ad una sintesi di tre filoni teorici. Il primo si rifà alla "teoria dell'organizzazione industriale" (in gergo degli economisti la IO) che elabora modelli sulla struttura industriale dei sistemi economici territoriali, concentrandosi sulla determinazione in condizioni di efficienza del numero e dimensioni delle unità di produzione¹. Applicata alle città metropolitane, la IO inserisce questa istituzione all'interno di una struttura di organismi o enti territoriali, la configurazione industriale appunto, in cui si svolge l'attività di amministrazione e fornitura di servizi pubblici sul territorio metropolitano. È il versante dell'analisi economica di quello che i giuristi amministrativisti chiamano il «processo di riordino territoriale». Il tema sarà trattato nel paragrafo 2.

Il secondo filone teorico è denominato in letteratura la «nuova geografia economica» in quanto studia le leggi economiche che determinano la localizzazione sul territorio delle attività in un contesto concorrenziale e globalizzato². Alcuni accenni dell'applicazione all'economia delle CM saranno ripresi nei paragrafi 3 e 4.

Il terzo filone teorico, la così detta "teoria dell'*optimal city size*", è una specifica trattazione, all'interno della teoria generale del federalismo fiscale, della questione delle dimensioni territoriali. In questo caso il tema è quello della scelta dell'area ottimale in cui la combinazione di entrate e spese pubbliche massimizza il benessere locale e nazionale³. Da qui deriva una specificità della finanza pubblica delle CM che caratterizza la corrispondente struttura del bilancio sia dal lato della spesa e che dell'entrata autonoma. Questi temi saranno esaminati nel paragrafo 5.

Nel paragrafo 6 tenteremo di trarre qualche conclusione con riferimenti alla tipologia di CM che ci è stata consegnata dalla legislazione italiana più recente.

¹ Cfr. P. BELLAFLAMME, M. PEITZ, *Industrial organization, markets and strategies*, Cambridge University Press, Cambridge, USA, 2010.

² Cfr. R. BALDWIN, R. FORSLIND, P. MARTIN, P. OTTAVIANO, F. ROBERT-NICOUD, *Economic geography and public policy*, Princeton University Press, Princeton, 2003. E per una ricostruzione storica dell'evoluzione della teoria dello sviluppo economico su queste basi, P. KRUGMAN, *Development, geography and economic theory*, The MIT, Cambridge, USA, 1995.

³ I primi e fondamentali studi risalgono agli anni '70 del secolo scorso. Cfr. W. ALONSO, "The Economics of Urban Size", *Papers in Regional Science*, 26 (1), pp. 67-83, 1971; R. ARNOTT, "Optimal City Size in a Spatial Economy", *Journal of Urban Economics*, 6 (1), pp. 65-89, 1979; R. ARNOTT, J. Stiglitz, "Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size", *The Quarterly Journal of Economics*, 93 (4), pp. 471-500, 1979.

2. La configurazione industriale ottimale delle istituzioni locali in ambito regionale

La determinazione della struttura ottimale delle istituzioni locali deve avvenire sulla base di alcuni principi della IO.

Il primo è quello delle “Economie di scala e di dimensione”, secondo cui si dovrebbe andare cercando la struttura organizzativa della fornitura e fruizione di servizi pubblici, che minimizza i costi unitari di produzione.

Il secondo è quello delle “Economie di scopo e complementarità nella produzione e nei costi” secondo cui i vari livelli di governo non devono duplicare funzioni e strutture se non nei casi in cui la produzione congiunta tra più livelli è conveniente per la complementarità funzionale. Quando c'è sostituibilità dei processi produttivi, un solo livello deve svolgere la corrispondente attività.

Il terzo principio è quello delle “Economie di specializzazione e di rete”. Questo, per quanto concerne servizi ad ampia dimensione territoriale dell'utenza a carattere industriale, individua la soluzione più confacente nell'affidamento, in condizioni di concorrenza per il mercato, ad aziende gestori soggetti a regolamentazione indipendente nazionale e regionale⁴.

Un possibile schema di ripartizione del governo locale, entro una Regione di dimensioni economicamente adeguate, potrebbe prevedere una sola Città metropolitana, Autorità monofunzionali di area vasta, e un numero contenuto di Comuni di dimensioni almeno di 30.000 abitanti. La macro-Regione avrebbe competenze e funzioni di programmazione di servizi e attività legislazione e regolazione, anche sulla base di un federalismo asimmetrico. Gli enti di area vasta dovrebbero essere non elettivi, di programmazione e gestione di servizi con fruizione sovra comunale, con funzioni territoriali delle abolite Province. Gli organi, come il direttore, sarebbero di nomina regionale in un contesto di accordo con i Comuni interessati. La Città metropolitana dovrebbe svolgere funzioni di programmazione economico-sociale e pianificazione territoriale dei Comuni collegati e di organizzazione di servizi pubblici che interessano l'area. Infine, i “nuovi” Comuni dovrebbero svolgere funzioni di amministrazione e fornitura di servizi, acquisendo anche le competenze delle Province, salvo quelle di area vasta trasferite agli enti regionali. La più ampia dimensione a carattere industriale dei comuni non dovrebbe pregiudicare il mantenimento di presidi territoriali per attività e servizi di “prossimità”. La Tabella 1 sintetizza lo schema.

⁴ Cfr. A. PETRETTO, “I fondamenti economici della regolamentazione dei mercati dei servizi pubblici locali tramite autorità indipendenti”, in G. NAPOLITANO, A. PETRETTO (a cura di), *La regolazione efficiente dei servizi pubblici locali*, Editoriale Scientifica, IRPA, Roma, 2017

3. La «nuova geografia economica» e le Città metropolitane mono e policentriche

Il così detto modello Centro/Periferia, originariamente ideato dal premio Nobel per l'economia Paul Krugman⁵, descrive le condizioni per le quali le forze di aggregazione predominano su quelle di dispersione e le attività economiche si raggruppano tutte nella stessa zona, creando un tessuto economico cittadino. Le forze di aggregazione derivano, in primo luogo, da un effetto di dimensione del mercato, nel senso che le imprese tendono a stabilirsi nel mercato più grande ed esportare verso i mercati più piccoli. In secondo luogo, c'è un effetto di incremento del reddito reale locale nelle aree aggregate. Così nascono le aree e le città metropolitane.

Possiamo distinguere tre tipologie di aree metropolitane che possono dare alla luce a tre diverse strutturazioni delle relative CM.

Innanzitutto, abbiamo un'area e una CM monocentrica, nella quale le attività economiche sfruttano le relazioni funzionali (spostamenti casa-lavoro, attività economiche comuni, integrazione degli scambi, ecc.) tra una città-centro e Comuni della cerchia (vedi Fig. 1). Sotto il profilo economico un'area metropolitana si caratterizza per un complesso articolato di servizi indivisibili e di servizi alla persona, che sfruttano economie di scala e di complementarità dei costi. In termini di confini, una CM monocentrica «ottima» non coinciderebbe con la provincia tipica della realtà istituzionale italiana, la cui costituzione non ha seguito logiche economiche. Il tessuto economico interno all'area dovrebbe essere omogeneo e connesso, dato che opera un unico polo economico attrattore, per cui le imprese principalmente si alimentano di fattori produttivi acquisiti all'interno per sostenere minori costi di transazione e trasporto. I servizi della CM monocentriche vanno in prevalenza a imprese «interne», passando raramente i confini. Le CM concepite dalla legislazione italiana sono essenzialmente monocentriche.

Tra le aree metropolitane policentriche si possono individuare almeno due tipologie di CM. Nel primo caso si viene a costituire una CM aggregando due o più attuali centri, tra loro interconnessi da reti economiche congruenti. Vi saranno quindi, più poli economici attrattori, pressoché di pari rilevanza (vedi Fig.2). È naturale che la costituzione di un ente con queste caratteristiche può avvenire solo tra due città geograficamente vicine. Potrebbe essere il caso di una CM Firenze-Bologna o Reggio Calabria- Messina. Il fatto che nel primo caso ci sia da attraversare l'Appennino e nel secondo lo Stretto non costituisce un impedimento dirimente se la rete trasportistica è adeguatamente potenziata (es. Alta velocità e Ponte sullo stretto).

⁵ P. KRUGMAN, *Development, geography and economic theory*, op. cit.

Nel secondo caso di CM l'area metropolitana policentrica prevede più poli attrattori ma asimmetrici, nel senso che uno tende ad essere più attrattore degli altri due (vedi Fig.3). Un'area metropolitana con queste caratteristiche potrebbe essere quella che si riferisce alla direttiva Firenze-Prato-Pistoia.

Le CM policentriche sono di configurazione simile a quelle riscontrabili in Europa. Ma nel nostro caso l'ampia dimensione geografica e l'alta concentrazione di popolazione e reddito pone un problema di collegamento con l'istituto regionale, dato che alcune regioni apparirebbero troppo piccole rispetto ad una grande CM.

4. Le relazioni funzionali delle Città metropolitane e la pianificazione strategica

Le città metropolitane, diciamo di tipo europeo, si caratterizzano per la capacità della città di fare rete, per una grande varietà di esternalità alla produzione e al consumo e per lo sviluppo di funzioni urbane superiori (Fus).

Siamo di fronte a sistemi territoriali fornitori di servizi che alimentano un'industria ad alta tecnologia, molto orientata all'export, così come un terziario ad alto contenuto di conoscenza a servizio dell'hinterland e di tutta la regione. Le Fus alimentano anche attività turistiche ad elevata domanda e impatto ambientale.

Pertanto, le Fus generano in prevalenza servizi di logistica, credito e finanza, ICT e R&D e consulenza professionale generale, la cui articolazione deve trovare un'adeguata trattazione nella Pianificazione strategica della CM.

Al riguardo, è di rilievo l'analisi del processo di trasformazione che stanno subendo i distretti industriali a seguito dell'Industria 4.0. La rivoluzione digitale sta modificando l'organizzazione della produzione e della distribuzione nei distretti, che attualmente conoscono un ritardo nell'adozione di sistemi di *smart manufacturing*. Le tecnologie di Industria 4.0 possono ad ogni modo favorire le imprese distrettuali. Permettono infatti di rafforzare le loro capacità di produrre in piccole serie e con prodotti realizzati su misura del cliente e di gestire in modo più efficiente i tradizionali e fitti rapporti di filiera tra tante Pmi. L'Industria 4.0 si inserisce su questa tendenza richiedendo sempre più lavoratori con formazione universitaria; più capacità di investire in R&S e produrre innovazioni; maggiore offerta di servizi per le imprese a elevato valore aggiunto (*Knowledge innovative business services*, KIBS).

Queste risorse sono distribuite sul territorio in modo asimmetrico in quanto tendono ad essere concentrate nei grandi centri urbani, quindi fuori dai confini distrettuali localizzati intorno a centri minori e isolati. Non si può prescindere pertanto da una più ampia apertura dei distretti ai territori specializzati su que-

ste risorse, attivando e utilizzando reti di connessione. Possono aiutare trasporti più rapidi, banda larga, networking dei giovani locali che hanno studiato in altri territori con i loro ex compagni di università.

Questo naturalmente investe il ruolo delle Fus nella pianificazione strategica delle CM. Facendo riferimento al concetto moderno della “distanza dalla frontiera”⁶, le imprese delle grandi aree urbane non possono limitarsi a imitare le tecnologie esistenti ma ne introducono di nuove e più evolute. La pianificazione strategica delle CM va quindi concepita come uno strumento istituzionale per favorire questi processi attraverso un’efficiente amministrazione, una regolamentazione di alta qualità, e un evoluto livello di infrastrutture materiali e immateriali.

5. *Optimal city size* e la struttura della spesa pubblica e del prelievo delle Città metropolitane

In stretta correlazione con le dimensioni e le caratteristiche economiche le CM si hanno specifiche forme di spesa pubblica e di entrata pubblica⁷.

La spesa pubblica delle CM è destinata, secondo la legislazione italiana corrente, alle funzioni fondamentali introdotte ex-novo, alle funzioni fondamentali ereditate dalla Provincia, nonché alle funzioni non fondamentali indicate dalla legge regionale. Questa terza categoria comporta una naturale e legittima differenziazione nella struttura della spesa tra le CM nazionali.

Sotto il profilo più economico, la spesa pubblica delle CM copre i costi di capitale e lavoro per la fornitura di beni e servizi pubblici sovra-comunali direttamente o indirettamente governati dalla CM. Si tratta in particolare di servizi pubblici a rilevanza economica non a rete (quelli a rete sono regolati da autorità nazionali e regionali) gestiti da imprese pubbliche o miste; servizi strumentali (amministrativi finanziari e informatici, immobiliari, costruzione strade provinciali, e manutenzione di quelle regionali); servizi pubblici alla persona (welfare metropolitano e rapporti con terzo settore intercomunale); servizi di organizzazione della rete scolastica di I e II livello; servizi di promozione dello sviluppo economico (grandi musei, manifestazioni artistiche su larga scala, grandi eventi, turismo).

La specificità della capacità fiscale delle CM deriva da fenomeni ben determinati. In particolare, vi è la dimensione territoriale che genera benefici a cui

⁶ Cfr. D. ACEMOGLU, D. AGHION, F. ZILIBOTTI, “Distance to frontier, selection, and economic growth”, *Journal of European Economic Association*, 4 (1), pp. 37-74, 2006 and D. ACEMOGLU, *Introduction to modern economic growth*, Part VI, Princeton University Press, Princeton, U.S.A., 2009.

⁷ Cfr. R. ARNOTT, J. STIGLITZ, “Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size”, op. cit.; R. CAMAGNI, “La riforma della fiscalità urbanistica”, in P. LATTARULO, A. PETRETTO (a cura di), *Contributi sulla riforma dell'imposizione locale*, Carocci Editore, Torino, 2016

si lega una maggiore capacità fiscale (*economie di agglomerazione*), ma vi è anche che l'attrattività e la concentrazione generano costi pubblici aggiuntivi (*disconomie di agglomerazione*)⁸. Pertanto, dei due classici principi di tassazione, la "capacità contributiva" e il "beneficio o della controprestazione", è il secondo quello più coerente con il finanziamento della spesa pubblica delle CM.

Il Principio del «beneficio» o della «responsabilità fiscale» (*accountability*) indica l'opportunità di gravare, in primo luogo, sui beneficiari delle economie di concentrazione spaziale della produzione che generano benefici sotto forma di reddito e ricchezza. Rientrano in questa fattispecie le imposte sulla proprietà immobiliare e le imposte sull'attività produttiva locale che risultano entrambe avvantaggiate dalle economie di agglomerazione. In secondo luogo, il principio suggerisce di gravare sui *city users* che usufruiscono di servizi e alimentano costi urbani. Esempi di queste tassazione sono le addizionali ai diritti di imbarco portuale e aeroportuali, le *road pricing* e *congestion charges* per regolare l'accesso a luoghi di pregio e dei centri storici, le tariffe maggiorate dei parcheggi della CM. Parte del gettito di questi tributi potrebbe essere devoluto ai Comuni interni alla CM.

La tassazione sulla base del beneficio e dei costi esterni dovrebbe poi essere affiancata da un sistema delle compartecipazioni al gettito di tributi delle municipalità partecipanti alla CM e di tributi regionali e/o erariali e da un sistema di trasferimenti per progetti speciali di investimento di natura metropolitana.

6. Qualche conclusione sintetica su economia e finanza pubblica delle CM

La teoria economica ha fornito molti elementi per dedurre le condizioni per le quali si formano grandi aggregati urbani ed è, d'altra parte noto, dalla letteratura empirica, che l'economia delle città, delle grandi città, è fondamentale per l'individuazione di percorsi di sviluppo sostenibile basato sulle così dette "funzioni urbane superiori", che in Europa sono organizzate nelle città metropolitane.

Le CM, come ci sono state consegnate dalla legislazione corrente, possiamo dire che non rispondano in linea di massima ai requisiti dettati dall'analisi economica dello sviluppo urbano. Sono in generale di dimensioni troppo piccole e talvolta anche troppo grandi con riferimento alla regione di appartenenza (a loro volta troppo piccole). Spesso accorpano comuni non omogenei in quanto a flussi di attività economica e sono collocate all'interno di uno schema di enti e istituzioni a scala regionale e sopra-regionale non del tutto razionale. Più che una specifica riforma delle CM bisognerebbe procedere nella direzione di un riordino istituzionale complessivo. In questo senso l'applicazione delle forme

⁸ Cfr. C. AGNOLETTI, C. FERRETTI, P. LATTARULO, M. MASSARO, "Le risorse per le città metropolitane", in P. LATTARULO, A. PETRETTO (a cura di), *Contributi...*, op. cit.

di federalismo differenziato, ammesse dal Titolo V della Costituzione può favorire questi processi, laddove se ne senta maggiormente la necessità e l'aspirazione.

Infine, le CM dal punto di vista della finanza pubblica hanno in Italia un'evidente carenza di strumenti fiscali propri che ne limita l'autonomia di intervento dal lato della spesa pubblica, in particolare per investimenti materiali e immateriali.

Tabelle e Figure

Tabella n. 1. Uno schema ipotetico di distribuzione intra-regionale di funzioni in Italia

Livello di governo	Numero di enti e dimensioni	Competenze e funzioni
Regione (possibilmente dopo accorpamenti)	1	Programmazione, legislazione e regolazione
Autorità di ambito regionale o sub-regionale (EGATO) Enti funzionali e accordi di area vasta	1 per SPL A seconda delle scelte della regione	Regolamentazione di servizi a rete affidati con procedure selettive ad evidenza pubblica (rifiuti, trasporti locali, distribuzione del gas, servizio idrico) Enti, non elettivi, di programmazione e gestione di servizi non a rete con fruizione sovra comunale e attività economiche complesse
Città metropolitana	1	Città monocentriche composte da comuni economicamente collegati, al centro di reticolati economici. Oppure Città policentriche tipo Città/regione con più poli attrattivi all'interno di grandi regioni
Comuni di più ampio dimensioni (> 30.000 abitanti)	n. 70-80 in una Regione di 3,5 mln.	Amministrazione e fornitura di servizi, acquisendo anche le competenze delle province salvo quelle di area vasta trasferite alle Autorità e enti regionali. Le più ampie dimensioni devono contemplare il mantenimento di presidi territoriali

FIGURA 1. CM a struttura monocentrica con relazioni funzionali tutte interne all'area.

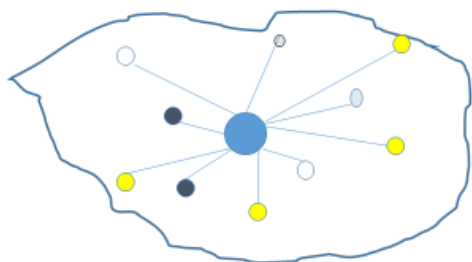


FIGURA 2. CM a struttura policentrica con due poli attrattori

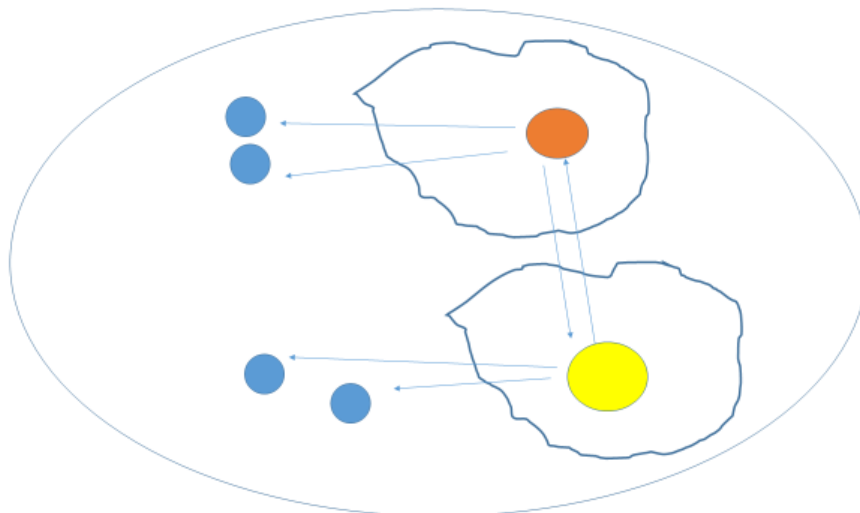


FIGURA 3. CM che istituzionalizza un'area vasta a carattere metropolitano con un centro attrattore prevalente.

