

Le Città metropolitane in Italia. Una istituzione del federalismo

Vittorio Ferri

Università degli Studi di Milano Bicocca

Lo scritto si sofferma sul futuro del governo delle grandi città, un tema rilevante per il Paese e per la realizzazione del federalismo, ma che per diversi ordini di ragioni continua a rimanere sullo sfondo. L'attenzione è rivolta in particolare alle Città metropolitane come istituzione del federalismo, osservate da un duplice punto di vista: delle politiche pubbliche e della finanza pubblica. Di fronte alla necessità e alla difficoltà di costruire politiche a dimensione metropolitana, tipicamente multilivello, interdipendenti e complesse, vengono qui analizzati i problemi derivanti dalla presenza di popolazioni non residenti, offrendo un contributo alle soluzioni di finanziamento, e alcune proposte per rendere più efficienti le relazioni intergovernative e per la realizzazione di Città metropolitane differenziate nei diversi contesti regionali. Le osservazioni conclusive sottolineano l'esigenza di completare il processo del decentramento italiano e di costruire le Città metropolitane in presenza di spazi legislativi e costituzionali adeguati per farlo.

1. Introduzione

La questione metropolitana in Italia non è nuova¹. È sorta, infatti, come esigenza amministrativa del governo locale, in seguito alle prime esperienze dei piani intercomunali degli anni Cinquanta del secolo scorso. Le pratiche di pianificazione si sono allora concentrate sui piani intercomunali, che potevano costituire uno strumento appropriato per ridurre la cattiva distribuzione delle funzioni urbane, gli squilibri tra le diverse tipologie di comuni presenti nelle aree metropolitane, nonché

¹ L'autore desidera ringraziare Massimo Bordignon e Giancarlo Pola per le stimolanti discussioni e gli utili suggerimenti ricevuti.

valutare i costi dei servizi pubblici con particolare riferimento al settore dei trasporti pubblici locali (Forte, 1963).

Negli anni Sessanta la questione delle aree metropolitane è stata inserita all'interno del dibattito preparatorio all'istituzione delle Regioni. In seguito, a metà degli anni Settanta, un tentativo di governo dei problemi di area vasta è attribuibile all'istituzione, da parte di alcune Regioni, dei comprensori per far fronte alle esigenze di pianificazione economico-territoriale. Il sostanziale fallimento nel lungo periodo della programmazione comprensoriale (dai piani intercomunali di Milano, Bologna e Torino, ai consorzi provinciali, alle iniziative consortili intercomunali) è stato accompagnato da effetti positivi soltanto nella "territorializzazione" della riforma sanitaria.

Negli ultimi due decenni le principali innovazioni riguardanti i governi locali e la questione del governo metropolitano sono state le seguenti:

- l'istituzione del Ministero per le aree urbane nel 1987;
- l'introduzione della legge 8 giugno 1990 n. 142, di riforma degli enti locali;
- l'elezione diretta dei sindaci, introdotta dalla legge 25 marzo 1993, n. 81;
- l'introduzione nella legislazione nazionale, e di alcune Regioni, di nuovi strumenti della cooperazione intercomunale (le unioni di Comuni);
- la riforma del Titolo V della Costituzione (legge 18 ottobre 2001, n.3).

Dopo l'introduzione della citata legge 142/90, nella seconda parte degli anni Novanta le trasformazioni dell'azione dei governi locali hanno fatto registrare un aumento delle competenze e delle funzioni attribuite dal centro alla periferia; soprattutto, la "personalizzazione" di tali governi – dovuta all'elezione diretta prima dei sindaci, dei presidenti delle province e poi delle Regioni – ha realizzato un forte collegamento tra l'agenda politico-elettorale, i meccanismi dell'azione amministrativa e di produzione delle politiche locali e fornito una risposta alla domanda su chi governa a livello locale. Tali trasformazioni hanno riguardato anche le forme e gli strumenti di intervento delle politiche pubbliche e determinato una generale proliferazione delle

politiche contrattuali (Bobbio, 2000; Gaudin, 1999), a partire dall'affermarsi degli strumenti della Programmazione negoziata, introdotti dalla legge 7 aprile 1995 n. 104, e dalla progressiva separazione tra responsabilità di programmazione, titolarità dei servizi e responsabilità di gestione (Petretto, 1999).

Alla luce di tale, sia pure necessariamente breve, ricostruzione, è un fatto che le aree metropolitane sono il luogo privilegiato dei processi di innovazione e di trasformazione del Paese, ma che in Italia, a differenza di altri paesi, per lungo tempo non sono state poste in essere specifiche politiche urbane e metropolitane e che quel poco che è stato realizzato è il risultato di azioni frammentate, che hanno prodotto risultati occasionali.

I numerosi tentativi di riforma delle autonomie locali hanno, di fatto, avanzato proposte sul governo delle aree metropolitane, ma strutture politico-amministrative adeguate non sono state realizzate né con l'azione dall'alto, né costruite dal basso (Dente, 1990).

La questione del governo metropolitano e i suoi fallimenti sono riconducibili alle difficoltà delle relazioni intergovernative, della cooperazione orizzontale asimmetrica tra Comuni capoluogo e di corona (Morer, 2001) e, in particolare, all'individuazione di confini territoriali delle aree metropolitane e all'assenza di risorse fiscali autonome per tali governi. Per queste ragioni, tale questione è da tempo molto complessa e contrastata e costituisce una questione istituzionale insoluta (Rotelli, 1996).

Molte discipline hanno prodotto contributi teorici, sulla base dei quali sono state costruite esperienze spesso fallimentari, che hanno trattato con modalità diverse la questione del governo delle aree metropolitane. Questi contributi ed esperienze evidenziano due tipi di logiche: quella funzionale e quella della legittimazione politica (Lefèvre, 1999).

La prima fa riferimento ai contributi dell'economia pubblica, che privilegiano il perseguimento delle economie di scala e di scopo, alla minimizzazione dei costi di trasporto, di transazione e di informazione, all'internalizzazione degli effetti di traboccamento e alla relazione tra consumo pubblico, privato e livello di tassazione (Petretto, 1999). Da

questo punto di vista, i presupposti a favore del governo metropolitano si basano sostanzialmente (Mazzocchi, 1985):

- sulle economie di scala nello svolgimento di alcune funzioni urbane;
- sugli effetti esterni delle spese pubbliche;
- sulla semplificazione istituzionale come base per la programmazione economico-territoriale;
- sull'accessibilità del cittadino al governo della cosa pubblica.

Il secondo tipo di logica, la legittimazione politica, rimanda ai contributi della scienza politica relativi alla democrazia locale, ai meccanismi di rappresentanza e di collegamento tra amministrati e amministratori, dai quali dipende non solo la legittimazione politica diretta o indiretta dei governi metropolitani, ma anche, attraverso il voto, la rilevazione delle preferenze dei cittadini sui beni e i servizi pubblici locali considerati.

Dal punto di vista delle politiche istituzionali, il problema della frammentazione dei governi urbani, della duplicazione delle funzioni e della sovrapposizione delle giurisdizioni è stato oggetto di due importanti contributi. Il primo fa riferimento al modello "gargantua", definito come un unico governo metropolitano, che riorganizza, in una unità più ampia, le diverse funzioni di governo e costituisce un unico centro di decisione e di pianificazione (Wood, 1958). Il secondo modello fa riferimento alla scuola delle scelte pubbliche, che considera positivamente la presenza di più governi in competizione tra loro, in modo da diversificare l'offerta e consentire una maggiore libertà nelle scelte individuali (Ostrom, *et al.*, 1961).

Nel presente scritto la questione metropolitana è trattata non solo con riferimento al disegno di istituzioni appropriate per il governo delle aree metropolitane, ma più in generale al *governare* inteso come attività di produzione di decisioni, di politiche, di programmi e pianificazioni, in grado di fornire risposte adeguate a fenomeni interdipendenti e complessi (Dente, 1984; 1989). In altre parole, la complessità dell'area metropolitana non si riduce per decreto, e i governi metropolitani non si impongono dall'alto, ma costituiscono l'esito eventuale di un processo di innovazione istituzionale di ampia portata, al centro e in periferia.

2. Perché le Città metropolitane sono necessarie

Da tempo il legislatore ha riconosciuto l'esistenza del problema metropolitano e, sulla falsa riga delle migliori esperienze europee, ha previsto l'introduzione di un nuovo livello di governo, la Città Metropolitana, per affrontarne i relativi problemi. L'avvio concreto delle Città metropolitane è stato contrastato, tanto che, a quasi vent'anni dalla prima previsione legislativa, non ne è stata introdotta neanche una (Bordignon, 2008).

Eppure, le aree metropolitane rappresentano le realtà territoriali del Paese dove più elevati sono gli indicatori di concentrazione della popolazione, di concorso al prodotto lordo nazionale e di crescita economica, maggiore è la concentrazione di capitale finanziario, di capitale umano e di infrastrutture, e dove il sistema di mobilità urbana e interurbana è, o dovrebbe essere, più sviluppato. Sulle aree metropolitane si concentrano anche la maggior parte degli investimenti diretti esteri nel Paese, soprattutto su Milano – la cui Provincia riceve più del doppio degli investimenti esteri diretti della provincia seconda classificata – ma, in misura crescente, anche su Torino e Roma.

Sette delle nove Province attinenti alle rispettive aree metropolitane – cioè, tutte, con le sole eccezioni di Napoli e Bari – sono rispettivamente ai primi sette posti tra le cento Province italiane, in base a indicatori di sviluppo e potenzialità di crescita economica, dall'insediamento di imprese produttive alla produttività media dei lavoratori, ai livelli di reddito *pro capite*.

Per contro, le aree metropolitane presentano numerosi problemi irrisolti, tra i quali: una tendenza negativa nell'attrazione delle imprese, il degrado urbano, la congestione del traffico, l'inquinamento, la microcriminalità, le nuove forme di povertà urbana, la perdita di popolazione dei comuni capoluogo a favore di quelli periferici, la qualità ambientale (Bordignon, 2008).

I fenomeni urbani e metropolitani presentano, pertanto, caratteristiche differenziate e, pur in assenza di soluzioni generalizzabili, forme di governo delle aree urbane e metropolitane sono diffuse in tutti i paesi, in quanto le città hanno sempre più un ruolo economico importante a

livello nazionale e internazionale. In particolare, le aree metropolitane sono caratterizzate, dalla presenza di tre fenomeni (Ferri, 2008)²:

- la presenza non solo di popolazione residente, ma anche di popolazione non residente, alloggiata, giornaliera e di contatto determina numerosi effetti sull'azione di governo, sulla finanza metropolitana e sulla democrazia locale;
- la presenza di situazioni di extraterritorialità, cioè di processi decisionali verticali, o esterni, nei quali gli attori e i decisori sono in buona parte esterni (società multinazionali, l'Unione europea, lo Stato, le Regioni), mentre gli effetti delle decisioni sono interni ai confini dell'ente territoriale;
- la difficoltà di raccordo tra l'azione straordinaria per leggi e progetti speciali (compresi i grandi eventi, gli interventi di commissari straordinari) rispetto all'azione pubblica ordinaria, che determina un conflitto solo in apparenza burocratico, ma in realtà di tipo politico ed economico.

Il presupposto dei governi metropolitani è che esistano problemi e funzioni di dimensioni tali da far preferire, per diversi ordini di ragioni (di ordine economico-finanziario, di efficienza ed efficacia delle politiche pubbliche, ma anche di miglior trattabilità dei problemi in relazione alla maggiore dimensione), che siano sottratti alla frammentazione amministrativa comunale, o all'insufficiente intervento della provincia, e che siano trattabili in maniera più efficiente attraverso una maggiore integrazione delle politiche metropolitane. In questa direzione, i problemi di governo delle aree metropolitane non sono tanto affrontabili in termini di competenze, funzioni, dimensioni ottime, confini amministrativi. Occorre, piuttosto, tener conto dell'esistenza di politiche multi-livello, interdipendenti e complesse, che richiedono, da un lato, l'integrazione verticale e orizzontale dell'azione pubblica – in cui al crescere della dimensione metropolitana aumenta l'esigenza di intervento dei

² Questa differenziazione istituzionale sembra appropriata in quanto corrisponde alle esigenze dei sistemi urbani e metropolitani italiani: nel primo prevalgono le funzioni urbane (attività culturali, direzionali, produttive e distributive, trasporti, telecomunicazioni e commercio, servizi e turismo) con raggio d'azione microregionale, regionale o macroregionale; nel secondo prevalgono le specializzazioni nelle funzioni economiche internazionali, cultura, ricerca, tecnologia, comunicazioni, finanza, relazioni internazionali, con raggio d'influenza a scala nazionale, europea, mondiale.

governi superiori e diminuisce il ruolo della cooperazione intercomunale – e, dall'altro, una azione di governo diretta verso l'interno e verso l'esterno. Indipendentemente dalla individuazione di confini ottimi³, l'attivazione delle Città metropolitane, con modalità differenziate tra le diverse aree del paese, è necessaria per costruire un decisore unico in grado di fare meglio alcune cose: la produzione e la regolazione di beni e servizi pubblici locali, politiche urbane più innovative e più integrate, una maggiore dimensione delle economie e degli investimenti e, in particolare, esercitare il suo accresciuto potere nella negoziazione di accordi con gli altri livelli di governo e con gli apparati dello Stato in periferia.

La giustificazione delle Città metropolitane è riconducibile non solo a ragioni di efficienza, efficacia ed equità nell'azione pubblica, in particolare nella gestione dei servizi pubblici, ma anche alla necessità di aumentare la dimensione degli investimenti pubblici, di migliorarne la programmazione e la distribuzione a livello metropolitano, piuttosto che alla gestione delle competenze tradizionali dei comuni, per le quali permangono ragioni di prossimità ai cittadini-utenti. Di fronte alle diverse soluzioni istituzionali prospettabili, quella della Città metropolitana è preferibile a forme di governo deboli, fondate sulla semplice cooperazione tra governi esistenti, non solo perché esse sono sostanzialmente fallite nel decennio scorso e presentano un *deficit* di democraticità in quanto non elette dai cittadini, ma perché essa può fornire una migliore risposta in termini di semplificazione e responsabilizzazione verso i cittadini-elettori.

Pertanto, posto che la cooperazione intercomunale asimmetrica è insufficiente, l'introduzione di uno specifico livello di governo – la Città metropolitana – richiede la contestuale soppressione delle province

³ I contributi della teoria economica, dovuti in particolare a Tiebout e Buchanan, hanno individuato i seguenti elementi della dimensione ottima degli enti locali: a) la ricerca dell'ente locale del costo minimo, rispetto sia alla popolazione sia ai livelli di servizio prodotto; b) la constatazione che tale dimensione ottimale potesse essere (e di fatto era) diversa per i diversi servizi, o per le diverse funzioni; c) l'idea che la rappresentazione efficiente delle preferenze poteva richiedere dimensioni non sempre coincidenti con quelle efficienti sotto il profilo produttivo; d) la constatazione che il sistema di finanziamento della produzione dovesse basarsi su prezzi e tariffe connessi all'uso dei servizi più che su imposte commisurate a indicatori di capacità contributiva (Giarda, 1992, p. 519). Si veda anche Giarda, 1966.

metropolitane. È chiaro, però, che senza l'assegnazione di nuove funzioni metropolitane e la redistribuzione di alcune tra quelle della Regione dei comuni e degli enti funzionali, la nascita delle Città metropolitane sarebbe un gioco a somma zero, indipendentemente dal fatto che derivi dalla modifica di una provincia (è la prospettiva per il caso di Milano, dopo la recente istituzione della Provincia di Monza e la realizzazione di quella di Lodi) o dalla sostituzione di più province (è la prospettiva per il caso di Firenze).

Da alcuni anni, anche in ambito metropolitano sono state registrate numerose aggregazioni a geografia variabile di comuni ed enti funzionali nei cosiddetti "tavoli interistituzionali" finalizzati alla costruzione di accordi (Bobbio e Rosso, 2003) per la definizione di politiche volontarie, in qualche modo riconducibili alla teoria dei *club*. Va ricordato, però, che per numerosi servizi metropolitani, caratterizzati da elevati costi iniziali di investimento e da benefici che interessano un grande numero di persone (ad esempio i servizi di trasporto, le strade, le biblioteche pubbliche) tali accordi presentano significative difficoltà per il reperimento iniziale delle risorse finanziarie sufficienti alla loro realizzazione (Rebba, 1996).

La necessità delle Città metropolitane deriva dunque da una triplice esigenza: completare il quadro costituzionale dei livelli di governo; semplificare e razionalizzare i poteri centrali e quelli periferici, precisando chi fa cosa, con quali risorse e quali responsabilità; rendere più competitive le aree territoriali più dinamiche del Paese. Affinché la sua azione sia efficiente, l'allocazione dei compiti alle Città metropolitane dovrà, poi, fare riferimento a principi di economicità, differenziazione e adeguatezza.

Il fatto che tradizionalmente esista in Italia un *deficit* di cultura e di azione di governo a dimensione metropolitana ha condotto a numerosi fallimenti e «nulla di fatto» (riscontrabili anche a livello internazionale), imputabili anche alla scarsa attenzione attribuita al ruolo determinante delle risorse finanziarie e fiscali nel condizionarne la nascita e la sopravvivenza.

La soluzione, evidentemente, è quella di riconoscere che l'area metropolitana presenta problemi propri, diversi da quelli dei singoli comuni componenti, problemi che travalicano ed esulano anche dalle competenze delle attuali Province, e che richiedono dunque anche una risposta istituzionale adeguata alle richieste del territorio, producendo la neces-

saria capacità di *governance* dei processi (Bordignon, 2008). Non è accettabile che alcune città, con un peso economico comparabile a quello di alcune regioni e chiamate a competere a livello europeo e mondiale, abbiano forme di governo analoghe a quelle dei piccoli comuni.

Infine, non va dimenticato il fatto che, se si assume l'integrazione del sistema urbano italiano nel sistema urbano europeo come un ulteriore problema rispetto a quello del governo delle aree metropolitane nazionali allora, a maggior ragione, è necessario aggiornare i meccanismi istituzionali di governo delle città metropolitane italiane. Per tutti questi motivi, la questione metropolitana è oggi a tutti gli effetti una questione nazionale. Dalle soluzioni concrete che verranno propettate dipende una parte della competitività del Paese.

Pertanto, alla domanda se le Città metropolitane siano necessarie, la risposta che emerge dal presente scritto è positiva, a condizione che siano dotate di competenze proprie, finanza autonoma e capacità decisionale.

3. Città metropolitane e federalismo

3.1 Il nuovo Titolo V della Costituzione e le Città metropolitane. Dopo il fallimento della citata legge 142/90 la Città metropolitana è riapparsa nella modifica del Titolo V parte II della Costituzione (legge n. 3 del 18 ottobre 2001). Le principali innovazioni sono contenute nei seguenti articoli.

L'art. 114 sancisce che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

L'art. 117 equipara le fonti legislative statali e regionali, conferma l'assenza di potestà legislativa per gli enti locali, introduce un regime di legislazione esclusiva dello Stato su alcune materie e un regime di legislazione concorrente con le Regioni su altre materie, definisce la loro potestà regolamentare nelle materia non elencate⁴.

⁴ Successivamente, il disegno di legge costituzionale La Loggia-Bossi "Nuove modifiche al titolo V, parte II, della Costituzione" approvato dal Consiglio dei Ministri del 11 aprile 2003, ha separato con confini netti le competenze legislative concorrenti tra lo Stato e le Regioni.

L'art. 118, riordina l'attribuzione delle funzioni amministrative: al comma 1, si afferma che i Comuni sono titolari primari delle funzioni amministrative, salvo che la legge attribuisca tali funzioni ad altri livelli di governo, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Il comma 2 afferma che i Comuni, le Province, le Città metropolitane sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

L'art. 119, infine, sancisce che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni dispongono di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio. Lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni anche per scopi diversi dall'esercizio delle loro funzioni.

In pratica, pur senza disegnare un modello completo di federalismo, la riforma del Titolo V ha costituzionalizzato le Città metropolitane, che risultano sostanzialmente equiparate a Regioni, Province, Comuni, e ha superato la tradizionale gerarchia tra livelli di governo rendendo così impropria l'espressione "livelli di governo superiore" (Petretto 2003, p. 7).

Nella nuova logica di pluralismo istituzionale, paritario e differenziato, il principio di adeguatezza costituisce il presupposto per l'assegnazione delle funzioni alla Città metropolitana al fine di ricercare una maggiore corrispondenza tra area e funzioni metropolitane; tutto ciò, in una logica di specializzazione dell'azione dei governi locali, che riconosce l'esistenza di specifici problemi del governo metropolitano e l'esigenza di una maggiore capacità di svolgere tali funzioni anche legate alla dimensione «troppo grande e troppo piccola dei comuni» e all'assenza di una differenziazione del regime giuridico tra di loro.

Così, dopo la riforma del Titolo V, il governo locale risulta formato da tre enti territoriali, il Comune, la Provincia, la Città metropolitana, che, a differenza dei Comuni, delle Province e delle Regioni, saranno costituite senza continuità territoriale, cioè solo in particolari aree metropolitane.

Purtroppo, dopo l'approvazione di tale riforma non sono state attivate iniziative e procedure di attuazione della nuova architettura costituzionale e per lungo tempo sono rimaste da precisare le funzioni, le competenze, le risorse finanziarie e fiscali, oltre al sistema elettorale. Così, la decennale incertezza è diventata ventennale. Ad ogni modo, le Città metropolitane non sono più una istituzione eventuale per il governo delle aree metropolitane, ma sono, almeno sulla Carta costituzionale, riconosciute come un ente necessario, inserito a pieno titolo tra i livelli di governo.

Naturalmente, qualora le Città metropolitane fossero realizzate, aumenterebbero le esigenze non solo di miglioramento degli strumenti di raccordo istituzionale nel sistema delle Conferenze intergovernative (Piraino, 2005), ma anche di riforma del Senato della Repubblica in senso federale (Ferri, 2008).

3.2 Politiche pubbliche e rapporti tra livelli di governo. Il processo di ridefinizione delle competenze tra livelli di governo, verificatosi in Italia a partire dalla seconda metà degli anni novanta, si è svolto in direzione del decentramento verso i governi locali, senza le opportune sperimentazioni preliminari circa l'allocazione più efficiente delle competenze e delle risorse finanziarie e in assenza di un disegno istituzionale, che è emerso solo con la riforma del titolo V nel 2001.

In mancanza di un livello di governo appropriato e di esperienze significative di cooperazione intercomunale, i problemi urbani e metropolitani sono stati trattati occasionalmente nella ripartizione di competenze e/o della condivisione di funzioni tra governi locali ed enti funzionali, oppure ignorati, caricati o scaricati di volta in volta dall'agenda politica nazionale e locale. Per molti problemi urbani e metropolitani lo spazio di *policy* è vuoto, nel senso che risulta di fatto irreperibile la competenza istituzionale e, allo stesso tempo, le soluzioni vanno costruite con il concorso di numerosi attori e istituzioni, qualora percepiscano il problema come meritevole di intervento pubblico, indipendentemente dal fatto che i decisori politici abbiano competenze precise e abbiamo fissato il problema tra gli obiettivi programmatici della loro azione di governo.

Rispetto ai nostri fini, giova ricordare, seguendo la ricostruzione offerta in Cammelli (2004) che alla fine degli anni Sessanta il rapporto tra centro e periferia era sostanzialmente dualistico e caratterizzato da: a) debole integrazione verticale tra Stato centrale e enti territoriali e b) debole integrazione orizzontale tra i Comuni di medie-grandi dimensioni e le realtà circostanti.

In buona sostanza, la bassa integrazione verticale e orizzontale ha assicurato agli enti locali che ne avevano la forza e le dimensioni margini di estesa autonomia, bassa interdipendenza e assenza di interventi di interdizione, che hanno favorito l'autonoma realizzazione di politiche e progetti. È quanto emerge dalla ricostruzione delle politiche e delle vicende del governo locale nella Bologna degli anni cinquanta e sessanta e anche nel caso del Comune di Milano, che ha realizzato, tra molti altri interventi, la linea 1 di trasporto metropolitano nel periodo 1952-1964, in forza di una straordinaria capacità realizzativa, sostenuta dalla disponibilità di considerevoli risorse politiche e da una struttura burocratica di primissimo livello (Dente e Fareri, 1997).

A fronte della situazione precedente, nella quale i processi decisionali erano sostanzialmente interni al Comune capoluogo, quella attuale presenta invece competenze disperse. Ne consegue che le coalizioni di attori e di interessi devono agire su diversi livelli di governo perché le politiche pubbliche sono costruite sempre più con modalità negoziali, in uno spazio multilivello (UE, Stato, Regioni, autonomie locali), che rende i processi decisionali e quelli attuativi incerti e conflittuali.

Tali modalità determinano la divisione delle responsabilità tra il governo che decide concretamente l'approvazione di un progetto, quello che lo attua e gli enti o altri governi che decidono di cofinanziarlo, con rischi di irresponsabilità finanziaria⁵. Rispetto a tali fenomeni, la razionalizzazione della distribuzione delle competenze⁶, attesa dal nuovo

⁵Per una trattazione di questo problema con riferimento alle relazioni tra Stato e Regioni e tra Stato ed Unione europea si rinvia a Cornu e Gilbert, 2001.

⁶Una trattazione dei possibili modelli efficienti dei rapporti tra livelli di governo e politiche pubbliche, dalle competenze esclusive al decentramento gerarchico, all'irresponsabilità è sviluppata in modo chiaro in Vaciago, 1998.

Codice delle autonomie, dovrebbe evitare che risultino irreperibili i soggetti cui imputare la responsabilità delle decisioni e, di conseguenza, razionalizzare almeno in parte anche le pratiche di finanziamento. In questa situazione, i comuni metropolitani hanno dovuto affrontare problemi di scala sovracomunale non solo con scarsa autonomia, risorse e poteri inadeguati, ma anche qualitativamente diversi e, quindi, il loro trattamento è avvenuto attraverso la capacità politica di sfruttare occasioni ed eventi, cogliere opportunità che si sono create in altri contesti decisionali, sicché le politiche urbane sono di frequente un esito eventuale dell'interazione tra attori.

Pertanto, il trasferimento di maggiori poteri dal centro verso i governi locali ha aumentato il ricorso a forme di *governance*, che si sono rivelate insufficienti, e ha evidenziato l'esigenza di *gouvernement* per le aree urbane e metropolitane, da realizzare contestualmente a una revisione dei rapporti tra livelli di governo con l'obiettivo non già di eliminare tali forme, ma di semplificare e rendere più efficiente l'azione pubblica territorializzata.

In questa direzione, la trattazione del problema del governo urbano e metropolitano e l'effettivo inserimento tra i governi locali delle Città metropolitane va effettuato considerando le relazioni intergovernative, avendo cura di ridurre le interdipendenze e i conflitti interistituzionali e, quindi, operando una ridefinizione di *chi fa che cosa* nelle politiche pubbliche dei governi locali.

3.3 Un problema specifico delle aree metropolitane: le popolazioni non residenti. Come è noto, secondo la teoria economica della finanza pubblica il federalismo fiscale costituisce quella forma di rapporti tra livelli di governo, che ne consente una semplificazione, favorendo da un lato, una maggiore rappresentazione delle preferenze degli individui e, dall'altro, dando luogo a discrezionalità decisionali e differenze di trattamento. Un primo rilevante limite ai potenziali benefici derivanti dal federalismo fiscale è rappresentato dalla mancanza di coincidenza tra i confini geografici all'interno dei quali gli Enti locali producono beni pubblici e hanno capacità impositiva, e quelli entro i quali si distribuiscono le basi imponibili e, quindi, le risorse fiscali. Un secondo limite è

riconducibile alle crescenti interdipendenze generate dalla mobilità degli individui⁷. La presenza di popolazioni non residenti, le quali utilizzano i servizi offerti da diversi governi (e in particolare dal Comune centrale rispetto ai Comuni periferici), determina effetti differenziati sulla finanza locale e un probabile trasferimento dei costi sulla popolazione residente (Bruzzo e Ferri, 2006). Su questi due punti, la coincidenza tra la giurisdizione politica e quella economica e la mobilità degli individui, la teoria economica ha prodotto significativi contributi teorici, relativi principalmente ai vantaggi del decentramento politico al fine di migliorare l'adattamento dell'offerta di beni pubblici alle preferenze locali (Oates, 1972), e al modello della mobilità fiscale degli individui (Pestieu, 1983; Tiebout, 1956).

In sostanza, le aree urbane e metropolitane sono il luogo privilegiato di scambio e di circolazione di beni e servizi, prodotti, informazioni, capitali e popolazioni. In esse i confini comunali non costituiscono frontiere, ma semplici delimitazioni amministrative, permeabili agli scambi e alle migrazioni. Per contro, i poteri di regolazione e di bilancio di cui dispongono i governi locali, producono delle discontinuità territoriali (ad esempio in termini di regolazione dell'uso del suolo), di pressione fiscale e di servizi offerti, suscettibili di condizionare le scelte di localizzazione degli abitanti e delle attività economiche.

Si tratta, quindi, di "catturare" il nesso fiscale dei flussi e fenomeni che travalicano i confini amministrativi, con particolare riferimento alla mobilità degli individui e delle imprese che attivano le dinamiche dello sviluppo urbano, e quindi il ciclo di vita delle città, e generano rilevanti interdipendenze fiscali tra i Comuni (Piazza e Piperno, 2006).

⁷ Come sottolinea Pedone, l'elevata mobilità interna ed esterna delle persone e delle imprese costituisce un problema, tra altri, nella misurazione delle tendenze del decentramento fiscale attraverso indicatori sintetici. Infatti, "la mobilità delle persone e delle imprese è molto diversa tra le diverse aree di ciascun paese, e di paesi diversi, e varia continuamente. Ciò altera la tradizionale identificazione, utilizzata in molti modelli di Federalismo Fiscale, tra cittadini *residenti* in una data località, *votanti* per l'elezione di governi aventi giurisdizione su quella località, *utenti* di servizi pubblici forniti da quei governi e *contribuenti* di imposte prelevate da quei governi e non, come sempre più spesso accade, da governi diversi da quelli aventi giurisdizione sulle località in cui si risiede o per la cui elezione si vota o dei cui servizi pubblici si usufruisce" (Pedone, 2008, p. 343, nota 1, corsivi riportati).

Ci si riferisce in particolare, non solo alla mobilità dei pendolari rilevata nelle statistiche “origine-destinazione”, ma, in senso più generale, a quella delle nuove categorie sociologiche di consumatori (*city users*), di visitatori per affari o attività turistiche che utilizzano le metropoli (Martinotti, 1993) e fanno delle aree metropolitane un particolare territorio di circolazione. Questi fenomeni, propri delle aree metropolitane, determinano un conflitto tra residenti, votanti, utenti e contribuenti e costituiscono uno specifico banco di prova per i governi metropolitani, in quanto incidono sulla finanza pubblica, sia in termini di oneri netti a carico dei comuni, dovuti alla popolazione non residente, sia in termini di finanziamento di beni e servizi, che servono a tutto il Paese, sia in termini di necessità di trasferimenti finanziari intergovernativi. Per trattare le interdipendenze fiscali tra governi locali occorre considerare che la popolazione presente nelle aree metropolitane è costituita dalla somma della popolazione residente e di quella non residente, composta dalle componenti alloggiata, giornaliera e di contatto. Quest’ultima costituisce un problema in quanto determina una serie di importanti conseguenze per la fornitura dei servizi pubblici locali e per il loro finanziamento.

Infatti, la presenza anche temporanea sul territorio di popolazione non residente – si vedano gli spostamenti giornalieri e l’incidenza totale sulla popolazione residente presentati nella *Tabella 1* (grafici e tabelle sono riportati in *Appendice*) – determina una situazione di *inefficienza* allocativa almeno per due ragioni: in primo luogo, perché gli amministratori, non potendo tener conto della domanda e dei bisogni delle popolazioni non residenti, sono indotti a sottostimare la produzione di servizi da erogare; in secondo luogo, perché tali popolazioni tendono ad assumere il ruolo di *free rider*, usufruendo gratuitamente di tali servizi (Bernareggi, 2004a). In altre parole, poiché le politiche locali sono essenzialmente rivolte ai residenti, non si tiene conto, o lo si fa in maniera insufficiente, dei bisogni delle popolazioni non residenti, la cui presenza determina un incremento della domanda di servizi. Dunque, anche se la presenza di popolazione non residente è in generale considerata una risorsa, essa pone significative difficoltà finanziarie nella dotazione di un adeguato livello di servizi pubblici nelle aree metropolitane. Infatti, la popolazione non residente incide sulla capa-

cità di spesa dei governi locali, ma non è adeguatamente considerata nella determinazione dei trasferimenti finanziari da altri livelli di governo, i quali sono normalmente definiti sulla base della popolazione residente anagrafica e non su quella effettivamente presente. Posto che la popolazione contribuente è data sostanzialmente dalla somma della popolazione residente e dalla popolazione non residente alloggiata, la popolazione non residente giornaliera utilizza una serie di servizi generali e specifici senza però contribuire alle relative spese, il cui finanziamento finisce così per ricadere sui residenti e sulle altre categorie di contribuenti.

Su questi temi e problemi, oltre ai risultati raggiunti da Bernareggi (2004 b)⁸, che ha determinato l'onere per il bilancio del comune di Milano imputabile alla popolazione non residente, un ulteriore avanzamento è stato ottenuto da Bruzzo e Ferri (2006). In quest'ultimo lavoro è stata considerata non solo la popolazione in entrata nel comune di Milano ma anche la popolazione residente da esso giornalmente in uscita verso i primi 5 Comuni dell'area metropolitana ed è stato altresì determinato l'ordine di grandezza dell'onere netto per il comune di Milano e quello sopportato dai primi 5 Comuni metropolitani per i servizi resi alla popolazione in uscita dal Comune di Milano.

La stima dell'ordine di grandezza dell'onere netto sopportato dal Comune di Milano per il fenomeno del pendolarismo è il risultato della differenza tra il costo sostenuto per i pendolari in entrata e quello fatto sostenere ai Comuni destinatari per i suoi pendolari in uscita. Sulla base di queste valutazioni sarebbe teoricamente possibile costruire uno schema di trasferimenti compensativi orizzontali (Bernareggi, 2007) nel quale i Comuni di origine della popolazione non residente giornaliera dovrebbero corrispondere al Comune di destinazione un importo tale da coprire la propria quota di onere attribuibile alla popolazione non residente giornaliera. Questa metodologia è stata estesa alle principali

⁸ Riguardo il contributo fornito dalle diverse popolazioni alla copertura tributaria delle spese comunali (si veda Bernareggi, 2004a, p. 91), che ha introdotto la distinzione tra: popolazione non residente integrale che non paga tributi; popolazione non residente alloggiata contribuente; popolazione residente contribuente.

aree metropolitane: Milano, Roma, Napoli, Torino, Venezia, Bari, Bologna, Firenze, Genova (Bruzzo e Ferri 2008)⁹.

In tali aree, l'esame dell'incidenza della popolazione pendolare sulla popolazione residente, realizzato analizzando i valori della popolazione in entrata nei primi 5 Comuni (con origine dal Comune centrale) sulla popolazione residente (di fonte anagrafica), evidenzia che in generale i Comuni capoluogo confermano la loro elevata attrattività, con l'eccezione dei comuni di Fiumicino, Frascati, Pomezia, Grugliasco e Sant'Olcese, che presentano un'incidenza della popolazione in entrata superiore a quella fatta registrare dai rispettivi Comuni capoluogo.

I risultati del lavoro citato evidenziano che l'incidenza della spesa netta attribuita alla Pnrg, sul totale della spesa di bilancio, non è univocamente maggiore nei Comuni capoluogo rispetto agli altri Comuni metropolitani considerati (si veda la *Figura 1*). Anzi, il confronto tra i dati dei Comuni capoluogo e quelli dei rispettivi 5 Comuni evidenzia che nelle aree metropolitane di Roma, Milano, Torino e Bologna i Comuni di Fiumicino, Frascati e Pomezia, Segrate, Grugliasco e Calderara di Reno presentano un'incidenza percentuale della spesa per la Pnrg sul totale della spesa di bilancio maggiore di quella fatta registrare dai corrispondenti Comuni capoluogo. Questo risultato induce a sostenere che tali Comuni hanno assunto un ruolo autonomo e rilevante all'interno della rispettiva area metropolitana, ruolo dovuto alla presenza di particolari funzioni urbane.

Pur in presenza di una spesa netta *pro capite* generalmente molto elevata per la popolazione non residente giornaliera dei nove Comuni capoluogo di area metropolitana (con uno scarto significativo rispetto al Comune appartenente alla stessa area metropolitana con il valore più basso), i risultati ottenuti evidenziano che in quattro Città metropolitane, esistono Comuni quali Calderara di Reno, Frascati, Pozzuoli e Segrate (con esclusione dei Comuni di destinazione della popolazione in uscita che sono capoluogo di provincia) che sostengono una spesa netta *pro capite* per i pendolari in entrata maggiore di quella dei Comuni

⁹ Le elaborazioni sono state effettuate sui dati del Censimento Istat 2001, per quanto riguarda la mobilità degli individui, e i Certificati di conto consuntivo (per l'anno 2001) del Ministero dell'Interno, per i dati finanziari.

capoluogo. Questo risultato contraddice quanto sostenuto nella letteratura sui rapporti finanziari fra il Comune centrale e quelli appartenenti all'area metropolitana (Jeanrenaud, 1980; Jurion 1987; Pommerehne e Krebs, 1991), che evidenzia come la popolazione residente in questi ultimi spostandosi nel capoluogo utilizza per vari motivi numerosi servizi, determinando così una situazione di "sfruttamento".

In definitiva, le implicazioni finanziarie dovute al fenomeno del pendolarismo non riguardano soltanto i Comuni centrali, ma anche i Comuni periferici e rendono necessarie la ricerca di appropriate forme di finanziamento delle Città metropolitane al fine di ridurre l'aggravio di spesa dei Comuni coinvolti.

3.4 La finanza metropolitana. Il dibattito sul federalismo e il processo di decentralizzazione di competenze e risorse fiscali a favore dei governi regionali e locali, avviato a partire dagli anni Novanta, ha riproposto all'attenzione dei decisori politici e degli esperti delle discipline interessate i particolari problemi economico-finanziari riconducibili all'offerta efficiente dei beni e servizi pubblici e alla loro equa distribuzione tra aree e individui. Così come sono emerse le differenze in termini di popolazione, superficie, struttura economica, autonomia finanziaria e livello dei servizi offerti tra le Regioni, allo stesso modo stanno emergendo tensioni tra territori rurali, urbani e metropolitani dotati in misura diversificata di funzioni e risorse. Si pensi, ad esempio, alla presenza di sedi universitarie, di funzioni produttive, commerciali, logistiche e internazionali, di poli di attrazione localizzati all'esterno del Comune centrale, che determinano una specializzazione di taluni comuni delle aree metropolitane e influenzano la domanda di servizi pubblici e loro salute fiscale. In particolare, tra le funzioni metropolitane, va sottolineata la rilevanza della localizzazione degli aeroporti come fattore di attrazione di diverse tipologie di popolazioni e di sviluppo di attività economiche.

Pertanto, poiché la presenza, tra gli altri fenomeni, di queste particolari funzioni e processi di sviluppo determina un «effetto metropoli» sulla finanza pubblica, quella metropolitana deve essere quantitativamente e qualitativamente diversa da quella locale (Pola, 1990; 2006). Ciò che si intende qui sottolineare è che, oltre agli argomenti tradizio-

nalmente trattati nella letteratura¹⁰, i recenti processi di trasformazione delle città presentano nuovi temi e problemi, che richiedono una specializzazione della finanza metropolitana. Tra questi si ricordano: la significativa quota della spesa pubblica per investimenti nelle aree metropolitane rispetto a quella a livello nazionale e il mancato raccordo tra le scelte del centro e della periferia; le relazioni tra sviluppo urbano e il gettito delle imposte immobiliari locali e la crescente cooperazione tra pubblico e privato nel suo finanziamento; la maggiore rilevanza della gestione delle tariffe dei servizi pubblici e le trasformazioni delle imprese comunali da aziende autonome a società per azioni *multiutilities*; le differenze di capacità fiscale tra i comuni centrali e quelli suburbani; gli effetti della localizzazione delle infrastrutture lineari e puntuali e la concorrenza tra Comuni per l'attrazione di funzioni fiscalmente pregiate; le necessità di perequazione territoriale e di compensazione finanziaria all'interno delle aree metropolitane. In particolare, va qui posta l'attenzione sul fatto che, essendo le politiche pubbliche, e tra esse la finanza locale, essenzialmente rivolte ai residenti, non si tiene conto, o lo si fa in maniera insufficiente, delle implicazioni determinate dalle popolazioni non residenti provenienti da altre giurisdizioni. Ciò produce significative conseguenze sulla finanza pubblica metropolitana, che deve fondare la sua giustificazione sul principio di *equivalenza*, che impone la coincidenza fra l'area dei benefici di una politica e i confini della giurisdizione responsabile, e sulla *controprestazione* tra imposte e servizi, oltretutto sull'*efficienza* dei governi metropolitani.

Pertanto, le tensioni tra le giurisdizioni amministrative, le competenze istituzionali, la produzione e la ripartizione delle risorse fiscali e finanziarie trovano la loro espressione più evidente nelle aree metropolitane, dove maggiore è la concentrazione delle attività economiche, la densità della popolazione e la mobilità degli individui. Sicché, se, da un lato la complessità delle questioni urbane richiede l'applicazione di

¹⁰ Si fa riferimento alla letteratura che ha trattato l'offerta di servizi e le relazioni finanziarie tra i Comuni delle aree metropolitane (Pommerehne e Krebs, 1991; Hicks, 1970; Jeanrenaud, 1980; Stefani, 1975; Cremer e Pestieu 1987), o ancora la differenza di dimensione tra i Comuni, nonché le interdipendenze tra il Comune centrale e gli altri Comuni appartenenti all'area metropolitana (Martins, 1995; Jurion, 1987; Morer, 2001).

competenze e di forme di governo specifiche, dall'altro, evidenzia la necessità di un regime finanziario specifico e appropriato. Esso deve evitare i rischi di crisi della finanza locale, che possono derivare da una carenza delle risorse fiscali disponibili, oppure da eccessivi differenziali orizzontali di spesa pubblica *pro capite* fra Comuni.

4. Competenze, risorse finanziarie e fiscali

4.1 Che cosa dovrebbero fare le Città metropolitane. Il processo di attuazione del Titolo V ha fatto registrare in questi anni un significativo avanzamento dal punto di vista del processo legislativo. Come è noto, il 3 ottobre 2008 il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge delega sul federalismo fiscale per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione e dell'emendamento relativo all'istituzione di Roma capitale. Più recentemente, alla fine del mese di marzo del 2009 la Camera dei deputati ha approvato la delega al Governo in materia di federalismo fiscale, all'interno della quale l'art. 22 reca le norme transitorie per le Città metropolitane. Il comma 2 precisa che esse possono essere istituite, nell'ambito di una Regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e, a sorpresa, Reggio Calabria¹¹. In attesa del più volte annunciato (da parte dell'attuale Ministro dell'Interno) nuovo Codice delle Autonomie qui di seguito si analizzano brevemente le funzioni previste per le Città metropolitane dal Codice delle autonomie elaborato di concerto tra i ministeri per gli affari regionali e le autonomie locali e quello dell'interno approvato nel Consiglio dei ministri del 19 gennaio 2007, in vista della prossima, attesa nuova versione, del citato Codice¹².

Il provvedimento, che si proponeva di dare attuazione agli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione attraverso l'individuazione, l'allocazione e il conferimento delle funzioni amministrative dei Comuni, delle Provin-

¹¹ Per questa ragione non è stata considerata nelle analisi e nelle elaborazioni presentate in precedenza.

¹² Si veda Lanzillotta (2008) per una contestualizzazione del Codice delle Autonomie nel recente processo di riforma dei rapporti intergovernativi.

ce, delle Città metropolitane, delle Regioni e dello Stato, precisa che le Città metropolitane acquisiranno tutte le funzioni fondamentali delle preesistenti Province, cioè quelle cosiddette di governo dell'area vasta, riguardanti il proprio territorio e quelle di governo metropolitano da definire da parte dello Stato e delle rispettive Regioni, in relazione alle specifiche esigenze della rispettiva area metropolitana. Pertanto, per qualificare le funzioni delle Città metropolitane risulta determinante la precisazione di quelle relative al governo metropolitano, che dovrebbero essere aggiuntive e innovative rispetto a quelle delle Province (Ferri, 2008). L'articolazione introdotta tra funzioni fondamentali, proprie e di governo metropolitano, così come formulata a livello di indirizzi generali, criteri e principi, risulta ancora incerta nonostante la ridefinizione delle medesime costituisca uno degli obiettivi primari del Codice e indispensabile per procedere all'allocazione delle risorse finanziarie e fiscali. Va ricordato, inoltre, che il Codice in esame non fa riferimento alle funzioni elencate nell'articolo 24 del Testo unico, che pure segnava un lieve avanzamento rispetto a quelle contenute in precedenza nell'articolo 19 della più volte citata legge n. 142 del 1990. Tuttavia, segnalato il Codice ai fini della definizione delle funzioni fondamentali delle Città metropolitane rispetto agli altri governi locali, non è possibile qui fare riferimento alle funzioni storicamente svolte in assenza di significative esperienze. Inoltre, il riferimento a quelle delle province è solo parzialmente utile, in quanto la loro missione è stata storicamente diversa, come del resto le loro competenze.

Infine, dal Codice emerge che i servizi pubblici locali di rilevanza economica dovrebbero costituire uno dei compiti principali delle Città metropolitane. Per le funzioni proprie che gli Enti locali possono assumere nei confronti della propria collettività, intese come compiti ulteriori e non doverosi secondo le leggi statali, non va trascurato il fatto che, nel caso delle Città metropolitane, essa dovrebbe essere intesa in senso ampio, in quanto non è costituita solo dalla popolazione residente, ma anche da quella non residente. Da ultimo, non appare chiaro che cosa succederà per le Città metropolitane se, sulla base dell'articolo 116 della Costituzione, le Regioni riceveranno su loro richiesta la competenza in materia di tutela dell'ambiente, che notoriamente trova nelle aree metropolitane le maggiori necessità e difficoltà d'intervento.

Infine, la definizione delle funzioni delle Città metropolitane risulta ancora generica e sarebbe stato preferibile una distinzione più semplice tra quelle obbligatorie, opzionali e sperimentali. Le prime potrebbero essere definite dallo Stato, le seconde dalle regioni e le terze da queste ultime, in accordo con lo Stato, in relazione alle specificità delle rispettive aree metropolitane. Il rischio da evitare nella definizione delle funzioni delle città metropolitane è di limitarle a un mero trasferimento di quelle di governo d'area vasta, dando vita a un governo "fotocopia" delle province e riducendo così il processo istitutivo a un gioco a somma zero. Allo stesso tempo, va sottolineato che sia il precedente sia l'attuale Governo hanno affrontato le questioni delle funzioni nel Codice delle autonomie e quelle delle risorse finanziarie e fiscali nei rispettivi disegni di legge sul federalismo fiscale, cioè in maniera disgiunta, mentre sarebbe stata necessaria una azione legislativa congiunta.

4.2 I problemi e le possibili soluzioni per il finanziamento delle Città metropolitane. La costruzione di un sistema di finanziamento delle Città metropolitane deve rispettare, oltre a quanto disposto dal nuovo Titolo V, le condizioni generali di efficienza della tassazione locale. Esse prevedono l'indipendenza da decisioni centrali delle base imponibili ed entrate autonome consistenti rispetto alle risorse fiscali complessive.

In particolare, i tributi propri dovranno alimentare una quota consistente di autonomia tributaria rispetto a quella fornita dalle compartecipazioni effettive al gettito di imposte erariali, così da favorire la manovrabilità dei loro bilanci e una tendenziale eliminazione dei trasferimenti. In altre parole, lo Stato non deve diventare il primo contribuente delle Città metropolitane, che non possono essere quindi considerate come dei semplici prestatori di servizi. La ricerca di buone imposte per le Città metropolitane, di tributi propri di riferimento, in qualche misura indipendenti dalle entrate degli altri livelli di governo (così come avviene per i Comuni con l'Ici e per le Regioni con l'Irap) e significative dal punto di vista del gettito, dovrebbe essere collegata alle specifiche funzioni esercitate dalle Città metropolitane in materia, ad esempio, di pianificazione territoriale, di servizi a rete, di investimenti nei trasporti pubblici, di mobilità urbana e così via.

Con particolare riferimento al finanziamento della spesa per i trasporti pubblici locali, si segnala la necessità di superare la stagione dei trasferimenti finanziari dal centro verso la periferia e di guardare in direzione dell'autonomia finanziaria, da realizzare anche con l'istituzione di nuovi tributi sulle attività produttive oppure con una compartecipazione al gettito dell'Irap, o una sovrainposta a beneficio delle Città metropolitane (si ricordano i risultati positivi del *versement transport* francese), la rimodulazione delle numerose forme di tassazione sugli autoveicoli e delle accise sui carburanti. In particolare, una quota del gettito di queste ultime, attualmente a favore delle Regioni, potrebbe essere compartecipata dalle Città metropolitane.

Considerato che gli aeroporti di maggiore dimensione e quelli nei quali si registra il maggior traffico, sia di passeggeri sia di merci, sono quelli delle grandi aree metropolitane, è giustificabile l'attribuzione dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri – istituita in via provvisoria nel 2004 – a favore delle Città metropolitane, da realizzare contestualmente a una modifica delle finalità e dell'oggetto del tributo in due direzioni: l'estensione a tutto il traffico aereo e la ripartizione del gettito. Poiché il carattere temporaneo di finanziamento di misure di sicurezza aggiuntive, che era alla base della quota statale, può essere considerato superato, la quota statale del gettito potrebbe essere attribuita alle Città metropolitane in relazione alla loro funzione strategica di piattaforma per lo sviluppo economico regionale e nazionale e di attrazione di investimenti esteri, nonché alle esigenze di finanziamento di politiche ambientali, infrastrutturali e della mobilità. La quota restante potrebbe essere confermata a favore dei comuni sui quali insiste il sistema aeroportuale e a quelli a essi confinanti per compensare le esternalità negative che ricevono (Bruzzo e Ferri, 2005).

Anche per le entrate extratributarie è possibile intervenire, su due fronti: da un lato, sull'omologazione delle tariffe e delle forme di gestione dei servizi pubblici a rete di rilevanza metropolitana e, dall'altro, mediante l'applicazione alla popolazione non residente giornaliera di una tassa di ingresso al centro dell'area metropolitana.

Come è noto, per fronteggiare l'aggravio di spesa comunque sostenuto dai Comuni capoluogo, con le connesse implicazioni extrafinanziarie

(congestione, inquinamento, ecc.), recentemente alcune Amministrazioni comunali hanno adottato varie formule di finanziamento aggiuntivo, sull'esempio di quanto già sperimentato in alcune grandi città straniere, riconducibili sostanzialmente al *road pricing* londinese. Tali forme di imposizione sono senza dubbio vantaggiose per i Comuni capoluogo, in termini di maggiori entrate, ma risultano poco efficienti per la riduzione dell'inquinamento e della congestione del traffico automobilistico a dimensione metropolitana. In particolare, esse non incidono sulle spese relative ai servizi locali utilizzati da quella parte della popolazione non residente giornaliera, che entra nel Comune centrale con i mezzi di trasporto pubblico. Pertanto, si suggerisce la definizione a livello metropolitano, di queste forme di imposizione e di regolazione dei flussi di traffico e di popolazione in entrata anziché comunale, al fine di aumentarne l'efficacia.

Per quanto riguarda i trasferimenti finanziari, oltre a ribadire la necessità di superare i tradizionali meccanismi di attribuzione, basati sulla discrezionalità e l'opacità, la presenza di popolazioni non residenti evidenzia particolari necessità per la finanza metropolitana. Per i trasferimenti finanziari di tipo verticale si ripropone l'esigenza di individuare forme di finanziamento di tipo ordinario delle competenze delle Città metropolitane (e di quelle dei Comuni), quali – ad esempio – quelle previste dal decreto legislativo n. 244/1997 (norma non applicata), che prevedono anche la popolazione effettivamente presente, e non solo quella residente, fra i criteri di calcolo. Ulteriori esigenze specifiche per la finanza metropolitana derivano dal finanziamento delle spese per investimenti pubblici a dimensione metropolitana.

Una prima esigenza riguarda la distribuzione delle risorse finanziarie per gli investimenti pubblici. Posto che essi sono determinati da decisioni discrezionali, piuttosto che da rigorose analisi costi-benefici, e sono spesso caratterizzati dalla dispersione/concentrazione delle risorse e da forme di cofinanziamento pubblico-privato, si richiama l'attenzione sul fatto che le Città metropolitane, oltre a disporre di una maggiore capacità di pressione politica rispetto ai Comuni, dovrebbero disporre di un *expertise* in grado, da un lato, di costruire progetti complessi, che sappiano catturare capitali pubblici e, dall'altro, di valutare la sostenibilità finanziaria dei progetti attivati da soggetti privati.

Inoltre, visto che le risorse di bilancio non sono più le sole in gioco, le Città metropolitane dovrebbero sperimentare forme di integrazione tra l'imposizione di scopo e *project financing* all'interno di progetti pubblici che prevedano la partecipazione di privati (Pola, 1995). Si tratterebbe di promuovere iniziative di *project financing*, che in ambito urbano e metropolitano trova il suo naturale terreno di sperimentazione (Senn, 1997), e di sostenerle con una imposizione di scopo, non *una tantum*, ma ricorrente per l'intera durata del progetto (Ferri, 2007) nei casi in cui i rientri finanziari futuri fossero insufficienti a coinvolgere il capitale privato (Petretto, 2003, p. 31)

La seconda esigenza riguarda il riequilibrio della distribuzione dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dalla presenza di sub-aree metropolitane che offrono poche funzioni urbane e servizi pubblici carenti (ad esempio, i "Comuni dormitorio" che presentano dotazioni inferiori al livello medio dell'area metropolitana), che sono all'origine di una parte degli spostamenti delle popolazioni. Per soddisfare tale esigenza, si possono utilizzare forme di compensazione finanziaria delle esternalità indotte dal pendolarismo e della localizzazione di funzioni sovra-comunali, finalizzate a reperire risorse da destinare agli investimenti necessari per ridurre il *deficit* di servizi pubblici. In definitiva, su questo punto, dopo aver ribadito la rilevanza delle tipologie delle popolazioni non residenti sulla finanza metropolitana, non si può certo costruire il sistema di finanziamento delle Città metropolitane solo sul pendolarismo. Occorre, piuttosto, potenziare l'autonomia finanziaria, i meccanismi ordinari di finanziamento rispetto a quelli straordinari. Ci si riferisce ai piccoli e grandi eventi finanziati con trasferimenti statali, e dunque da contribuenti nazionali, che fanno aumentare la propensione alla spesa degli Enti locali e favoriscono l'irresponsabilità finanziaria. In questa direzione, per rendere più efficiente la spesa pubblica metropolitana, occorre ridurre i trasferimenti verticali, aumentare i tributi propri e le forme orizzontali di compensazione finanziaria tra comuni metropolitani. In sostanza, la finanza metropolitana dovrebbe essere fondata sui seguenti principi: identità tra utente e contribuente, autonomia del processo decisionale e disponibilità di risorse finanziarie autonome.

Guardando al futuro, invece di fare passi indietro sulla strada del federalismo fiscale con la soppressione dell'Ici sulla prima casa, è auspicabile l'istituzione di un unico tributo locale immobiliare (Dosi e Muraro, 1996), collegato però al livello dei servizi pubblici resi (Ferri, 2007), che potrebbe comprendere, in particolare, la tassa sui rifiuti solidi urbani e la compartecipazione all'Irpef sui redditi derivanti dal patrimonio immobiliare. L'introduzione di un tributo unico immobiliare o di una tassa sui servizi comunali era già apparsa nel 2008 nelle versioni estive della cosiddetta "bozza Calderoli". È auspicabile il loro recupero in sede di decreti attuativi del federalismo fiscale. Esse, potrebbero in un futuro, ora remoto, costituire una opportunità di finanziamento anche per le Città metropolitane (Ferri, 2008).

4.3 La tassa di soggiorno. In relazione a quanto sostenuto nel paragrafo precedente, dedicato alle popolazioni non residenti, qui di seguito vengono approfondite le modalità di applicazione dell'imposta di soggiorno.

Rispetto ai maggiori oneri determinati dalla presenza di visitatori per turismo e per affari nelle aree metropolitane, l'istituzione della tassa di soggiorno applicata alla popolazione non residente alloggiata può corrispondere positivamente rispetto all'esigenza di fare in modo che essa contribuisca alle spese dei servizi che utilizza (Bruzzo e Ferri, 2006).

Nell'esperienza francese, la tassa di soggiorno è un'imposta indiretta facoltativa il cui oggetto è costituito dagli alloggi usufruiti a titolo oneroso¹³, e i soggetti passivi sono le persone che non sono domiciliate o residenti nel Comune che applica l'imposta, in ragione delle notti in esso trascorse moltiplicate per la tariffa deliberata. La tariffa, per persona o per unità di capacità d'accoglienza e per notte, varia entro un minimo e un massimo fissato in modo differenziato per categoria di alloggio turistico. La destinazione del gettito, è vincolata ai seguenti impieghi: al funzionamento dell'ufficio turistico; alla promozione dello sviluppo turistico; alla protezione e gestione degli spazi naturali; agli enti di gestione di parchi naturali.

¹³ Alberghi, residenze turistiche, villaggi vacanze, camping e caravan, tutte le strutture turistiche all'aria aperta, porti turistici, altre forme di alloggio turistico a titolo oneroso.

Per effettuare una simulazione dell'effetto di una tassa di soggiorno sul modello di quella francese, nel caso di Milano, considerato che nel 2001 il totale dei giorni di presenza negli esercizi alberghieri ed extra alberghieri milanesi è stato pari a 5,9 milioni, se si ipotizza una tariffa media per persona e per notte pari ad 1 euro, il gettito annuo per il Comune di Milano risulterebbe pari a poco più di 5,9 milioni di euro. La tariffa media, che bisognerebbe fissare per coprire con il gettito della tassa di soggiorno l'intero importo delle spese sostenute dal comune di Milano per la Pnrg, sarebbe pari a circa 27,5 euro. Una tariffa troppo elevata, questa, se applicata in modo indiscriminato, ma che potrebbe essere opportunamente differenziata per categorie di esercizi alberghieri e tra il Comune centrale e quelli di prima e di seconda corona, qualora la tassa di soggiorno fosse applicata alla dimensione metropolitana.

La tassa di soggiorno applicata a livello metropolitano è, quindi, una forma di imposizione valida in quanto, oltre all'attrattiva turistica dei Comuni capoluogo, siamo in presenza di quote rilevanti di visitatori per affari (si pensi ai visitatori delle esposizioni fieristiche). La sua istituzione è razionale (fissa un prezzo del servizio reso inferiore al costo medio) e giustificabile con la partecipazione degli utilizzatori occasionali dei servizi urbani ai costi indivisibili, altrimenti imputati ai residenti. Naturalmente, poiché questa imposta colpisce solo la popolazione alloggiata in strutture ricettive, essa non può coprire tutte le spese aggiuntive connesse con la popolazione non residente.

In particolare, la possibilità di istituire una tassa di soggiorno da parte delle Città metropolitane è da considerare positivamente quale strumento per regolare e programmare i flussi turistici a dimensione metropolitana, nella misura in cui: i) si stabilisce un effettivo collegamento tra responsabilità per l'attuazione della politica e applicazione dell'imposta; ii) si evita la concorrenza tra operatori turistici di Comuni che applicano una tariffa di soggiorno diversa; iii) si differenziano le tariffe per persona alloggiata tra le categorie degli alberghi, favorendo così anche la redistribuzione delle presenze tra centro e periferia delle aree metropolitane. L'effetto di regolazione potrebbe aumentare associando la tassa di soggiorno a una tassa di ingresso al centro dell'area metropolitana. Infatti, modulando opportunamente la tariffa fissa, che da diritto all'accesso, e

quella variabile, che dipende dalle unità di soggiorno, si può conseguire una significativa regolazione dei flussi turistici e delle esternalità. Come è noto, la versione iniziale della legge Finanziaria per il 2007 conteneva la possibilità per i Comuni di reintrodurre un contributo di soggiorno, già in essere a partire dal 1939 fino al 1989, pari al massimo di 5 euro a notte per persona, che avrebbe prodotto un gettito consistente per i Comuni che alloggiano quote rilevanti di visitatori per turismo e per affari, ma tale norma è stata cancellata dai successivi emendamenti (Lorenzini, 2006).

Infine, per tener conto del noto principio *no taxation without representation*¹⁴, seppur in forma indebolita, è opportuno ricercare modalità appropriate per dare voce ai contribuenti-utilizzatori dei servizi in modo che almeno quelli abituali possano formulare giudizi e proteste sulla qualità dei servizi offerti dalle Amministrazioni sul cui territorio permangono per un tempo abbastanza lungo.

4.4 Alcune proposte per una realizzazione differenziata delle Città metropolitane. A partire dalle osservazioni precedenti, in generale, per tutti i processi di attuazione delle Città metropolitane si propongono le seguenti azioni:

- la soppressione delle province metropolitane, l'eventuale riagggregazione di alcuni Comuni in altre Province, e l'assunzione della guida del processo di costruzione delle Città metropolitane da parte dei Comuni capoluogo, i quali, anche se finora hanno sostanzialmente frenato il processo, dovrebbero valutare se nel lungo periodo possono continuare a fare da soli, e continuare a svolgere il ruolo del "monopolista pigro";
- una azione delle Città metropolitane per il governo verso l'interno, nei settori della viabilità, dei trasporti, della mobilità, della gestione dei servizi a rete, della pianificazione delle grandi trasformazioni territoriali e della compensazione finanziaria delle relative esternalità, oltre ai compiti attualmente svolti dalle Province;
- una azione delle Città metropolitane per il governo verso l'esterno, per attrarre investimenti esteri nei settori dell'industria, della comunicazio-

¹⁴ Si rinvia a Antonini (2005) per una trattazione dei temi relativi alla democrazia e della sussidiarietà fiscale e a Ferri (2008, pp. 309-310) per un'ipotesi applicativa.

- ne, dell'editoria, della cultura e della ricerca scientifica e tecnologica, per facilitare la localizzazione delle grandi infrastrutture ferroviarie e aeroportuali, per la programmazione di grandi eventi;
- una azione delle Città metropolitane finalizzata alla razionalizzazione e semplificazione delle partecipazioni pubbliche locali, in particolare dei comuni *holding*, in enti funzionali, istituzioni speciali, agenzie, autorità, aziende speciali, società *multiutilities*;
 - la costruzione di contratti Stato-Regioni-Città metropolitane, armonizzati con i fondi comunitari, finalizzati all'integrazione delle azioni programmatiche dei livelli di governo verticali nella programmazione pluriennale delle Città metropolitane, nei quali, per assicurare processi decisionali brevi e avere certezza quantitativa e temporale per gli investimenti, esse dovrebbero assumere il ruolo di *chef de file*.

Due avvertenze generali sono necessarie: la prima riguarda l'assegnazione di troppi e non ben definiti compiti alle Città metropolitane che aumentano i rischi di conflitti con gli altri governi territoriali e rallentano i processi decisionali; la seconda riguarda la necessità di limitare i costi per il personale, che potrebbero risultare rilevanti per la presa in carico di quelli delle province e di quello necessario per l'esercizio di nuove funzioni (si pensi, ad esempio, alle agenzie di sviluppo locale e metropolitano).

Poiché le aree metropolitane italiane sono molto diverse tra di loro, si pensi alle differenze tra Milano e Reggio Calabria, esse meritano soluzioni diverse, cioè soluzioni differenziate per *le* Città metropolitane, piuttosto che soluzioni uniformi per *la* Città metropolitana. Sulla base delle analisi svolte in Ferri (2008), si propone, per i seguenti diversi ordini di ragioni, la realizzazione non rigida e uniforme, ma flessibile e differenziata delle Città metropolitane, con modalità sperimentali:

- perchè, anche per le Città metropolitane, intese come strumento di politica pubblica, l'uniformità non è un valore da perseguire, se si vogliono ridurre i rischi di "fallimenti della politica" dei quali abbiamo già visto gli esiti negli ultimi decenni;
- perchè le singole aree metropolitane hanno territori e tipologie di popolazioni diverse, processi di sviluppo e basi economiche ineguali, contesti politici peculiari, relazioni politiche e intergovernative particolari;

- perché alcuni Comuni capoluogo, ad esempio Napoli e Bari, e presumibilmente altri appartenenti alle stesse aree metropolitane, presentano attualmente scarsi ricavi nella gestione del loro patrimonio, disavanzi nei servizi a tariffa, una esigua autonomia finanziaria, basi imponibili e uno sforzo fiscale deboli rispetto a quelli di Bologna e Milano (Ragazzi, 2007);
- perché è necessario l'intervento delle singole Regioni, sia per i procedimenti attuativi ipotizzati dal Codice delle autonomie, sia per creare spazi di manovra, per devolvere competenze, istituire o utilizzare piccoli tributi in assenza di nuove buone imposte locali.

Pertanto, esistono buone ragioni per una realizzazione delle Città metropolitane con modalità sperimentali e differenziate. Nel primo caso, poiché non esistono funzioni metropolitane univoche e generalizzabili, si tratterebbe di assumere un principio di sperimentazione e assegnare alle Città metropolitane, a titolo provvisorio per un numero limitato di anni, l'esercizio di un numero circoscritto di competenze, variabile a seconda degli ordinamenti delle rispettive Regioni. Al termine della fase sperimentale, la valutazione dei costi e dei risultati dovrebbe essere utilizzata per confermare, modificare, estendere o meno, la competenza in via definitiva alle altre Città metropolitane. Nel secondo caso, la realizzazione differenziata dovrebbe altresì incentivare i politici locali a darsi da fare e a ridurre i comportamenti inefficienti.

Se una neonata Città metropolitana darà buone *performance* una parte degli elettori, almeno quelli che effettueranno una comparazione dei risultati raggiunti dalla propria e dalle altre amministrazioni, ad esempio sul livello delle imposte e dei servizi pubblici, potranno incentivare i politici locali ad attivarsi in quella direzione, riducendo così i comportamenti inefficienti (Salmon, 1995).

Infine, va segnalato che ai fini della soddisfazione del principio *no taxation without representation* e dell'efficienza nella fornitura dei servizi pubblici è desiderabile che anche la popolazione alloggiata e contribuente disponga del diritto di voto alle elezioni amministrative. Si tratterebbe, quindi, di attribuire a un cittadino un *doppio* diritto di voto: uno da esercitare nel Comune di residenza e l'altro in quello dove alloggia abitualmente (Ferri, 2008).

5. Osservazioni conclusive

Sulla base delle argomentazioni svolte la posizione qui espressa è chiara e semplice. Di fronte all'esigenza di completare il processo di riforma del decentramento italiano e di costruire *le Città metropolitane* come istituzioni del federalismo, in presenza di spazi costituzionali e legislativi e di strumenti adeguati per farlo, la pluridecennale esperienza negativa induce al pessimismo. Per realizzare le Città metropolitane servono risorse, interessi e attori in grado di proporre rappresentazioni condivise delle singole città, di rafforzare le identità, di costruire un progetto politico e il consenso necessario per realizzarlo. Non si tratta di formulare previsioni per cercare di conoscere in anticipo il futuro, ma bensì di saper collaborare a costruirlo.

Naturalmente, se i sindaci metropolitani non accetteranno questa sfida le Città metropolitane resteranno sulla carta. Costituzionale.

BIBLIOGRAFIA

- ANTONINI L. (2005), *Sussidiarietà fiscale*, Guerini e Associati, Milano.
- BERNAREGGI G.M. (2004a), *La popolazione non residente, l'economia della città e il bilancio dei governi locali*, in "Amministrare", 1, pp. 51-102.
- BERNAREGGI G.M. (2004b), *L'onere delle popolazioni non residenti per il bilancio del Comune di Milano*, in "Amministrare", 1, pp. 103-58.
- BERNAREGGI G.M. (2007), *L'onere dei non residenti per il comune di Milano: una stima riveduta ed aggiornata*, in "Amministrare", 3, pp. 333-421.
- BOBBIO L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in "Stato e mercato", n. 58, pp. 111-142.
- BOBBIO L., ROSSO E. (2003), *Torino tra Lione e Milano: politiche e istituzioni di livello metropolitano*, relazione presentata al convegno Alta capacità Lione - Torino - Milano: cooperazione o competizione fra aree metropolitane europee?
- BORDIGNON, M. (2008), *Introduzione* a Ferri V. *Governare le città metropolitane. Un istituzione del federalismo*. Carocci Roma, pp. 15-18.
- BRUZZO A., FERRI V. (2005) *Addizionale comunale sui diritti d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili. Un'analisi economica delle possibili innovazioni* in "La Finanza locale", 6, Maggioli, Rimini, pp. 56-83.

- BRUZZO A., FERRI V. (2006) *Mobilità degli individui e finanza locale: il caso dell'area metropolitana di Milano*, in Fistola R. e Brunetta G., (a cura di) *Trasformazioni, coesioni, sviluppo territoriale*, atti della XXVI Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Angeli, Milano, pp. 285-310.
- BRUZZO A., FERRI V. (2008), *La popolazione non residente nelle maggiori aree metropolitane italiane: i risultati di una verifica empirica sulle implicazioni per i comuni coinvolti*, in "Argomenti" n. 24, pp. 14-44.
- CAMMELLI M. (2004), *Le autonomie tra sistemi locali e reti: profili istituzionali*, in Cammelli M. (a cura di), *L'innovazione tra centro e periferia, il caso di Bologna*, il Mulino, Bologna.
- CORNU J.Y., GILBERT G. (2001), *L'exercice de la responsabilité a travers la contractualisation: l'exemple des cofinancements entre collectivités publiques*, in "Politiques et Management public", 1, pp. 25-41.
- CREMER H., PESTIEU P. (1987), *Équipement des communes équilibre et optimalité*, in Burgat P. e Jeanrenaud C.(éds.), *Services publics locaux*, Economica, Paris, pp. 41-60.
- DENTE B. (1984), *Un bilancio provvisorio*, in Pastori, G. (1984), *Progetto Milano, il funzionamento delle istituzioni*, Irer, Milano, pp. 6-57.
- DENTE B. (1989), *Del governare la metropoli: obiettivi sostanziali e strumenti istituzionali*, in "Stato e mercato", 26, pp. 279-303.
- DENTE B. (1990) *Metropoli per progetti*, in Bobbio L., Dente B., *et alt.*, *Metropoli per progetti*, il Mulino Bologna, pp. 221- 244.
- DENTE B., FARERI P. (1997), *Milano capitale dell'innovazione*, in "Quaderno AIM", 34, Milano, pp. 11-27.
- DOSI C., MURARO G. (1996), *Finanza municipale e fiscalità immobiliare: un'ipotesi di riforma*, in "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", LV, 1, I, pp. 3-52.
- FERRI V. (2008), *Governare le città metropolitane. Una istituzione del federalismo*. Carocci, Roma, pp. 334.
- FERRI V. (2007), *L'imposta di scopo a favore dei comuni secondo la finanziaria 2007: un'analisi economica*, in "La finanza locale", 7-8, pp. 30-49.
- FORTE F. (1963), *Politiche e strumenti per l'attuazione dei piani intercomunali nelle aree metropolitane industrializzate*, in "Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali", 3, pp. 215-48.
- GAUDIN J.P. (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Presses de Sciences Po, Paris.
- GIARDA P. (1966), *Le dimensioni delle unità amministrativa locale: motivi tecnici, economici e finanziari*, in "Rivista internazionale di scienze sociali", I, pp. 43-7.
- GIARDA P. (1992), *Riflessioni sulla città metropolitana*, in "Economia pubblica", 11, pp. 519-22.

- GIARDA P. (2003), *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?* In "Rivista italiana degli economisti", 1, pp. 21-56.
- HICKS U. (1970), *Problemi economici e finanziari delle grandi città*, in "Rivista di diritto finanziario", I, pp. 537-62.
- JEANRENAUD C. (1980), *L'offre de services publics à effets externes géographiques dans les régions urbaines*, in "Annales de l'économie publique sociale et cooperative", 1/2, pp. 149-69.
- JURION B. (1987), *Externalités et dépenses des villes centrales*, in Burgat P., e Jeanrenaud C. (éds.), *Services publics locaux*, Economica, Paris, pp. 139-60.
- LANZILLOTTA L. (2008), *L'evoluzione dei rapporti tra Stato e istituzioni territoriali: la lunga marcia del federalismo italiano*, in *Economia Italiana*, n. 2, pp. 309-340.
- LEFÈVRE C. (1999), *Governi metropolitani e governance nei paesi occidentali*, in "Problemi di Amministrazione pubblica", XXIV, 3, pp. 319-55.
- LORENZINI S. (2006), *Una novità mancata: il contributo di soggiorno*, in *Tributi Toscana*, 4.
- MARTINS M.R. (1995), *Size of Municipalities, Efficiency, and Citizen Participation: A Cross European Perspective*, in "Government and Policy", 13, pp. 441-58.
- MARTINOTTI G. (1999), *La dimensione metropolitana*, il Mulino, Bologna.
- MAZZOCCHI G. (1985), *Problemi economico territoriali di identificazione e confinazione delle aree metropolitane in Italia*, in Urbani, P., (a cura di,) *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, Angeli, Milano, pp. 15-22.
- MORER M. (2001), *La différence de taille comme obstacle à la coopération fiscale horizontale entre collectivités locales*, in "Revue de Économie Régional et Urbaine," 5, pp. 727-742.
- OATES W. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace, New York.
- OSTROM V., TIEBOUT C.M., WARREN R. (1961), *The Organization of Government in Metropolitan Areas: a theoretical Inquiry*, in "American Political Science Review", 55, pp. 831-842.
- PEDONE A. (2008), *Il trilemma dei rapporti finanziari tra governo e amministrazioni periferiche*, in "Economia italiana", n. 2, pp. 341-358
- PETIEU P. (1983), *Fiscal mobility and local public goods. A survey of the empirical and theoretical studies of the Tiebout model*, in Thiesse J.F., Zoller H.G. (eds.), *Locational analysis of public facilities*, North-Holland Publishing Company, pp. 11-33.
- PETRETTO A. (1999), *Commento introduttivo agli articoli di C.Lefèvre, C. AndreW e M. Goldsmith e di C. Wong*, in "Problemi di Amministrazione Pubblica", 3, pp. 309-17.
- PETRETTO A. (2003), *Le entrate delle regioni e degli enti locali secondo il nuovo art. 119 della costituzione: un analisi economica*, in *Interventi*, note e rassegne IRPET, 19, pp. 5-50.

- PIAZZA S., PIPERNO S. (2005), *Sviluppo urbano e interdipendenze fiscali nelle aree metropolitane: un' esplorazione preliminare con riferimento all'area metropolitana di Torino*, Relazione presentata alla XXVI Conferenza italiana di Scienze regionali, Napoli.
- PIRAINO A. (2005), *I raccordi istituzionali nella new governance italiana*, in Le conferenze Stato - Regioni ed unificata, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio di segreteria della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.
- POLA G. (1990), *La crisi fiscale locale e la necessità di una finanza alternativa per il governo dell'area metropolitana milanese*, in Samek Ludovici E., Bernareggi G.M., a cura di, Cooperazione finanziaria e organizzativa fra privati ed enti locali nelle aree urbane, Angeli, Milano, pp. 415-424.
- POLA G. (1995), *Fabbisogno di infrastrutture e spesa pubblica per investimenti in Italia: una cornice quantitativa appropriata al project financing*, in "Quaderni del Cordusio", 5, pp. 91-105.
- POLA G. (2006), *Dal PIM alla metropoli provinciale. Trent'anni di riflessioni teoriche nell'inseguimento di un sogno: la Città metropolitana di Milano*, In Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Sociali, n. 4.
- POMMEREHNE W., KREBS S. (1991), *Fiscal interactions of central city and suburbs: the case of Zurich*, in "Urban Studies", vol. 28, 5, pp. 783-01.
- RAGAZZI G. (2007) *Lo sforzo fiscale dei comuni*, in "Tributi in Toscana", 3, p. 4.
- REBBA V. (1996), *Finanziamento di beni pubblici locali in un sistema di federalismo funzionale*, in Giardina, E., Osculati, F., Rey, M., a cura di, *Federalismo*, Angeli, Milano, pp. 163-198.
- ROTELLI E. (1996), *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta (1956-1996)*, in "Amministrare", 2, pp. 273-302.
- SALMON P. (1995), *La decentralizzazione come meccanismo di incentivazione*, in Brosio G. a cura di, *Governmento decentralizzato e federalismo*, il Mulino, Bologna, pp. 137-186.
- SENN L. (1997), *Lo sviluppo urbano come campo di sperimentazione del project financing: alcune valutazioni*, in "Azienda pubblica", 1, pp. 83-93.
- STEFANI G. (1975), *Il finanziamento dei servizi pubblici delle aree metropolitane: problemi ed esperienze*, in "Economia pubblica", 1, pp. 11-20.
- TIEBOUT C. (1956), *A pure theory of local expenditures*, in "Journal of Political Economy", 5, pp. 416-24.
- VACIAGO G. (1998), *Rapporti tra livelli di governo*, in "Amministrare", 1, pp. 39-60.
- WOOD R. (1958), *The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua*, in "American Political Science Review", vol. LII, pp. 108-22.

Appendice

Le Città metropolitane in Italia.
Una istituzione del federalismo.

TABELLA 1. Consistenza degli spostamenti giornalieri e incidenza sulla popolazione residente nei comuni capoluogo di Città metropolitana

| Comune | Popolazione residente | Spostamenti in uscita | Incidenza spostamenti in uscita | Spostamenti in entrata | Incidenza spostamenti in entrata | Totale spostamenti | Incidenza totale % |
|---------------|------------------------------|------------------------------|--|-------------------------------|---|---------------------------|---------------------------|
| Bari | 316.532 | 12.473 | 3,94% | 73.199 | 23,12% | 85.672 | 27,07 |
| Bologna | 371.217 | 34.854 | 9,38% | 90.220 | 24,30% | 125.074 | 33,69 |
| Firenze | 356.118 | 28.286 | 7,94% | 102.319 | 28,73% | 130.605 | 36,67 |
| Genova | 610.307 | 9.987 | 1,63% | 40.760 | 6,67% | 50.747 | 8,31 |
| Milano | 1.256.211 | 87.985 | 7,00% | 436.097 | 34,71% | 524.082 | 41,72 |
| Napoli | 1.004.500 | 35.675 | 3,55% | 183.804 | 18,29% | 219.479 | 21,85 |
| Roma | 2.546.804 | 46.309 | 1,81% | 214.352 | 8,41% | 260.661 | 10,23 |
| Torino | 865.263 | 68.840 | 7,95% | 178.407 | 20,61% | 247.247 | 28,57 |
| Venezia | 271.073 | 17.414 | 6,42% | 62.222 | 22,95% | 79.636 | 29,38 |

Note: L'incidenza % è calcolata sul totale degli spostamenti.
Fonte: Bruzzo e Ferri (2006) elaborazioni su dati Censimento ISTAT 2001.

FIGURA 1. Incidenza % della Pnrg sul totale della spesa di bilancio

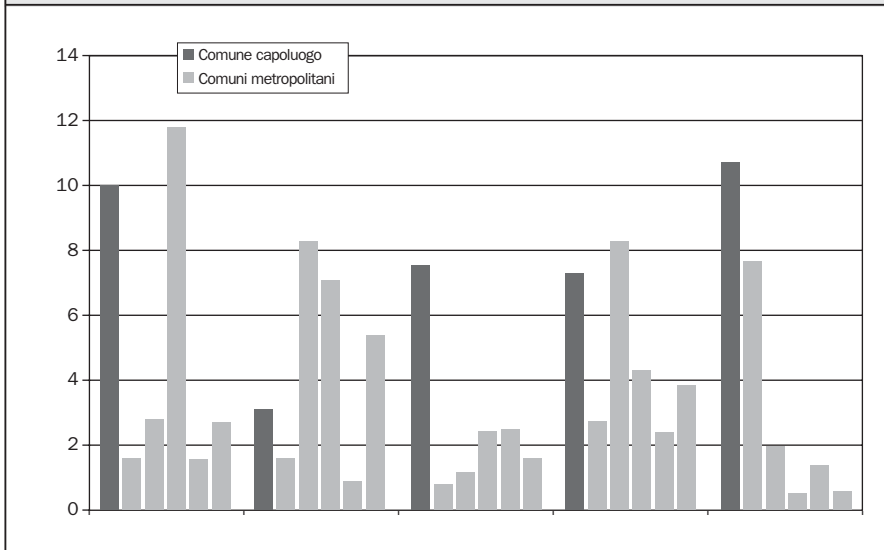


FIGURA 2. Incidenza % della Pnrg sul totale della spesa di bilancio

