

Capitolo 4.1

LE RISORSE PER LE CITTÀ METROPOLITANE E BISOGNO DI INVESTIMENTO

L'avvio delle entità metropolitane¹

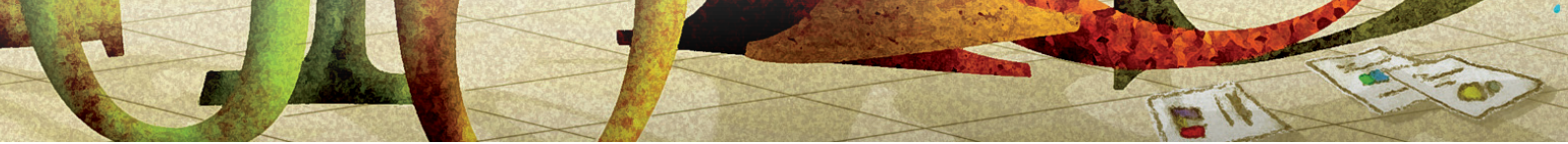
Le Città metropolitane rappresentano un'opportunità importante di sviluppo per il sistema Italia, oltretutto da cogliere in velocità, stante il grande ritardo rispetto che accusiamo rispetto agli altri paesi europei. Spiace pertanto che dalla legge n. 56 le Città metropolitane risultino un effetto inatteso dell'abolizione delle Province intese come governo eletto dai cittadini e soprattutto della riduzione della spesa pubblica in periferia, piuttosto che l'esito di un progetto strategico di riordino dei governi territoriali, con particolare attenzione alle aree urbane e metropolitane, in relazione al contributo fornito allo sviluppo economico dell'Italia dalle città e non solo da quelle metropolitane.

Forse proprio per questo esse sono state attivate senza affrontare nodi fondamentali e soprattutto senza prevedere un sistema di finanziamento di base adeguato, con il rischio di renderle inefficaci.

A queste criticità va aggiunta l'uniformità – tipica di una normativa statale centralistica tutta italiana sopravvissuta alla legge 42/2009 – dell'ordinamento relativo alle funzioni e alla finanza degli enti locali, mentre le Città metropolitane non sono un governo provinciale e tanto meno locale, oltre ad essere molto diverse tra loro. È vero che anche in Europa esistono soluzioni “statali” che prevedono ampi trasferimenti centrali a titolo di finanziamento, ma esistono anche eccezioni importanti, come quella di Barcellona, la cui autonomia finanziaria può contare su un tributo immobiliare, e come quella che, contrastando il tradizionale “centralismo” francese, prevede le soluzioni specifiche adottate per Parigi, Lione e Marsiglia rispetto alle altre *métropoles*.

Un anno dopo l'approvazione della legge n. 56, la costruzione del finanziamento delle città metropolitane, delle loro nuove funzioni fondamentali e la necessità inderogabile di incrementare la spesa per investimento, implica la scelta da parte dei decisori politici di come ripartire il carico fiscale. Vale a dire di chi deve pagare per la città pubblica, tra i proprietari, i costruttori, i contribuenti residenti, gli utilizzatori, di istituire meccanismi di controllo e di rendicontazione della spesa e di valutare i rischi connessi all'aumento del

¹ I primi paragrafi di questo capitolo sono tratti da “La Finanza territoriale in Italia. Rapporto 2015”, a cura di IRES, éupoli-s Lombardia, IRPET, Liguriaricerche, IPRES, SRMezzogiorno (Franco Angeli ed.).



livello di tassazione complessiva, del numero dei tributi e di alimentare la crisi fiscale delle città.

La legge n. 56 ha il merito di far ripartire un livello di governo promesso da 25 anni, ma la coincidenza tra il rinascente centralismo della normativa, la prassi in atto caratterizzata da una decurtazione più che proporzionale delle risorse spettanti ai governi locali – con conseguente crollo degli investimenti effettuati a livello sub-centrale – e la prevalenza della burocratica logica “prima le funzioni, poi (forse) le risorse”, fanno temere che le Città metropolitane restino delle Province con maggiori funzioni ma senza adeguate risorse, che rappresenterebbe un ennesimo fattore di mortificazione per il “sistema Italia”.

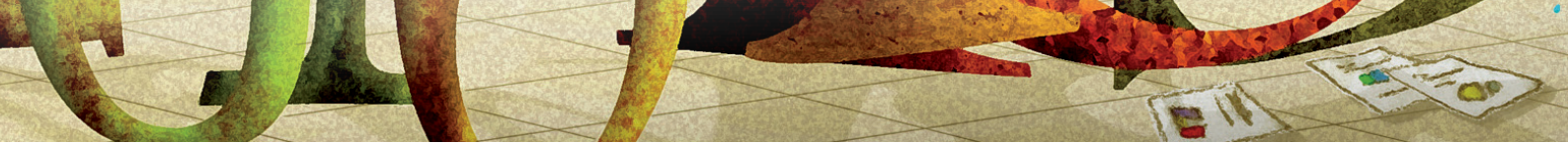
Leve di finanziamento in Europa

Così come gli ordinamenti, anche le forme di finanziamento delle Città Metropolitane europee si presentano assai differenziate tra loro, proprio in quanto non diverse dagli altri Enti del sistema locale di riferimento. Le differenze riguardano soprattutto la genesi e gli sviluppi di questi enti, e la disponibilità di risorse autonome.

In **Inghilterra**, paese dall’ordinamento fortemente centralizzato, *per le aree metropolitane non sono previsti regimi particolari*. In questa sede si segnala però la *road toll*, il pedaggio per tratti stradali a pagamento e la *congestion charge*, la tassa sul traffico che ha letteralmente spinto milioni di londinesi a utilizzare il trasporto pubblico, a favore del quale vanno, per legge, i proventi del tributo. Le altre risorse locali sono da tempo la *council tax*, i *business rates*, quindi il *Local Authority Business Growth Incentives (LABGI)* e le risorse derivanti dalla *Public Private Partnership*.

La **Spagna** è un caso molto diverso, con un forte autonomia sul piano ordinamentale. La normativa statale lascia spazio a integrazioni regionali di dettaglio su un elenco aperto di opzioni in materia di copertura delle spese. L’elenco include: i) una sovrimposta sull’IBI (la nostra vecchia ICI); ii) tasse e tariffe relative a beni e servizi forniti; iii) sovvenzioni statali a destinazione vincolata; iv) altre risorse liberamente prescelte dalla Comunità autonoma, di natura non necessariamente tributaria. Da notare la mancanza di due delle entrate principali dei Comuni, ovvero i tributi propri (in questo l’Area metropolitana è accomunata alla Provincia) e la compartecipazione ai tributi erariali (l’unica compartecipazione essendo quella all’IBI, ovvero all’imposta immobiliare). Ciascuna Comunità autonoma può scegliere le fonti di entrata che ritiene più opportune, così come può escludere qualcuna di esse (ad esempio, la suddetta sovrimposta IBI).

In **Germania** non si parla di “Città Metropolitane”, ma di “Regioni metropolitane” (*Metropolregionen*), grandi ambiti territoriali che coprono aree molto vaste e spesso coinvolgenti più *Laender*, che arrivano a coinvolgere anche 500 comuni. Esse costituiscono delle forme associative, nella forma giuridica di trattati, di diversa tipologia a seconda che gli enti locali che vi partecipano appartengano o meno allo stesso *Land*. Data la informalità e la non convenzionalità delle forme che caratterizzano la loro organizzazione, anche il finanziamento delle *Metropolregionen* non ha una codifica statutaria, neppure a livello di *Land*. Esse si finanziano normalmente tramite meccanismi simili a quelli di associazioni



o circondari, ovvero gli *Umlagen*, apporti degli Enti in base alla forza contributiva del loro territorio, che può derivare non solo dai gettiti tributari raccolti, ma anche dai trasferimenti goduti dagli Enti partecipanti in sede di *Finanzausgleich* di *Land* (casi esemplari quello Reno-Ruhr e quello di Francoforte) o, più raramente, in base a importi *pro-capite*. Non sono tuttavia esclusi apporti aggiuntivi da parte degli Enti costituenti per servizi specifici (trasporti, smaltimento rifiuti, manutenzione del sistema fognario, ecc.).

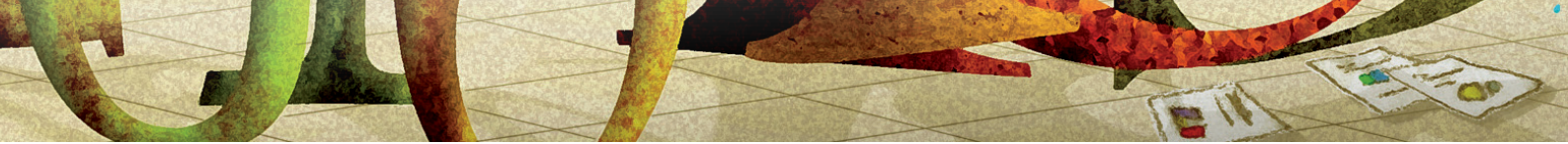
In **Francia** le *métropoles* nate tra il 2010 e il 2014 dispongono di una autonomia finanziaria sconosciuta agli altri governi urbani e metropolitani europei. Proprio in quanto eredi delle creature della legge *Chevenement*, le Comunità urbane, le comunità di agglomerazione e le stesse *métropoles* godono di un regime fiscale che consente loro di manovrare le aliquote delle 3 vecchie imposte immobiliari locali condivise con i comuni e le Regioni. Scomparsa la *taxe professionnelle*, essi possono contare principalmente sulla tassa d'abitazione, la tassa fondiaria sul costruito e sul non costruito, nonché sul contributo fondiario delle imprese e di quello riservato alle imprese sulle zone di attività economica.

Può essere utile ai nostri fini un cenno al caso della *métropole* di Lione, di cui si sono fornite informazioni nelle pagine precedenti, in quanto la sua finanza sarà fondata sulle entrate e sulle spese del Dipartimento e della Comunità urbana. Il Dipartimento riceve le seguenti entrate fiscali:

- una quota della tassa fondiaria sulle proprietà costruite;
- una quota dell'imposta forfettaria sulle imprese a rete;
- la metà del gettito dell'imposta forfettaria sulle imprese a rete relative alla produzione di energia elettrica;
- una quota pari a un terzo del gettito dell'imposizione forfettaria relativa alle stazioni radioelettriche e sulle imprese a rete che utilizzano depositi sotterranei di gas naturale e gestiscono reti di trasporto del gas e degli idrocarburi;
- una quota pari al 48,5% della tassa sul valore aggiunto a carico delle imprese.

La legge 27 gennaio 2014 assegna alla *métropole* di Lione le risorse fiscali proprie delle Comunità urbane, ovvero:

- le tasse fondiarie sulle proprietà costruite e non costruite (compresa l'addizionale), la tassa d'abitazione e sul contributo fondiario a carico delle imprese;
- le tariffe della tassa speciale sui contratti di assicurazione, già attribuita ai Dipartimenti;
- la quota del gettito della sovratassa sulle fonti di acque minerali, già attribuita al Dipartimento;
- il gettito derivante dai diritti di registrazione e dalla tassa sulla pubblicità fondiaria esigibili a seguito dei trasferimenti di proprietà degli immobili o di diritti immobiliari realizzati sul proprio territorio, già attribuiti ai Dipartimenti.



Va inoltre ricordato che la *métropole* sostituisce i comuni nell'applicazione della tassazione sui rifiuti, per la pulizia delle strade e per la gestione dei *milieux* acquatici e la prevenzione delle inondazioni e che in generale le aliquote votate dalle *métropole* possono variare fino a due volte e mezzo quelle medie a livello nazionale deliberate dalle istituzioni intercomunali a fiscalità propria);

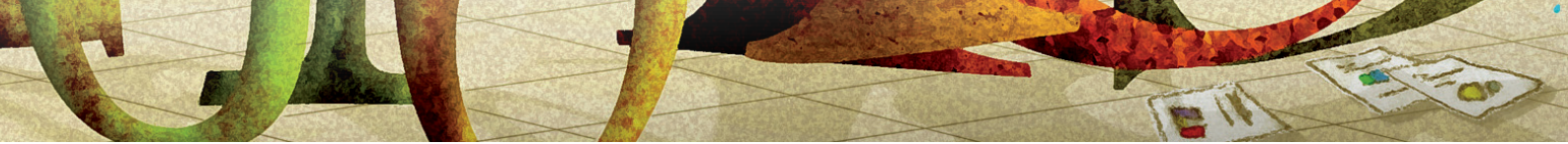
Il bilancio 2015 di Lione *metropole* è composto per il 65% da entrate fiscali, il 25% da trasferimenti dello Stato, 10% da risorse di gestione, ed è stato approvato un Programma pluriennale di investimenti di 1,75 miliardi di euro per politiche e progetti a dimensione metropolitana e interventi specifici per i principali comuni (Ferri e Pavesi 2015). Dunque la finanza della *métropole* di Lione beneficia di entrate fiscali rafforzate ed è costruita nel quadro complesso ma stabile della finanza dei governi intercomunali e dei Dipartimenti, quest'ultima caratterizzata da una fiscalità ambientale molto diversa e più incisiva rispetto a quella nostre province. Rispetto alle prospettive di finanziamento delle Città metropolitane italiane, di cui si tratterà nel paragrafo che segue, emerge dunque uno spazio di manovra significativo sul bilancio che consente di alimentare la spesa per investimenti.

Un caso esemplare: la *métropole* di Lione

È stata costituita dal primo gennaio 2015 in sostituzione della Comunità urbana, creata nel 1969, all'interno dei confini del Dipartimento del Rhone. Il regime giuridico è quello di collettività territoriale a statuto particolare. Nel 2013 la popolazione del comune di Lione era di 0,48 milioni di abitanti, quella della Comunità urbana di 1,3 milioni di abitanti, mentre la popolazione della regione Rhone Alpes era di 6,3 milioni di abitanti. I comuni prima appartenenti della Comunità urbana, ora alla *métropole* sono 59, quelli del Dipartimento del Rhone 288, mentre la Regione Rhone Alpes presenta 2.879 comuni.

La specificità della sua organizzazione prevede, oltre al consiglio della *métropole*, la conferenza territoriale dei sindaci, consultata in occasione dell'elaborazione e della messa in opere delle politiche della *métropole* e la conferenza metropolitana. Quest'ultima è stata creata per soddisfare le esigenze di coordinamento tra la *métropole* di Lione ed i comuni situati sul suo territorio, nella quale possono essere dibattuti tutti i temi relativi all'interesse metropolitano e all'armonizzazione dell'azione degli enti locali. È presieduta dal presidente del consiglio della *métropole* e comprende i sindaci dei comuni ed elabora un progetto di patto per la coerenza dell'azione metropolitana tra la *métropole* ed i comuni che riguarda anche la ripartizione dei compiti tra la *métropole* ed i comuni.

Dal 1 gennaio 2015 la *metropole* di Lione esercita - caso unico - le competenze della Comunità urbana e del Dipartimento in materia di sviluppo economico, mobilità, politiche sociali (reddito di assistenza), disabili, infanzia e famiglia, politiche urbane e culturali, attrattività e poli di competitività, acqua e depurazione, qualità dell'aria, raccolta rifiuti e gestione discariche, pulizia strade, grandi progetti e governo del territorio e gestione spazi pubblici, energia e ambiente, alloggi sociali. Il Dipartimento continua ad esercitare le proprie funzioni sui restanti 229 comuni, mentre la Regione Rhone Alpes e lo Stato possono delegare alla *métropole* ulteriori competenze. La *métro-*



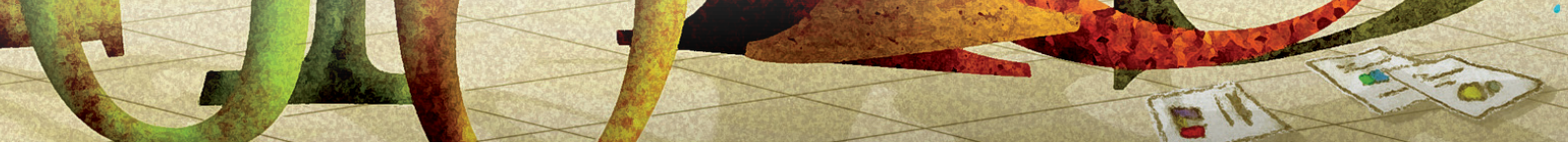
pole partecipa all'elaborazione del Contratto di piano Stato-Regione. La finanza della métropole sarà fondata sulle entrate e sulle spese della Comunità urbana e del Dipartimento. La composizione delle entrate risulta così prevista: 65% di entrate fiscali, 25% di trasferimenti dello Stato, 10% dalla gestione di servizi. Nel 2015 è stato approvato il Programma pluriennale degli investimenti che prevede il finanziamento di progetti per un importo di 1,17 miliardi di euro.

Il caso italiano

In Italia per la nuova istituzione si sta delineando un avvio molto difficile a causa dei tagli di risorse e di personale indicati dalle Leggi di Stabilità e da altre normative, che contrastano con l'attribuzione di funzioni fondamentali nuove come quelle relative alla mobilità, alla viabilità e allo sviluppo economico e sociale, disposte dalla legge n. 56 del 2014 con la sostituzione delle Province con le Città metropolitane. Gli investimenti in queste funzioni sono strategici per la competitività internazionale delle Città metropolitane e per la crescita economica nazionale in tempi di crisi. Le città metropolitane si trovano quindi nella condizione di non poter garantire con le proprie entrate lo svolgimento delle funzioni fondamentali a loro attribuite. Una delle principali risorse finanziarie a disposizione di questi nuovi enti (RC auto) è di fatto scarsamente incrementabile sia perché in alcuni contesti sono stati già utilizzati gli spazi di manovra consentiti, sia a causa dell'effetto *dumping* conseguente all'eventuale aumento delle aliquote. Ne consegue che non esistono margini di manovra per finanziare le funzioni fondamentali di spesa delle città metropolitane: ad esempio, mobilità e viabilità e sviluppo economico e sociale”.

Per fornire al nuovo ente di governo ulteriori risorse proprie, una strada percorribile è quella di dotarle di un tributo il cui gettito sia destinato, in parte o interamente, ai singoli enti.

La previsione dei due “tributi aeroportuali” potrebbe costituire una opportunità per il finanziamento delle Città metropolitane”, data la rilevanza delle funzioni aeroportuali per le città metropolitane e la necessità di forme di tassazione dei flussi turistici e degli utilizzatori delle città. Un'ipotesi da verificare riguarderebbe l'assegnazione dell'intero gettito delle due addizionali riformate alle città metropolitane e una quota dell'IRESA ai comuni aeroportuali. In definitiva, l'imposta sui diritti di imbarco può rappresentare una fonte di gettito da destinare allo sviluppo delle Città metropolitane, tale da compensare almeno in parte i disavanzi attuali. Inoltre gravando sui flussi in ingresso nelle città, può prevedere delle esclusioni per la popolazione residente all'interno, quindi non aumenterebbe la pressione fiscale locale. A questo si aggiunga che data l'entità degli importi non è certo destinata a ripercuotersi negativamente sulla dimensione dei flussi turistici; la sovrapposizione di questa base imponibile con la tassa di soggiorno, pur elevata, non è tale da disincentivare l'uso.



Caduta degli investimenti e capacità fiscale nell'area metropolitana torinese

Sciogliere il nodo della caduta del tasso di accumulazione degli investimenti fissi, e della capacità fiscale necessaria a supportarne una dinamica positiva, appare decisivo ai fini di una prospettiva di rilancio delle grandi conurbazioni urbane.

Il caso di Torino appare, tra le città metropolitane del Nord Italia, uno dei più complessi, in quanto il ciclo positivo degli investimenti dei primi anni 2000, che ha accompagnato lo sviluppo delle infrastrutture e dei servizi a supporto degli eventi olimpici e del rilancio del capoluogo, ha lasciato un vuoto che, in termini di riduzione del tasso di crescita della spesa per investimento, non sembra facilmente colmabile, nonostante le nuove norme sul governo della spesa locale. La sostituzione del Patto di stabilità interno con le nuove norme sul pareggio di bilancio avviene infatti in una fase di rilevante stress fiscale nel cuore metropolitano piemontese.

D'altra parte, la cancellazione della Provincia ha lasciato in eredità alla nuova Città metropolitana di Torino un territorio frammentato, con fabbisogni e dotazioni fortemente eterogenei, caso unico tra le città metropolitane introdotte dalla recente riforma, a cui la governance d'area vasta deve far fronte.

I due temi devono essere letti alla luce della cornice istituzionale introdotta dalla legge Delrio, intesa a restituire un assetto di governo adeguato alle grandi conurbazioni urbane, alla quale si dovrebbe accompagnare un quadro di finanziamento coerente con la sfida del rilancio infrastrutturale delle aree metropolitane. Appare ineludibile affrontare il tema della conciliazione degli obiettivi di crescita con quelli di sostenibilità nell'area funzionale urbana e al contempo il nodo dell'accessibilità e della qualità della vita nei territori al di fuori dell'area attorno al capoluogo. Rispondere a queste esigenze è il compito primario di un modello coerente di finanziamento degli interventi infrastrutturali, a livello nazionale e regionale.

Il presente contributo cerca di integrare l'analisi del ciclo degli investimenti dei Comuni per il periodo 2000-2014 per ambito provinciale: il territorio della Città metropolitana, articolato secondo le Zone omogenee² (ZO nel resto del contributo) recentemente istituite e quello delle altre province piemontesi, in maniera da evidenziare i comportamenti di spesa nei territori piemontesi.

Infatti il dibattito (aperto) sulle risorse e le funzioni degli enti di area vasta crediamo possa beneficiare di una valutazione, seppure preliminare, dei differenziali territoriali e temporali del tasso di accumulazione degli investimenti.

La spesa per investimenti sui territori provinciali piemontesi 2000-2014

Un primo confronto dei dati di spesa comunale, in serie storica e provinciale, evidenzia cosa è accaduto nei due periodi, rispettivamente, del rilancio della spesa per investimenti

² Si veda il DCM 14-05-2015 n. 2/2015 e l'approfondimento in: <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/pianificazione-strategica/zone-omogenee>.

a servizio del territorio torinese alle prese con gli eventi olimpici, e il periodo della crisi economica che è seguito al picco del ciclo dei flussi in conto capitale in provincia di Torino. Verrà effettuata una valutazione sulla base dei flussi annuali³, secondo la disponibilità della serie storica dei consuntivi comunali piemontesi⁴. Per la prima volta verranno pubblicate informazioni relative all'ultimo anno disponibile relativo ai conti consuntivi comunali in Piemonte, ovvero il 2014 (in appendice la nota metodologica).

Nella provincia di Torino fino al biennio 2006-2007 la spesa pro capite è stata superiore di circa il 20% alla media delle altre province piemontesi.

Tabella 1 Spesa pro capite in conto capitale nei Comuni nelle diverse Province piemontesi. 2000-2014 (valori in euro correnti)

	Cm (*) Torino	Vercelli	Novara	Cuneo	Asti	Alessandria	Biella	VCO
2000	332,6	233,1	265,7	280,4	210,6	312,2	288,8	334,9
2001	360,7	354,0	340,5	325,5	294,6	390,4	303,2	432,1
2002	412,6	428,5	358,5	367,0	436,8	373,2	303,4	501,8
2003	526,0	670,5	404,9	420,0	381,6	482,0	440,7	655,3
2004	542,4	413,4	390,9	422,4	493,5	479,7	332,5	573,6
2005	411,8	354,0	314,7	341,3	302,5	391,5	313,2	368,1
2006	319,1	285,9	276,0	297,8	230,3	302,1	256,4	408,1
2007	323,4	356,9	282,3	293,0	209,6	269,2	202,3	339,1
2008	276,3	365,5	247,5	355,6	288,9	302,1	222,6	350,9
2009	246,8	253,3	217,0	316,1	237,1	236,9	206,7	344,0
2010	206,6	313,0	201,9	262,5	160,9	242,7	216,9	234,0
2011	194,3	312,3	153,8	233,6	180,5	101,9	175,9	389,7
2012	131,6	226,1	156,8	270,3	205,3	100,4	147,0	288,1
2013	108,4	157,0	70,6	182,5	111,1	121,7	102,6	164,0
2014	119,2	147,5	77,1	158,8	126,6	123,1	127,6	164,5

Fonte: Elaborazione Osservatorio Finanza Territoriale su dati Ministero Interno e popolazione Istat⁵

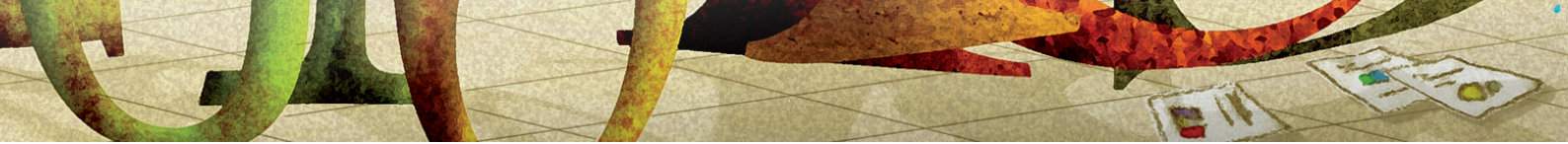
(*) Città metropolitana

La drammatica caduta della spesa in conto capitale si riflette nei numeri indicati in Tabella 3 per il periodo successivo al 2005: a partire da quest'anno e fino al 2013, la spesa per investimenti a Torino e provincia è calata in termini correnti di circa il 74% (-82% circa in termini reali). Solo Novara ha espresso una caduta maggiore, ma partendo da un livello pro capite al 2005 di circa 100 euro inferiore. Nel 2014, la spesa pro capite a Torino è infe-

³ Per una descrizione metodologica si veda Appendice.

⁴ Il ciclo delle opere pubbliche in alcuni casi potrebbe determinare uno sfasamento delle decisioni sulla competenza che richiederebbe una conoscenza puntuale dei progetti in cantiere, o già cantierati, al fine di delimitare gli anni sui cui sarebbe corretto valutare, attraverso una media opportuna, la corrispondenza tra flusso di spesa e opere effettivamente realizzate. Non abbiamo informazioni sufficienti al riguardo e ci limitiamo a offrire una fotografia centrata su alcuni anni per indicare le tendenze di fondo.

⁵ È stata utilizzata la popolazione intercensuaria Istat nei Comuni, dati al 31 dicembre.



riore di circa 36 euro rispetto alla media delle altre 7 province. Solo la provincia di Novara esprime un livello più basso nello stesso anno.

Nella tabella 3 (su valori con base 2010) si rappresenta la variazione totale nei tre sotto periodi 2000-2005 e 2005-2013 e 2013-2014⁶. Dopo una forte crescita nella provincia di Torino nel periodo 2000-2005, +8% in termini reali (24% circa in termini correnti) durante la fase di picco del ciclo degli investimenti, la spesa torinese non è tornata ai livelli pre-crisi, e nemmeno su livelli comparabili a quelli che le altre grandi aree metropolitane (e le altre Province di media dimensione del Centro Nord) italiane hanno espresso nei medesimi anni. La ripresa nell'ultimo anno (2014), circa il 6% in termini reali, non è in grado di compensare il calo che si è avuto nel periodo precedente.

In valori assoluti, la spesa nella provincia di Torino (al netto della città centrale) è passata da 356 milioni circa nel 2000 a 145 milioni nel 2014, e, se si include il capoluogo, la spesa è passata da 721 milioni circa a 269 milioni in termini correnti.

Il peso percentuale della spesa in conto capitale espressa dall'insieme dei Comuni torinesi nel 2006 era pari al 56% circa del totale piemontese, circa 45 punti percentuali superiore alla seconda per quota sul totale, ovvero la provincia di Alessandria. Il medesimo divario, complice la riduzione complessiva della "torta" (ovvero il livello assoluto della spesa) e le diverse dinamiche locali nel pieno della crisi post-2008, si restringe a 40 punti percentuali. Il peso sul totale regionale della spesa per investimenti delle Province di Vercelli, Cuneo, Asti e il VCO passa dal 4% circa nel 2005 al 5% nel 2014. La provincia di Novara passa dal 7% circa al 5% nel medesimo periodo (tabella 2).

Tabella 2 Incidenza della spesa in conto capitale nelle province sul totale piemontese.

	Cm (*) Torino	Vercelli	Novara	Cuneo	Asti	Alessandria	Biella	VCO
2000	55,9%	3,2%	7,0%	3,4%	3,4%	10,2%	4,2%	4,1%
2005	55,9%	3,9%	6,8%	4,0%	4,0%	10,2%	3,6%	3,6%
2014	49,2%	4,8%	5,2%	5,1%	5,1%	9,6%	4,2%	4,8%

Fonte: Elaborazione Osservatorio Finanza Territoriale su dati Ministero Interno e popolazione Istat⁷

(*) Città metropolitana

I livelli iniziali della spesa appaiono legati all'intensità del calo seguente, con una correlazione tra il livello iniziale della spesa e la dinamica successiva. Questo legame inverso è più forte nel primo periodo rispetto al secondo periodo (2005-2013), e lo è in particolare per i Comuni al di sopra dei 5.000 abitanti, come ci si sarebbe potuti attendere. Il divario territoriale interno alle province piemontesi rimane piuttosto stabile per i Comuni piemontesi, indicando tale persistenza attraverso la correlazione tra ranking dei Comuni per quel che riguarda la spesa capitale pro capite nell'anno di partenza (2000 o 2005) e 2013. Ma tale correlazione appare più robusta per i Comuni al di sotto dei 1.000 abitanti, mentre

⁶ Si mantiene separato l'ultimo biennio in quanto la dinamica di breve periodo è stata significativamente influenzata, in particolare per i Comuni di dimensioni maggiori, dagli effetti delle anticipazioni di liquidità fornite dallo Stato.

⁷ È stata utilizzata la popolazione intercensuaria Istat nei Comuni, dati al 31 dicembre.

per i Comuni soggetti a patto la relazione appare più debole, segno che l'ordinamento finale della spesa pro capite per investimenti ha subito maggiori cambiamenti nel periodo tra il 2000 e il 2013 per questa classe demografica.

Alla luce di queste evidenze descrittive, si deve sottolineare come il motore dell'accumulazione infrastrutturale sul territorio, ovvero la Città metropolitana torinese, si sia inceppato, facendo mancare una quota molto rilevante di spesa in conto capitale all'intera regione, fenomeno da non sottovalutare se si tiene conto che le esternalità positive derivanti dall'attrattività e dall'accessibilità del polmone metropolitano, indicatori che dipendono in maniera rilevante dall'accumulazione infrastrutturale, possono estendersi all'intera regione e influenzarne la posizione nella graduatoria territoriale della competitività.

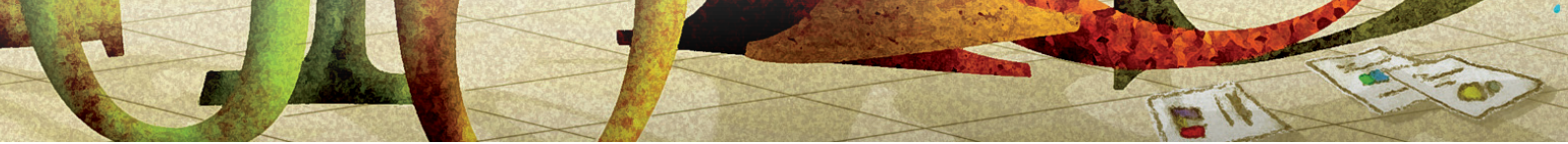
È stata intensa la riduzione della spesa per investimenti nei Comuni soggetti al PSI anche nei Comuni meno interessati dal grado di stress fiscale che caratterizza alcuni dei Comuni più grandi nell'area torinese, l'ultimo triennio (2012-2014) vede una diminuzione ulteriore dei livelli di spesa pro capite.

Tabella 3 Variazione della spesa in conto capitale pro capite nelle province piemontesi, valori costanti (anno base=2010)

Tutte	Cm (*) Torino	Vercelli	Novara	Cuneo	Asti	Alessandria	Biella	VCO
2000-2005	7,8	35,5	-2,8	9,0	28,6	21,5	-5,5	-2,6
2005-2013	-81,8	-62,4	-79,4	-51,5	-66,7	-76,1	-72,0	-60,5
2013-2014	5,6	-6,8	7,9	-13,9	12,3	99,5	23,5	-1,4
>5000								
2000-2005	9,5	70,8	-2,7	-2,4	35,7	38,5	-3,1	-9,6
2005-2013	-85,0	-64,0	-83,8	-49,1	-76,6	-84,6	-67,4	-69,3
2013-2014	16,1	-27,3	2,1	-32,2	17,1	251,1	59,1	90,3
<5000								
2000-2005	-3,2	11,7	-3,1	18,7	23,4	2,7	-7,0	0,5
2005-2013	-57,4	-60,8	-69,5	-53,3	-58,9	-63,5	-75,3	-57,0
2013-2014	-22,4	12,7	15,0	0,0	10,1	4,0	-9,6	-27,6

Fonte: elaborazione Osservatorio Finanza Territoriale su dati Ministero Interno e popolazione Istat. Deflatore Istat, anno base 2010. *Cm: Città metropolitana

Ricordiamo che all'interno delle province piemontesi in alcuni casi il numero dei Comuni al di sotto dei 1.000 abitanti, non soggetti al patto di stabilità (dal 2013 in poi anche i Comuni tra i 1.000 e i 5.000 abitanti sono stati vincolati dal patto), supera la quota del 60%. La dinamica del flusso per investimenti si può addebitare all'effetto della composizione dei Comuni per classe demografica, e si deve quindi tenere conto dei possibili esiti sull'eterogeneo comportamento degli aggregati di spesa nei periodi indicati in gran parte delle province (Novara è un caso a sé, con una quota di Comuni al di sotto dei mille abitanti ridotta).



L'eterogeneità nei comportamenti di spesa comunali "celata" sotto le medie provinciali merita quindi un approfondimento specifico. In particolare, in tabella 3 si indica come (nel periodo fino al 2013⁸) nelle province di Torino, Vercelli, Novara, Asti, Alessandria e VCO il calo più forte nella spesa per investimenti si sia verificato nei Comuni soggetti a patto, ovvero sopra i 5.000 abitanti, mentre sia stato meno intenso nei Comuni non soggetti a patto.

Questa dinamica appare in linea con le attese sugli effetti del PSI e i risultati empirici (si vedano Chiades e Mengotto 2015, Grembi et al. 2015) confermano queste indicazioni anche a livello nazionale per i Comuni soggetti a patto.

Le evidenze empiriche confermano questa tendenza anche per i Comuni al di sopra dei 5.000 abitanti a livello nazionale, ovvero, secondo Chiades e Mengotto (2015), i *"vincoli [del PSI, Nda] avrebbero penalizzato, in particolare, i Comuni caratterizzati da una migliore situazione finanziaria di bilancio e dotati quindi delle necessarie risorse per finanziare gli investimenti"*. Anche nel caso piemontese questo fenomeno appare rilevante, e nei Comuni caratterizzati da minore stress fiscale e soggetti al PSI sarebbe più intensa la caduta dell'intervento in conto capitale.

L'eterogenea reazione nei diversi territori è verosimile sia dipesa dall'effetto combinato del funzionamento (non sufficientemente flessibile) del patto di stabilità interno, dalle incertezze relative alle fonti di finanziamento e dalle idiosincratice scelte di governo delle Comunità locali, che avrebbero compresso più del necessario il tasso di accumulazione degli investimenti fissi⁹.

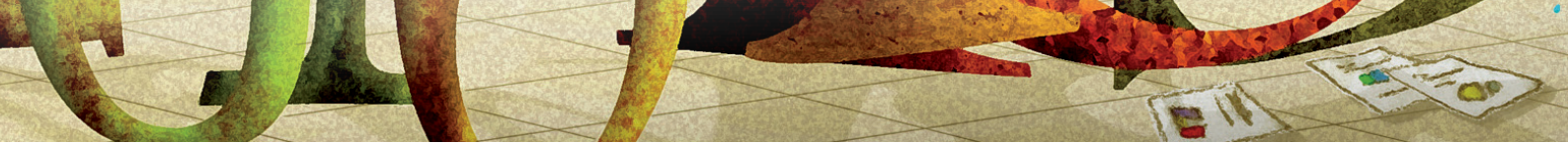
Molti Comuni, sottoposti a patto e non sottoposti a patto, in reazione al prolungato effetto della crisi avrebbero compiuto uno sforzo orientato al risanamento dei bilanci, diminuendo lo stock di debito con risorse correnti e accelerando la cancellazione di programmi di investimento. I Comuni minori, e parzialmente anche i maggiori, avrebbero cercato di ridurre l'esposizione debitoria attraverso il ricorso all'avanzo di cassa, destinandone una quota anche al pagamento di programmi di investimento. Ma nonostante quest'ultimo sostegno, a un maggior tasso di accumulazione degli avanzi disponibili si sarebbe correlata una diminuzione del flusso di spesa in conto capitale.

In termini di contrasto agli effetti del ciclo economico, e rilancio produttivo dei territori e qualità dei servizi offerti alle Comunità, gli esiti indicati si sarebbero dovuti contrastare con un disegno più appropriato dei vincoli di bilancio e maggior attenzione alle specificità territoriali.

L'intervento della Regione a sostegno degli interventi per investimento nei Comuni piemontesi è stato di assoluta rilevanza, e le politiche messe in campo dalla stessa a sostegno dei Comuni coinvolti nei vincoli del PSI ha probabilmente evitato, anche per i Comuni più grandi, che gli effetti negativi sulla spesa fossero ancora più intensi di quanto osservato, ma le evidenze offerte suggeriscono l'opportunità del disegno di un modello di finanziamento a supporto degli investimenti fissi sul territorio che declini i vincoli nazionali

⁸ Dal 2013 il patto di stabilità è stato esteso anche ai Comuni al di sopra dei 1.000 abitanti.

⁹ Si veda l'ampia discussione in Chiades e Mengotto 2015.



alle esigenze dei rilevanti divari territoriali (nei fabbisogni, nelle dotazioni fiscali e nella capacità di programmazione delle singole amministrazioni) e riesca a contrastare, per quanto possibile, gli effetti indesiderati sul territorio di un eccesso di reazioni pro cicliche, proprio quando lo stato di salute delle amministrazioni permetterebbe una ripresa degli interventi per la manutenzione del territorio e l'incremento degli investimenti produttivi a favore delle Comunità locali.

Torino e gli altri capoluoghi nelle aree metropolitane italiane

Può essere utile una comparazione dei livelli medi della spesa pro capite capitale nei capoluoghi delle principali aree metropolitane individuate dalla legge Del Rio nell'ultimo triennio. Non si è potuto effettuare il confronto sulle medesime grandezze su cui è stato fatto il confronto piemontese, ovvero la spesa per investimenti al netto delle voci su concessioni crediti, anticipazioni conferimenti di capitale e partecipazioni azionarie; si dovrà quindi utilizzare con qualche cautela il confronto inter metropolitano.

Come termine di paragone (tabella 4), si indica come nessuna Città metropolitana nel Centro Nord presenti livelli comparabili della spesa capitale a quelli del capoluogo metropolitano torinese, anche tenendo conto delle diverse dimensioni. I differenti andamenti del ciclo dell'accumulazione degli investimenti nelle diverse città non consentono di effettuare confronti esaustivi, come pure il grado di passività non visibile nei bilanci, ma, con le cautele del caso, queste prime indicazioni possono essere utili. Le medie triennali 2012-2014 suggeriscono (tabella 4) come solo Bologna e Genova erogino una spesa pro capite lievemente inferiore, ma con popolazioni rispettivamente pari al 40% circa e 70% di quella del capoluogo piemontese.

La spesa per una delle funzioni "pesanti" in termini infrastrutturali, ovvero viabilità e trasporti, ancorché il dato sia in forte riduzione in molte aree urbane, rimane al di sotto di quella delle altre città metropolitane, con l'eccezione vista sopra di Bologna e Genova, mentre per i servizi produttivi Torino esprime una spesa che la pone alla penultima posizione tra i capoluoghi in tabella 4, superata solo da Reggio Calabria. Anche nei servizi di istruzione pubblica il gap rispetto alle altre aree è visibile (4 euro pro capite circa, terz'ultimo valore prima di Genova e Reggio Calabria).

Molti Comuni grandi sono interessati anche dal flusso degli investimenti a carico della partecipate, in particolare nelle due funzioni più rilevanti, ovvero trasporti e territorio, ma non ci sono elementi quantitativi per effettuare una comparazione incorporando queste informazioni, e il confronto si deve limitare ai dati di bilancio che comunque, nella parte legata ai trasferimenti di capitale, già incorporano le opere esternalizzate e quindi costituiscono una proxy dell'intervento per infrastrutturazione effettuato da entità esterne ai municipi. La fotografia dell'intervento in conto capitale nelle grandi Comunità urbane durante il picco della crisi fiscale dovrebbe essere approfondita attraverso il ricorso alla spesa erogata al di fuori del perimetro del conto consuntivo comunale.

Tabella 4 Spesa in conto capitale nei capoluoghi delle città metropolitane individuate dalla legge 56/2014 (Del Rio). Valori in euro correnti pro capite media triennale 2012-2014

	Torino	Genova	Milano	Venezia	Bologna	Firenze	Roma	Napoli	Reggio Calabria
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo	20,2	64,5	100,5	193,4	60,2	9,8	146,5	7,1	16,5
Funzioni relative alla giustizia	0,1	0,2	3,3	9,3	0,5	0,2	-	-	-
Funzioni di polizia locale	0,2	0,2	0,2	1,1	0,3	0,5	0,1	0,2	0,4
Funzioni di istruzione pubblica	4,4	3,9	12,8	7,3	11,3	10,1	7,6	5,1	3,4
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	1,8	4,4	5,6	9,5	4,3	72,3	3,2	0,6	6,9
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	1,1	0,3	7,9	4,2	5,1	5,0	0,5	0,6	3,8
Funzioni nel campo turistico	0,1	-	0,2	-	-	0,6	-	0,1	-
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	50,8	43,5	227,3	67,0	31,7	70,2	85,8	224,2	56,7
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	28,4	16,5	37,1	23,1	15,7	11,2	61,1	139,9	124,1
Funzioni nel settore sociale	2,3	3,2	2,6	3,6	1,9	3,4	4,1	2,4	2,0
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	0,6	0,7	19,0	2,1	0,4	1,0	1,7	0,4	-
Funzioni relative a servizi produttivi	48,4	77,4	249,7	89,7	76,4	48,7	59,7	119,7	14,3
Totali	92,2	89,9	250,3	348,0	82,7	203,5	376,5	391,5	299,2
Popolazione al censimento 2011	872.367	586.180	1.242.123	261.362	371.337	358.079	2.617.175	962.003	180.817

Fonte: elaborazione Osservatorio Finanza Territoriale su dati Ministero Interno e popolazione Istat

Le Zone omogenee nella Città metropolitana torinese

Una prima mappatura della spesa per investimenti generata all'interno del territorio della Città metropolitana torinese si può declinare a partire dalle neonate Zone omogenee (ZO). I loro confini ridisegnano la ex provincia di Torino secondo criteri orientati alla semplificazione della pianificazione territoriale, alla condivisione amministrativa e dei progetti strategici. Ai fini del potenziale aggregante dello svolgimento di funzioni in associazione, la delimitazione consente di estendere a confini sovracomunali di dimensione media la progettazione e la fornitura dei servizi decentrabili.

La spesa corrente media nel comune centrale è superiore di circa 450 euro pro capite alla media metropolitana, mentre la seconda zona per spesa pro capite (l'area 6 - Valli di Susa e Sangone) è inferiore di circa 60 euro alla media provinciale. La spesa corrente pro capite più bassa si rileva nella zona 3 (area metro sud), nel Ciriacese e nel Carmagnolese. Lo "scalino" al di sotto del quale si abbassa la spesa media corrente si ha attorno ai centomila abitanti, con l'eccezione costituita dall'eporediese (quasi 820 euro pro capite nel 2014).

Tabella 5 Spesa corrente totale nelle Zone omogenee 2014 (valori correnti)

ZO	Spesa corrente totale	Popolazione	Spesa pro capite
1	1.214.854.735	872.367	1.393
2	176.368.482	234.878	751
3	142.975.279	264.419	541
4	89.063.683	133.855	665
5	94.889.930	132.561	716
6	93.733.621	104.976	893
7	60.978.743	100.848	605
8	57.618.967	84.308	683
9	74.062.897	90.651	817
10	59.847.572	98.700	606
11	78.006.615	130.217	599
Totale Cm (*) Torino	2.142.400.524	2.247.780	953

Fonte: Elaborazione Osservatorio Finanza Territoriale su dati Ministero Interno e popolazione Istat
(*) Città metropolitana

Anche in termini di accessibilità, le ZO presentano caratteristiche fortemente eterogenee. Attraverso le classificazioni delle Aree Interne proposte dal Ministro per la Coesione Territoriale (2012), si individuano le differenze in termini accessibilità tra le ZO¹⁰. Tutta la corona costituita dalle ZO 5-8, e le aree adiacenti, che circonda i poli interni (maggiormente accessibili e dotati di una densità relativa maggiore di servizi alla Comunità) ha caratteristiche di *perifericità* (o posizionamento *intermedio*), mentre le aree metropolitane ZO 2-4 sono caratterizzate da migliore accessibilità (sono definite come *poli* o *poli intercomunali*). Le aree *periferiche* e *intermedie* si definiscono in base alle distanze dai *poli* misurate in tempi di percorrenza. All'interno delle singole ZO 5-10 vi sono poi zone che potremmo dire "cuscinetto" tra aree a forte perifericità e le cinture metropolitane 2-4. In queste si rileva una certa dispersione in termini di accessibilità. Sono presenti aree interne alle ZO 5-10 (non di corona) caratterizzate da densità residenziale e produttiva sopra la media e che presentano strozzature nelle principali infrastrutture di rete (per fare un esempio, si può citare l'area attorno al polo produttivo e residenziale di Ivrea) e nell'accessibilità da e verso il nucleo metropolitano.

Non è questa la sede per un approfondimento ulteriore, basti solo ricordare come le classificazioni delle aree interne siano rilevanti anche per collocare alcuni indicatori strutturali quali la struttura demografica e i saldi migratori totali nelle aree, così come la popolazione attiva e occupata rispetto al totale (si veda Ires, PSR Regione Piemonte 2014-2020, *Analisi di contesto e SWOT*), all'interno di griglie interpretative utili alla valutazione del grado di marginalità socioeconomica.

¹⁰ Le differenze tra classi di accessibilità così come calcolate dal DPS sono d'interesse per l'analisi dei fabbisogni per servizi alla collettività e dotazioni infrastrutturali all'interno della ex-provincia.

La spesa per investimenti nelle ZO della Città metropolitana

In Tabella 6 sono indicati i valori pro capite della spesa in conto capitale nei sotto periodi 2000-2005 e 2005-2013, 2013-2014. Le zone a ridosso del capoluogo (2-3) e l'area che si estende verso le valli olimpiche esprimono un ciclo positivo della spesa sincronizzato con quello del comune nel primo periodo, mentre ci sono frequenti disallineamenti tra le tendenze nelle altre zone e i nuclei metropolitani di cintura.

Tabella 6 Spesa pro capite per investimenti in valori correnti nelle Zone omogenee. Anni 2000-2014

	Torino città	Area metro Torino ovest	Area metro Torino sud	Area metro Torino nord	Pinerolese	Valli di Susa e Sangone	Ciriace-Valli di Ianzo	Canavese occidentale	Eporediese	Chivassese	Chierese-Carmagnolese
2000	420,2	120,6	156,2	699,2	283,4	351,6	300,7	311,7	382,5	232,7	207,4
2005	630,2	200,1	206,5	340,9	306,0	446,8	328,2	286,0	345,4	226,9	186,4
2013	84,8	121,1	91,2	98,6	158,5	167,1	133,7	160,0	130,6	122,9	110,6
2014	142,1	93,6	54,7	110,4	92,3	134,2	165,8	156,2	133,9	77,6	129,3

Fonte: elaborazione Osservatorio Finanza Territoriale su dati Ministero Interno e popolazione Istat

L'area metropolitana nord (ZO 4), l'Eporediese (ZO 9) e il capoluogo (ZO 1), sono le aree che hanno maggiormente perduto posizioni, nei diversi periodi indicati in tabella 8, in termini di spesa pro capite per investimenti. Maggiore stabilità nelle posizioni iniziali e finali si nota nelle ZO caratterizzate da dimensioni medie ridotte.

Tabella 7 Ranking delle ZO secondo il livello della spesa capitale pro capite

	2000-2005	2005-2013	2000-2013
Area metro Torino nord	-3	-5	-8
Torino città	1	-10	-9
Eporediese	0	-2	-2
Valli di Susa e Sangone	2	1	3
Canavese occidentale	-2	5	3
Ciriace-Valli di Ianzo	1	1	2
Pinerolese	1	3	4
Chivassese	0	2	2
Chierese-Carmagnolese	-2	3	1
Area metro Torino sud	1	-1	0
Area metro Torino ovest	1	3	4

Fonte: elaborazione Osservatorio Finanza Territoriale su dati Ministero Interno e popolazione Istat

Al netto dei valori rilevati in Torino città e nella ZO metro nord, un elevato livello della spesa nel 2000 viene indicato nelle aree della valle di Susa, nelle valli di Lanzo, nel Canavese

e nell'Eporediese. Al di sotto dei livelli di spesa in queste ZO si indica il Chivassese e Carmagnolese, così come il Pinerolese, anche se con uno scarto inferiore rispetto ai Comuni in zona olimpica. Al 2005 il livello della spesa capitale pro capite sarebbe cresciuto in termini reali solo nei Comuni maggiormente legati agli eventi olimpici, e nelle aree metro sud e ovest. Torino raggiunge il picco di spesa, mentre le altre zone aumentano perdono in termini reali. Nel 2014 crolla il livello in tutte le aree, e rimane a livelli sopra i 130 euro pro capite solo nella aree esterne alle cinture torinesi e nel Chivassese. Le zone delle valli di Susa, di Lanzo, del Canavese occidentale, dell'Eporediese e del Chierese presentano una spesa che va da 130 a 170 euro pro capite, mentre le altre presentano un livello più basso, in particolare quelle con forti interdipendenze con il ciclo della spesa nel comune capoluogo, ovvero le aree metropolitane ovest, sud e nord. Il Pinerolese e il Chivassese replicano la diminuzione avvenuta tra il 2006 e il 2014 nelle aree di cintura.

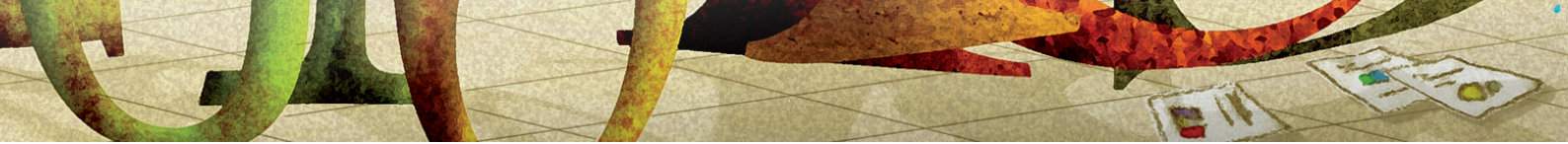
Le zone 2-4 e 5-11 aggregate insieme indicano una perdita nel secondo periodo che, in termini pro capite, è pari rispettivamente a 173 euro circa e 116 euro. Le conurbazioni con maggior densità di popolazione e più strettamente legate ai flussi di mobilità con il capoluogo (le tre ZO 2-4) hanno visto una diminuzione relativa maggiore rispetto alle altre ZO, influenzata dai livelli iniziali più rilevanti nel primo periodo per alcuni grandi Comuni che le compongono (i comuni nell'area metro nord). Anche in queste zone, come nel capoluogo, la spesa non appare tornare a livelli o pre-crisi.

Per il nucleo attorno alla ZO 1, ovvero le ZO metropolitane 2-4, si dovrebbero approfondire gli aspetti di interdipendenza spaziale nella spesa infrastrutturale (si veda per una rassegna e una valutazione empirica (Ferraresi, Rizzo, Vertuani 2011).

Tabella 8 Variazioni totali di periodo spesa pro capite per investimenti in % (valori costanti)

	Torino città	Area metro Torino ovest	Area metro Torino sud	Area metro Torino nord	Pinerolese	Valli di Susa e Sangone	Ciriace-Valli di Lanzo	Canavese occidentale	Eporediese	Chivassese	Chierese-Carmagnolese
2000-2005	16,4	58,0	19,7	-44,0	-3,4	16,9	-2,1	-18,1	-20,0	-11,7	-15,1
2005-2013	-91,6	-49,4	-59,2	-75,4	-53,1	-66,0	-61,8	-49,6	-67,3	-49,5	-45,7
2013-2014	52,6	-25,0	-39,1	-0,3	-42,3	-20,6	22,0	-3,3	1,8	-37,6	15,8
>5000											
2000-2005	16,4	64,6	22,1	-44,0	-13,1	7,8	-22,7	25,2	-30,3	-10,3	-23,2
2005-2013	-91,6	-49,4	-57,9	-75,4	-66,7	-51,2	-65,6	-63,2	-79,2	-40,5	-55,7
2013-2014	52,6	-24,1	-40,4	-0,3	-40,3	-1,7	96,2	-9,5	31,2	-40,4	66,8
<5000											
2000-2005	-	3,3	-10,5	-	2,5	20,9	6,3	-32,2	-15,8	-13,6	12,1
2005-2013	-	-49,6	-81,7	-	-46,2	-71,9	-60,6	-41,5	-63,3	-61,4	-22,9
2013-2014	-37,0	11,9		-42,9	-33,6	2,8	-1,0	-3,8	-31,9	-51,1	-50,8

Fonte: elaborazione Osservatorio Finanza Territoriale su dati Ministero Interno e popolazione Istat



Nel 2006 la quota della spesa del capoluogo sul totale della Città metropolitana era il 72% circa, mentre nel 2014 diventa il 46%. Le aree di cintura nel 2006 avevano una quota pari al 13% circa, che nel 2014 diventa il 20% circa. Le restanti aree passano da un totale del 14% circa nel 2006 a una quota di 34% circa. In termini assoluti, per queste ultime si traduce in un totale di spesa che nel 2006 era pari a circa 180 milioni e nel 2014 è diventato circa 94 milioni (-86 milioni la diminuzione totale). Le tre cinture (Tabella 8), per usare un termine che per comodità individua le tre ZO con prefisso “area metropolitana” (2-4), esprimevano un totale di circa 164 milioni nel 2006, mentre nel 2014 il flusso di spesa totale era pari a circa 53 milioni (-111 milioni circa). La riduzione della “torta”, da addebitare al venire meno del contributo del capoluogo e dalle difficoltà che tutti i Comuni incontrano nel mantenere livelli adeguati di spesa infrastrutturale annua, appare molto rilevante. La ricomposizione interna è significativa.

Il livello toccato appare comunque insostenibile, specie nelle aree più densamente popolate (ZO 2-4) e alle prese con la necessità di sostenere il rilancio del tessuto produttivo (ZO 9-10). Per le altre ZO, la riduzione dell’intervento appare incompatibile con un rilancio delle Comunità locali lontane dai poli metropolitani (e in particolare nelle aree interne con caratteristiche di perifericità).

Come ci si poteva attendere, anche nella Città metropolitana torinese il calo dell’intervento in conto capitale si è verificato in maniera più intensa nei Comuni al di sopra della soglia demografica sensibile al PSI. Questo dato si conferma anche utilizzando le medie triennali 2005-2007 come periodo base e 2011-2013 come periodo finale (Tabella 9).

Tabella 9 Variazione della spesa capitale Città metropolitana Torino per classe demografica

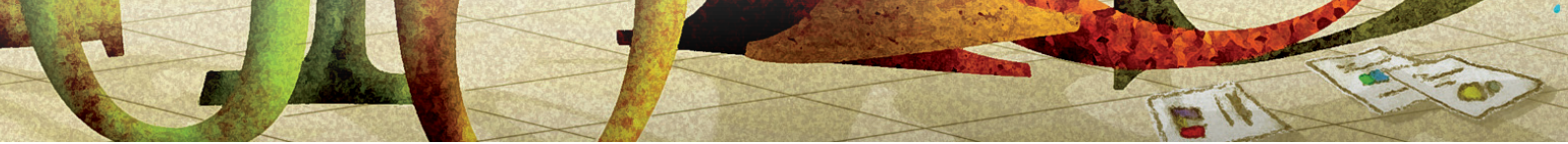
	0-1000	1000-5000	>5000	>5000**
Variazione 2007-2013 (*) corrente	-18,0	-34,7	-66,3	-54,3
Reale	-18,7	-40,9	-76,1	-53,2

Fonte: elaborazione Osservatorio Finanza Territoriale su dati Ministero Interno e popolazione Istat
(*) 2007: media anni 2005/2007, 2013: media anni 2012, 2011/2013
(**) no Torino

La capacità fiscale per gli investimenti

Un primo approfondimento della capacità fiscale rispetto alle esigenze di finanziamento delle infrastrutture può derivare dall’analisi retrospettiva degli spazi fiscali per investimenti¹¹. Per semplicità, si è delimitata la Città metropolitana in tre macro-aree, il primo aggregato essendo definito dal confine comunale della ZO 1, ovvero il comune di Torino (To), il secondo coincidente con la somma delle aree di cintura, ovvero le ZO dalla 2 alla 4 (Corona To), e la terza coincidente con la somma delle ZO dalla 5 alla 11 (Resto Cm To). Nella scelta, si è tenuto presente il criterio delle partizioni funzionali, ovvero un nucleo metropolitano (To), una zona di corona (Corona To) con flussi più intensi in entrata e

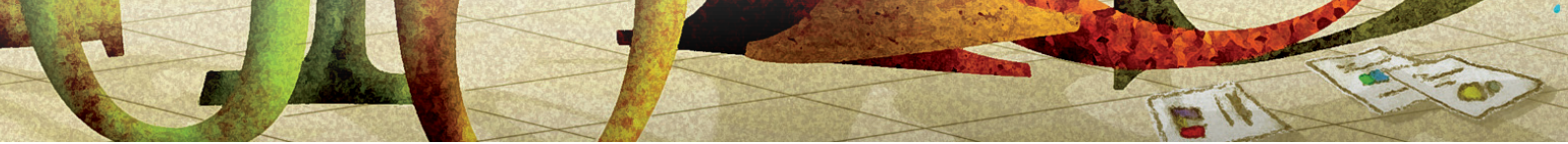
¹¹ In appendice sono pubblicati i dati sulle voci aggregate relative alla serie storica dell’equilibrio corrente e del disavanzo, e le singole voci che determinano lo spazio fiscale per investimenti dal 2000 al 2014.



uscita dal capoluogo (e all'interno) e densamente popolata, e un territorio esterno caratterizzato da densità più bassa, elevata eterogeneità interna (Resto CM To) e minor rilevanza dei flussi da e verso il capoluogo di provincia. Per ognuno di questi territori si sono ricostruite le serie delle determinanti di quelli che con qualche forzatura potrebbero essere chiamati gli "spazi fiscali" per investimenti. Questa voce deriva dalla somma dell'equilibrio corrente e delle entrate in conto capitale per ogni anno finanziario. In pratica, si aggiunge al saldo corrente la quota di spesa per rimborsare il debito e lo si incrementa delle entrate destinabili a investimento. Costituisce una proxy delle risorse liberate (o liberabili, nel caso si potesse effettuare una previsione) in caso di saldo positivo, per finanziare una quota di investimenti.

La quota di risorse endogene, o spazi fiscali, disponibili è crescente in tutto il periodo fino al 2007 nel *core* metropolitano (tabella 2.1 in appendice). Torino ha attivato, grazie a questa disponibilità (e a un ricorso molto rilevante al debito) un notevole flusso di investimenti. Il peso delle risorse endogene sul totale della spesa capitale ha toccato il 60% nel 2007. A partire dal 2008 l'equilibrio corrente appare compromesso, ovvero aumenta la volatilità e lo sbilancio negativo assume dimensioni crescenti. Le operazioni legate alla vendita di asset e le entrate da contributi da costruzione si sono ridotte in maniera progressiva, ma gli investimenti sono calati in maniera ancor più rilevante, atteso l'elevato livello raggiunto negli anni precedenti. Come si osserva, a partire dal 2008 aumenta significativamente l'utilizzo dei flussi di entrata in conto capitale e da prestiti (comprese le entrate per anticipazioni di liquidità) per il risanamento del bilancio e lo smaltimento dei residui passivi. La zona 2, definita Corona To, conferma a partire dal 2008 un calo degli spazi fiscali per investimenti, ma in maniera meno rilevante di quanto avvenuto per la zona 1 (tabella 2.2 in appendice 2). Questo grazie a una migliore situazione corrente, che avrebbe controbilanciato gli effetti negativi del ciclo economico sulle entrate da fiscalità urbana e da alienazioni nel secondo periodo. A differenza della zona 1, il saldo corrente è sempre stato positivo, e la quota di risorse endogene ed esogene, ovvero il peso degli spazi fiscali, sul totale della spesa fino al 2012 è rimasto attorno all'80%. Questa zona ha visto una dinamica particolarmente brillante dei livelli assoluti delle entrate in conto capitale da oneri di urbanizzazione nel primo periodo, cresciuti del 70% circa. Al netto del contributo in conto capitale da enti di governo superiore, la quota di risorse da spazi fiscali sul totale delle spesa capitale rimane attorno al 50% nel periodo successivo al 2008 e fino al 2012.

Nella zona 3 (Resto Cm To) l'apporto di risorse proprie, endogene ed esogene, in conto capitale ha garantito una quota di spazio fiscale sulla spesa attorno al 50% (tabella 2.3 in appendice 2). In quest'area l'apporto delle entrate da debito è cresciuto a partire dal 2005, contrastando in questo modo la riduzione del sostegno, molto rilevante, costituito dai trasferimenti in conto capitale da enti di governo superiori, che nel periodo 2000-2005 era cresciuto del 30% circa in valore assoluto corrente mentre dopo il 2005 ha subito un declino rilevante.



In quest'area, i cui comuni presentano una rilevante elasticità ai trasferimenti in conto capitale da livelli di governo superiore¹², nel caso si calcolasse il contributo degli spazi fiscali per investimenti al netto dell'apporto esogeno, nel periodo successivo al biennio 2006-2007 non si toccherebbe la quota del 10% medio sulla spesa per investimenti. Per motivi del tutto diversi rispetto al *core* metropolitano, la riattivazione di un ciclo endogeno di investimenti appare non agevole nei territori al di fuori dell'area funzionale urbana.

La ZO 1, ovvero il capoluogo, a differenza delle altre due aree risente della maggior difficoltà nel garantire l'avanzo corrente, e i movimenti a copertura, e ricopertura, dello stock passivo hanno reso sempre più fragile l'equilibrio corrente secondo la nostra definizione. Le risorse derivanti dal surplus eventuale si sono assottigliate e potrebbero non essere disponibili, nel breve periodo, spazi fiscali endogeni per finanziare investimenti significativi. La ZO 2, meno vincolata dal peso e dalla complessità degli interventi correnti rispetto al capoluogo, che impongono una rilevante rigidità alle scelte di bilancio, conferma una situazione di minore stress fiscale e una equilibrata composizione degli strumenti di finanziamento della spesa in conto capitale.

Questo esercizio di simulazione andrà approfondito attraverso una scomposizione dei saldi per classe demografica all'interno delle aree, tenuto conto dell'impatto del PSI sui saldi correnti, così come del diverso grado di capacità e sforzo fiscale dei territori nel periodo pre e post crisi fiscale. Anche all'interno delle aree delimitate nella simulazione vi possono essere rilevanti eterogeneità nei comportamenti fiscali.

Da ultimo, merita un cenno la situazione di bilancio dell'ex provincia di Torino, ora Città metropolitana, al fine di sottolineare il problematico inserimento, da parte della nuova entità di secondo livello alle prese con l'eredità dell'ex Provincia e il venir meno del sostegno statale, di nuova linfa nelle strategie di investimento di area vasta.

Nel 2012 l'intervento in conto capitale della provincia era circa il 17% dei livelli (a valori correnti) che aveva nel 2006, ovvero 21,4 milioni contro 131 milioni circa (Tabella 10). Nel 2013 si è ulteriormente ridotto il livello complessivo, arrivando a poco meno di 20 milioni totali. Questa cifra è superata dalla somma dell'intervento in conto capitale dei Comuni nella sola ZO area metro Ovest. Il bilancio preventivo della Città metropolitana indicherebbe una svolta nel 2015 (tabella 15), ma si ritiene che, a fronte di entrate irripetibili, il dato 2015 (che tornerebbe a livelli al di sopra dei 150 milioni¹³) non possa essere sostenibile nel medio periodo.

¹² L'elasticità della spesa in conto capitale rispetto ai trasferimenti esogeni si può individuare in Regione Piemonte, per i Comuni al di sotto dei mille abitanti, all'interno della soglia tra 0,5 e 0,6%: un parametro molto elevato. Per i Comuni intermedi, ovvero tra mille e cinquemila abitanti, si può indicare attorno allo 0,3%. I risultati del modello econometrico stimato sono disponibili presso l'autore.

¹³ Frutto per lo più di una previsione di entrata *una tantum*, basata su alienazioni patrimoniali e sostegno esogeno da altri livelli di governo.

Tabella 10 Livello assoluto della spesa in conto capitale (in milioni di euro, correnti). Impegni

	2000 (*)	2006 (*)	2012 (*)	2013 (*)	2014 (*)	2015 (**)	2016 (**)	2017 (**)
Valori assoluti	122,4	130,8	21,4	19,7	23,9	154,8	73,2	59,8

Fonte: elaborazioni su dati Ministero Interno

(*) Rendiconti Provincia di Torino; (**) Previsioni bilancio Città metropolitana Torino 2015-2017

Conclusioni

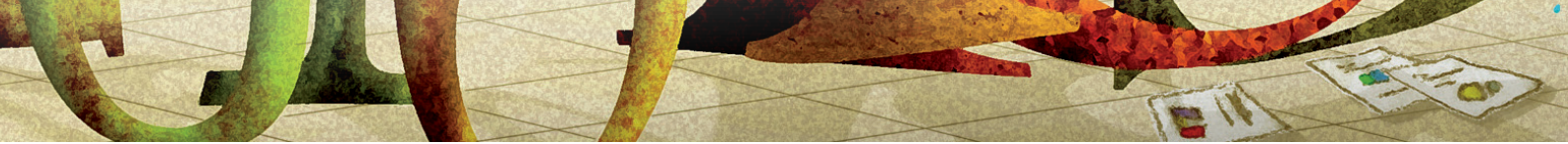
In tutte le province piemontesi gli investimenti dei Comuni hanno subito un calo molto rilevante nel periodo seguito alla crisi economica del 2008, con punte negative durante la crisi fiscale nazionale del 2011-2012. La reazione degli enti locali piemontesi, come a livello nazionale, è stata quella di accentuare la compressione della spesa per investimenti, effetto non desiderabile qualora prolungato eccessivamente.

Si può rilevare una significativa eterogeneità nella reazione dei Comuni all'interno dei diversi territori piemontesi, indicazione del fatto che le strategie messe in atto per fronteggiare la crisi differiscono anche significativamente tra province e all'interno di queste per classe demografica e livello di stress di bilancio.

Gli effetti combinati della crisi economica e fiscale, del vincolo di bilancio sempre più stringente imposto dal Patto di stabilità interno e la complessa eredità lasciata dal precedente ciclo di investimenti nella principale conurbazione dell'area torinese hanno influenzato il tasso di accumulazione aggregato dei suoi Comuni. Andranno attentamente approfondite le conseguenze per l'intero territorio regionale, e non solo per il territorio dell'ex provincia di Torino, dell'inseppimento del motore della spesa per investimenti nel cuore metropolitano, tenuto conto delle interdipendenze economico produttive e dell'influenza che il *core* metropolitano ha sull'attrattività complessiva del territorio regionale.

A conferma delle indicazioni in Brosio, Piperno e Pandiello (2016), nel caso di Torino l'ipotesi secondo cui gli eventi "epocali", come ad esempio i giochi olimpici, provocano un innalzamento stabile nel livello della spesa nel periodo successivo allo svolgimento di questi non è confermata. I dati evidenziano un ritardo nel tasso di accumulazione degli investimenti nel capoluogo anche rispetto alle aree urbane metropolitane del Centro Nord al culmine della crisi (2012-2014).

Le difficoltà di bilancio incontrate dal capoluogo e l'entità dello sforzo fiscale per contribuire al risanamento dei bilanci avrebbero accentuato l'iper-reazione negativa nel ciclo di accumulazione degli investimenti post-olimpico. La situazione di bilancio ereditata, in termini di sostenibilità fiscale, non fa presagire una ripresa significativa del tasso di crescita dell'intervento infrastrutturale nel breve termine. Tenuto conto dei vincoli costituiti dalla necessità di garantire adeguati livelli di intervento corrente, nel capoluogo appare necessaria una ricomposizione della spesa a favore degli interventi in conto capitale. Si deve inoltre invocare un modello coerente di sostegno statale alla copertura del fabbisogno infrastrutturale nelle aree metropolitane, declinato, per quanto possibile, sui differenziali nei fabbisogni delle diverse aree funzionali e su livelli essenziali di servizio corretti per fattori di svantaggio relativo, al netto della capacità fiscale nelle diverse città metropolitane.



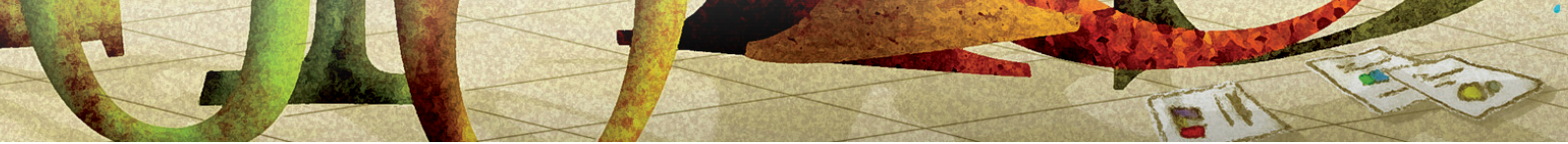
Il grado di stress fiscale degli enti locali che compongono le diverse ZO determina il ritmo con il quale è stato declinato il flusso annuale di spesa in conto capitale, ma in alcune aree il rallentamento attribuibile al consolidamento fiscale nazionale attraverso il patto di stabilità sembra essere stato meno intenso. I Comuni più densamente urbanizzati delle precedenti 'cinture metropolitane' appartengono a quest'ultima schiera, mentre gli enti con maggiori difficoltà si trovano all'interno delle Zone omogenee dalla 5 alla 11.

Un approfondimento delle esternalità spaziali della spesa per investimenti all'interno del nucleo metropolitano (più o meno coincidente con i confini dell'area funzionale) potrebbe gettare ulteriore luce su queste dinamiche differenziate.

Il contributo al finanziamento di spesa capitale con il ricorso a risorse proprie, derivanti da un surplus di parte corrente, è stato rilevante in tutte le aree fino al biennio 2006-2007, e ha visto andamenti differenziati nel periodo post-2008. Se la città centrale è impegnata in un profondo sforzo di risanamento, e la capacità di liberare risorse endogene significative per ripristinare un sentiero positivo di accumulazione di investimenti si è ridotta in maniera rilevante dopo il 2008, la zona al di fuori dell'area metropolitana funzionale (la zona 3, Resto Cm To, individuata nelle simulazioni), fortemente dipendente dai trasferimenti da livelli di governo superiore, ha ridotto anch'essa la quota di surplus attivabile per investimenti nel periodo seguente alla crisi derivante da risorse proprie. L'unica zona che è riuscita a mantenere una quota abbastanza stabile di risorse proprie a favore della spesa per investimento è quella definita di corona. Nelle zone metropolitana Sud, Nord e Ovest, nonostante il ridotto apporto dei trasferimenti e il calo ciclico delle entrate da fiscalità urbana, si è indicata una quota positiva di surplus dedicata a investimenti anche dopo il 2008. Dal momento che, come si è visto, una buona parte di questi territori è caratterizzata da basso indebitamento, si può sperare che le nuove norme sul pareggio di bilancio abbiano un impatto maggiormente espansivo nelle zone di cintura.

I differenti comportamenti degli enti (ancorché vi possa essere eterogeneità rilevante anche all'interno delle Zone omogenee della Città metropolitana), dovuti a fattori strutturali e preferenze locali, così come il loro diverso grado di sofferenza di bilancio, devono però essere attentamente considerati ai fini del disegno di politiche di sostegno finanziario, in maniera da valutare quale sia il potenziale di attivazione endogena di spazi fiscali per gli investimenti, e quanto invece non possa che provenire da trasferimenti o da meccanismi di allentamento dei vincoli di bilancio.

Il paradosso che potremmo definire 'metropolitano' è costituito dal fatto che, venuto meno l'intervento per investimenti e la programmazione di area vasta, non solo non è diminuita ma è divenuta ancor più rilevante la necessità di un intervento concertato tra i territori per riqualificare la spesa in termini di beni durevoli e per diminuire il depauperamento dei territori marginali e meno infrastrutturati. Le definizioni fornite in termini di accessibilità dello Zone omogenee all'interno dei confini metropolitani e la complessità strutturale del territorio ricompreso sotto i confini della nuova entità di secondo livello forniscono qualche indicazione sommaria dei rilevanti fabbisogni infrastrutturali nelle ZO.



L'intervento da attribuire alle risorse provenienti dall'ente di area vasta (eredità della preesistente Provincia) non sembra in grado di portare correttivi significativi al trend declinante degli investimenti, come indicato dai bilanci preventivi del nuovo ente Città metropolitana.

Attraverso una valutazione dei fabbisogni infrastrutturali, non solo fisici ma pure immateriali (istruzione, sanità), nelle diverse ZO, si potrà verificare l'adeguatezza dell'attuale livello di spesa nelle Comunità individuate dalla pianificazione metropolitana come pure riproporre il tema del governo dei trasferimenti in conto capitale, tema che la Regione, insieme al livello di governo metropolitano, dovrebbe tenere in massima considerazione. A questo sforzo analitico si deve però premettere l'analisi in serie storica della spesa capitale nei territori metropolitani, nel presente contributo descritta solo in aggregato, per tipologia e programma di investimento, insieme alle tipologie e caratteristiche dei finanziamenti in conto capitale da Regione, Provincia e Stato. La ricerca dei dati e delle risorse necessarie per quest'analisi dovrebbe costituire un obiettivo prioritario degli enti, a tutti i livelli di governo, come supporto alla ricostruzione valutativa degli interventi in conto capitale nella Città metropolitana e, più in generale, nella regione.

Appendice

Analisi degli spazi fiscali per investimenti 2000-2014

Tabella 2.1 Analisi degli spazi fiscali per investimenti 2000-2014. Zona 1 (Torino)

ZO 1 Torino	Equilibrio corrente (entrate correnti e spese correnti e per rimborso prestiti)	Entrate in conto capitale (*)	“Spazio fiscale” per investimenti (1+2)	Spesa per investimenti (**)	Entrate da accensione prestiti	Copertura investimenti con risorse endogene e trasferimenti	Copertura investimenti con accensione prestiti
2000	-183.179.973	261.859.056	78.679.083	365.911.520	242.375.190	0,22	0,66
2001	-55.519.195	87.536.264	32.017.069	291.310.208	235.880.702	0,11	0,81
2002	-62.010.301	126.423.664	64.413.363	390.618.880	295.393.881	0,16	0,76
2003	-76.885.430	150.041.680	73.156.250	629.112.832	628.711.704	0,12	1,00
2004	-147.213.215	184.444.432	37.231.217	683.853.824	683.967.618	0,05	1,00
2005	-92.518.574	158.451.936	65.933.362	547.408.000	558.691.327	0,12	1,02
2006	-138.288.773	315.832.288	177.543.515	376.288.160	295.668.799	0,47	0,79
2007	-94.784.696	327.666.496	232.881.800	402.868.096	123.221.616	0,58	0,31
2008	-420.776.871	242.564.928	-178.211.943	259.305.440	465.060.814	-0,69	1,79
2009	-85.544.828	196.268.896	110.724.068	278.394.592	159.418.703	0,40	0,57
2010	-57.352.692	140.367.056	83.014.364	166.677.728	185.501.586	0,50	1,11
2011	-282.482.480	266.842.336	-15.640.144	229.300.240	261.683.161	-0,07	1,14
2012	-41.447.146	254.021.568	212.574.422	86.937.352	12.037.592	2,45	0,14
2013	-319.650.801	70.842.808	-248.807.993	73.961.864	327.200.256	-3,36	4,42
2014	-271.306.640	102.694.256	-168.612.384	123.958.032	314.412.258	-1,36	2,54

(*) Netto riscossione crediti, (**) Netto conferimenti trasferimenti e partecipazioni azionarie

Tabella 2.2 Analisi degli spazi fiscali per investimenti 2000-2014. Zona 2 (Corona To)

ZO 2 Corona To (***)	Equilibrio corrente (entrate correnti e spese correnti e per rimborso prestiti)	Entrate in conto capitale (*)	“Spazio fiscale” per investimenti (1+2)	Spesa per investimenti (**)	Entrate da accensione prestiti	Copertura investimenti con risorse endogene e trasferimenti	Copertura investimenti con accensione prestiti
2000	-9.385.937	120.434.488	111.048.551	152.706.695	33.280.862	0,73	0,22
2001	-12.029.166	108.479.906	96.450.740	144.038.142	48.527.654	0,67	0,34
2002	6.026.122	151.432.672	157.458.794	215.599.101	51.061.801	0,73	0,24
2003	9.629.197	121.630.072	131.259.269	185.515.948	41.443.121	0,71	0,22
2004	-8.935.253	159.547.374	150.612.121	213.096.885	57.177.279	0,71	0,27
2005	-52.763.760	98.698.088	45.934.328	142.286.048	101.540.999	0,32	0,71
2006	-3.840.594	102.314.819	98.474.225	150.708.403	40.655.397	0,65	0,27
2007	-4.810.435	116.863.764	112.053.329	138.792.054	21.662.464	0,81	0,16
2008	-19.406.494	123.475.105	104.068.611	147.450.910	32.881.989	0,71	0,22
2009	-11.537.105	93.209.263	81.672.158	113.098.676	19.919.351	0,72	0,18
2010	-8.495.542	109.591.560	101.096.018	124.306.592	15.454.914	0,81	0,12
2011	-14.463.458	90.569.196	76.105.738	99.895.464	18.805.587	0,76	0,19
2012	-19.193	78.783.495	78.764.303	80.475.750	5.968.155	0,98	0,07
2013	-31.003.619	55.184.361	24.180.742	66.240.134	48.793.668	0,37	0,74
2014	5.847.772	44.873.631	50.721.403	51.619.284	25.151.942	0,98	0,49

(*) Netto riscossione crediti, (**) Netto conferimenti trasferimenti e partecipazioni azionarie,
(***) Zona 2: somma di ZO 2,3,4

Tabella 2.3 Analisi degli spazi fiscali per investimenti 2000-2014. Zona 3 (Resto CM To)

ZO 3 Resto Cm To	Equilibrio corrente (entrate correnti e spese correnti e per rimborso prestiti)	Entrate in conto capitale (*)	“Spazio fiscale” per investimenti (1+2)	Spesa per investimenti (**)	Entrate da accensione prestiti	Copertura investimenti con risorse endogene e trasferimenti	Copertura investimenti con accensione prestiti
2000	10.724.667	463.094.546	473.819.213	772.531.535	253.713.311	0,61	0,33
2001	-56.625.736	708.402.714	651.776.979	1.055.561.298	340.183.349	0,62	0,32
2002	-1.411.568	684.988.030	683.576.463	1.075.697.398	348.349.218	0,64	0,32
2003	4.784.308	906.157.938	910.942.246	1.302.663.273	340.774.523	0,70	0,26
2004	-16.892.517	850.226.091	833.333.574	1.204.804.231	294.939.593	0,69	0,24
2005	-131.062.581	625.770.207	494.707.626	930.821.156	358.445.782	0,53	0,39
2006	-158.952.418	509.752.419	350.800.001	783.752.461	381.634.246	0,45	0,49
2007	-147.678.449	607.741.808	460.063.359	765.374.427	290.223.351	0,60	0,38
2008	-241.097.551	610.529.528	369.431.977	864.369.736	412.351.500	0,43	0,48
2009	-221.033.070	565.321.434	344.288.365	717.681.970	369.749.868	0,48	0,52
2010	-135.141.416	465.682.720	330.541.305	672.367.410	316.039.899	0,49	0,47
2011	-115.287.710	404.822.540	289.534.830	533.252.952	260.080.464	0,54	0,49
2012	-196.117.013	427.538.267	231.421.254	546.345.576	289.673.200	0,42	0,53
2013	-346.145.508	312.980.496	-33.165.012	386.486.501	347.181.317	-0,09	0,90
2014	-97.880.899	300.446.121	202.565.222	370.739.082	304.954.081	0,55	0,82

(*) Netto riscossione crediti, (**) Netto conferimenti trasferimenti e partecipazioni azionarie,
(***) Zona 2: somma di ZO 2,3,4