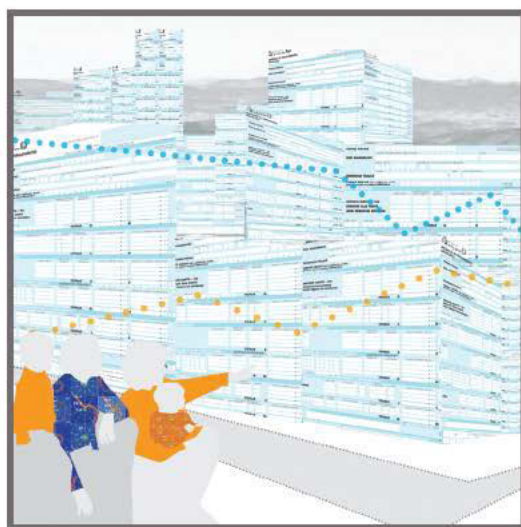




# IL GOVERNO LOCALE IN TOSCANA

Identikit 2013



**IRPET**

Regione Toscana



CONSIGLIO  
DELLE  
AUTONOMIE  
LOCALI



## RICONOSCIMENTI

Questo rapporto, affidato all'IRPET dal Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Toscana, è stato coordinato da Patrizia Lattarulo e raccoglie i contributi di un gruppo esteso di ricercatori dell'Istituto che hanno sviluppato gli approfondimenti sui diversi aspetti della finanza locale.

L'allestimento editoriale è stato curato da Elena Zangheri dell'IRPET.

La ricerca è disponibile su Internet nel sito IRPET: <http://www.irpet.it>

ISBN 978-88-6517-059-5

© IRPET, Firenze - 2014

# INDICE

---

PRESENTAZIONE di <i>Marco Filippeschi</i>	7
---	---

INTRODUZIONE di <i>Alessandro Petretto</i>	9
--	---

## Parte prima

### LA FINANZA LOCALE

1. LA FINANZA DEI COMUNI TOSCANI E L'IMPATTO DELLE MANOVRE	13
1.1 Il federalismo municipale del 2012	13
1.2 L'instabilità di governo e i ripensamenti del 2013: quale costo per il processo in atto?	15
1.3 Il Decreto sblocca pagamenti (D.L. 35/2013)	16
1.4 Il patto verticale incentivato	17
1.5 Il fondo di solidarietà comunale a compensare la diversa base imponibile della nuova IMU	18
1.6 La sospensione e la soppressione dell'IMU sull'abitazione principale	19
1.7 L'incertezza delle norme limita l'autonomia decisionale degli enti, più della mancanza di risorse	20
2. L'APPLICAZIONE DEL PATTO DI STABILITÀ TERRITORIALE 2013 IN TOSCANA	21
2.1 Il quadro normativo regionale e nazionale	21
2.2 L'applicazione del PST 2013 in Toscana	23
2.3 Il PST delle altre Regioni nel 2013	26
2.4 Conclusioni: verso un Patto di Stabilità Integrato?	28
3. IL BENESSERE NELLE CITTÀ TOSCANE	31
3.1 Dalla misura del PIL a quella del benessere	31
3.2 La misurazione del benessere urbano	32
3.3 I risultati: urbano e non urbano	34
3.4 I risultati: città toscane a confronto	35
3.5 Conclusioni	36
4. I BILANCI DEGLI ENTI LOCALI, TRA IRREGOLARITÀ CONTABILI E DI TENUTA FINANZIARIA	37

## Parte seconda

### GLI ASSETTI ISTITUZIONALI E IL NUOVO CAPITALISMO PUBBLICO

5. DIMENSIONE COMUNALE ED EFFICACIA: UN ASPETTO MENO NOTO DELLA FRAMMENTAZIONE ISTITUZIONALE	43
5.1 Compiti dei governi locali e dimensione ottima	43
5.2 Confini degli enti locali e identità	44
5.3 Dimensione degli enti ed efficienza	45
5.4 Dimensione degli enti ed efficacia	46
5.5 Conclusioni	48

6.	IL PERSONALE	49
6.1	L'evoluzione del quadro normativo	49
6.2	Le dinamiche del personale a tempo indeterminato	50
6.3	Le caratteristiche dell'organico degli enti locali: una forza lavoro in evoluzione	52
6.4	Enti locali e flessibilità del lavoro	54
6.5	Considerazioni conclusive	57
7.	IL RUOLO DEL TERZO SETTORE IN UN CONTESTO A RIDUZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE	59
7.1	Evoluzione del sistema di <i>welfare</i> e ruolo del Terzo Settore	59
7.2	L'evoluzione del Terzo Settore alla luce del Censimento 2011	60
7.3	Alcune specificità regionali	61
7.4	Conclusioni	63
8.	MODELLI DI GOVERNANCE REGIONALE: FUNZIONI PROPRIE E DI AGENZIA NEL SETTORE DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	65
8.1	L'evoluzione dello schema di attribuzione	65
8.2	I decreti legislativi collegati e l'attuazione a livello locale	65
8.3	Ripartizione delle funzioni in materia di Viabilità	66
8.4	Ripartizione delle funzioni in materia di Trasporti	66
8.5	Ripartizione delle funzioni in materia di Trasporti Pubblici Locali	68
8.6	Il ricorso all' <i>Agenzia</i>	71
8.7	Gli enti strumentali in materia di viabilità e di mobilità	73
9.	RIFORME E AGGREGAZIONI NEL SETTORE DELL'IGIENE URBANA: UN LENTO PROCESSO DI CAMBIAMENTO	83
9.1	L'equilibrio economico-finanziario delle aziende durante la crisi (2008-2012)	88
9.2	Conclusioni	91
10.	IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	93
10.1	Il quadro regolatorio nazionale e regionale del servizio idrico integrato	93
10.2	Le società di gestione del Servizio Idrico Integrato in Toscana	94
10.3	Le condizioni tecnico-economiche nelle quali si svolge il servizio	94
10.4	L'equilibrio economico-finanziario dei gestori	97
10.5	Conclusioni	100
Parte terza		
LA FISCALITÀ		
11.	LA FISCALITÀ LOCALE	105
11.1	L'addizionale all'Irpef	105
11.2	L'Imposta municipale propria	108
12.	IL PESO DELL'IMPOSIZIONE DIRETTA SULLE IMPRESE ITALIANE: UN'INDAGINE SULLE SOCIETÀ DI CAPITALE TOSCANE	111
12.1	Una prima misura della pressione fiscale sulle imprese italiane ed europee	111
12.2	L'indagine su un campione di imprese toscane	113
13.	IL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE IN ITALIA: IL RUOLO E LA PARTECIPAZIONE DI COMUNI E REGIONI	119
13.1	Il ruolo delle Regioni italiane nel contrasto all'evasione fiscale	119
13.2	La partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali	121
14.	IL SISTEMA INTEGRATO DI CONTRASTO ALL'EVASIONE IN TOSCANA	129

15. IL QUADRO (INCERTO) DELLA NUOVA TASSAZIONE IMMOBILIARE. UNA STIMA PER LA TOSCANA	133
15.1 L'imposta Unica Comunale (IUC)	133
15.2 Imu e Tasi a confronto	135
16. IL PRELIEVO FISCALE SUL PATRIMONIO IMMOBILIARE. GLI EFFETTI DELLO SCARTO TRA VALORI CATASTALI E PREZZI DI MERCATO	141
16.1 Il prelievo fiscale sul patrimonio immobiliare: l'approccio dell'economia pubblica	141
16.2 Le condizioni di efficacia del prelievo sul patrimonio immobiliare	142
16.3 Le cause dello scarto tra valori catastali e prezzi di mercato	142
16.4 Gli effetti dello scarto tra valori catastali e prezzi di mercato	143
16.5 Alcune evidenze per la Toscana e Firenze	144
16.6 Conclusioni	147
17. LA FISCALITÀ URBANISTICA	149
17.1 Attività edilizia e oneri di urbanizzazione	151
 Parte quarta	
INVESTIMENTI PUBBLICI E <i>PUBLIC PROCUREMENT</i>	
18. I CONTRATTI PUBBLICI IN TOSCANA	159
18.1 Gare e aggiudicazioni, un quadro di consistente e generalizzata flessione	159
18.2 Focus sui lavori pubblici	163
18.3 Conclusioni	171
19. LO STUDIO DI FATTIBILITÀ NEI PROGETTI LOCALI REALIZZATI IN FORMA PARTENARIALE: UN MODELLO DI VALUTAZIONE E UN SOFTWARE DI CALCOLO	173
19.1 Premessa	173
19.2 Obiettivi e destinatari dell'applicativo	175
19.3 Il modello di analisi	175
19.4 L'analisi finanziaria ed economica	178
19.5 Indicatori di sostenibilità finanziaria ed economica	178
 BIBLIOGRAFIA	 181



*Questa edizione della ricerca “Il governo locale in Toscana. Identikit 2013”, la sesta da quando è iniziata la collaborazione, ormai più che decennale, tra Consiglio delle autonomie locali e IRPET, esce a poca distanza dalle elezioni per il Parlamento europeo e dal voto amministrativo che ha interessato nel nostro paese due regioni e visto il rinnovo dei sindaci e dei consigli comunali di oltre 4.000 comuni.*

*In un quadro generale che vede l'Italia ancora in forte recessione, in cui gli indicatori segnalano la persistente gravità della situazione sociale ed economica, con l'accentuarsi del divario territoriale, delle disuguaglianze e della povertà in fasce sempre più estese di popolazione, alle politiche che in Europa finora hanno privilegiato i tagli e il contenimento del debito, occorre adesso contrapporre scelte orientate alla crescita della domanda e al rilancio dell'occupazione. Il lavoro è la prima delle priorità che le istituzioni europee, tutte, devono affrontare. I sacrifici fin qui imposti dai vertici intergovernativi non hanno dato i risultati attesi. O si cambia, o lo stesso processo di integrazione europea è a rischio: questo dice il voto del 25 maggio.*

*Anche in Italia, soprattutto in Italia, il tempo dei rinvii è terminato. Non si è votato per le province: ed è la prima importante novità derivante dall'applicazione della legge Del Rio. Dal prossimo gennaio vedranno la luce, dopo anni di seminari e dibattiti, le città metropolitane. Sono i primi passi della tanto attesa riforma istituzionale, che deve tuttavia completarsi con le proposte che sono già all'esame del Parlamento e che riguardano l'abolizione del bicameralismo perfetto, al fine di rendere più rapido il procedimento di formazione della legge, adeguare il sistema delle fonti al mutato quadro, mettere ordine nella ripartizione delle competenze fra stato e regioni, rafforzando il principio di separazione a detrimento del riparto di competenze e contemporaneamente ampliando il complesso di materie riservato alla competenza del senato delle autonomie. Ma soprattutto superando il patto di stabilità interno e dando una reale autonomia fiscale e finanziaria ai comuni.*

*È per queste ragioni che le elezioni di domenica 25 maggio acquistano un significato particolare. I nuovi amministratori eletti, insieme a quelli rimasti in carica, dovranno diventare i protagonisti del processo di riforma in atto, che avrà, come tutti ci auguriamo, quale punto di approdo non solo la modernizzazione dell'assetto istituzionale locale, ma il funzionamento dell'intero nostro sistema democratico, per renderlo più efficiente, più in sintonia con le aspettative della società. Per renderlo, al tempo stesso, più trasparente e più vicino agli interessi dei nostri territori, ai problemi delle nostre comunità.*

*Non sarà un compito facile; la sfida che gli amministratori locali hanno davanti è impegnativa, ambiziosa, ma ritengo si possa guardare con fiducia al futuro. In Toscana si è realizzato fra sistema delle autonomie e Regione un rapporto di costruttiva collaborazione che ha consentito, in questi anni, di predisporre un ordinamento in grado di accogliere i riassetti derivanti dalle pur mutevoli scelte del legislatore statale.*

*Se ne ha, del resto, conferma nei vari contributi raccolti nelle pagine che seguono. Sia nella parte riguardante gli assetti istituzionali, sia in nei capitoli dove si affrontano i temi la finanza locale, della fiscalità e degli investimenti pubblici, emerge con chiarezza la volontà di creare condizioni di contesto che rendano possibili passi in avanti nella semplificazione e nell'efficienza della macchina amministrativa, con il preciso scopo di rimuovere ostacoli che per troppo tempo hanno limitato i processi di sviluppo economico e la capacità di attrarre investimenti.*

*Si tratterà, di qui ai prossimi mesi, di delineare con più precisione le sinergie tra comuni, città metropolitana, province di secondo grado e Regione, che si rendono necessarie per il miglior utilizzo di tutte le risorse, per facilitare l'accesso alle diverse prestazioni e per conseguire la massima efficienza nei servizi pubblici locali. Così proseguendo su un tracciato di semplificazione e di razionalizzazione che in Toscana in parte è già stato delineato con la L.r. 68/2011 e che ha dato significativi risultati sia per quanto riferito all'esercizio associato di funzioni, anche mediante le unioni di comuni, sia per quanto attiene al processo di fusione dei comuni. Processo, questo, che ha permesso alle popolazioni interessate di poter votare, nelle ultime elezioni amministrative, per il sindaco e per il consiglio comunale di sette nuovi comuni nati da fusione.*

*Nuovi assetti, nuovi soggetti istituzionali, nuove politiche che consentono una razionalizzazione delle sedi, un miglior utilizzo del personale, l'abbattimento dei costi di gestione e delle spese di funzionamento a fronte di una maggiore efficienza amministrativa e che si pongono, nel loro insieme, coerentemente, dentro il disegno più complessivo di riforma del rapporto tra pubblica amministrazione, cittadini e corpi sociali.*

Marco Filippeschi  
*Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali*



La crisi economica che il nostro paese sta attraversando, sta avendo un impatto pesante su famiglie e imprese. Sul settore pubblico l'impatto è più indiretto, ma cionondimeno le relazioni tra i diversi operatori privati e pubblici e le funzioni di quest'ultimo all'interno del sistema economico sono destinate a modificarsi significativamente.

L'urgenza di controllo dei conti pubblici ha portato a misure di natura recessiva, in una prima fase, e all'affastellarsi di interventi improvvisati e spesso incoerenti, poi. Tutto ciò non ha fatto che aumentare la distanza tra cittadino e amministrazione, acuendo il conflitto tra una domanda di servizi crescente e una insostenibile pressione fiscale.

I successivi interventi di *spending review* si sono alla fine, concentrati su tagli lineari ai costi del personale, con effetti negativi sull'occupazione e sull'età media degli addetti del settore. È aumentato il peso del fisco, con interventi spesso disordinati e contraddittori, mentre contemporaneamente si riducevano i servizi. Il contenimento della spesa è sfociato in una contrazione degli investimenti, portando la capacità di accumulazione del capitale pubblico su livelli irrisori. Il patto di stabilità ha indotto gli enti a sospendere i pagamenti ai fornitori e le misure di accelerazione dei pagamenti vengono utilizzate, in alcuni contesti territoriali, per creare nuovo debito. Le riforme istituzionali stanno calando sui territori senza alcuna preparazione. L'urgenza di riassetto organizzativo, ormai non più prorogabile, spinge ad un cambiamento di cui non si conoscono gli esiti.

In questo lavoro presentiamo i diversi spaccati della pubblica amministrazione, con contributi brevi che affrontano varie componenti del sistema pubblico. Il tono è quello dell'analisi, rivolta a descrivere gli eventi che hanno caratterizzato l'ultimo periodo e rivolta a delineare la fase di avanzamento dei processi di riassetto, ma anche critico nell'evidenziare le inefficienze dei vari ambiti dell'azione pubblica e nel proporre possibili strategie di riforma.

Il quadro della Toscana che ne emerge conferma una presenza dell'operatore pubblico attiva nel sistema regionale e dotata di una grande capacità di adattamento al mutevole contesto politico, grazie anche ad una consolidata tradizione di buona amministrazione e di adeguata risposta alle domande della società.

Alessandro Petretto  
*Comitato Scientifico dell'IRPET*



Parte prima  
LA FINANZA LOCALE

---



# 1. LA FINANZA DEI COMUNI TOSCANI E L'IMPATTO DELLE MANOVRE

Patrizia Lattarulo

## 1.1 Il federalismo municipale del 2012

Ai cambiamenti introdotti negli ultimi anni dal quadro normativo e dai numerosi provvedimenti di natura finanziaria, avvenuti peraltro in una fase economica fortemente negativa per l'intero sistema Paese, i comuni toscani hanno risposto dimostrando una buona tenuta dei bilanci e capacità di offerta dei servizi.

Il 2012 è l'anno in cui si fa più consistente il contributo dei comuni al processo di risanamento dei conti pubblici, tanto attraverso l'innalzamento dell'obiettivo Patto di stabilità quanto attraverso la riduzione dei trasferimenti. Sempre nel 2012 si consolida il processo di fiscalizzazione dei trasferimenti, in particolare con la sostituzione di questi ultimi per un ammontare pari al gettito standard dell'Imu sull'abitazione principale. È, inoltre, l'anno in cui è più ampio il margine di intervento sulle aliquote di importanti imposte locali (Addizionale all'Irpef, Imu, imposta di soggiorno). Gli ampi margini di manovra dal lato delle entrate servono ai comuni per compensare la riduzione dei trasferimenti più che per creare spazi di intervento propri, tanto più che i vincoli dal lato della spesa impediscono agli enti locali una vera autonomia d'azione.

Tabella 1.1  
LA DIMENSIONE DELLE MANOVRE FINANZIARIE PER I COMUNI TOSCANI  
Milioni di euro e peso %

	2010	2011	2012	2013	2014*
Obiettivo Patto imposto mediante la legge di stabilità	79	168	274	330	302*
Spazi finanziari acquisiti con il Patto verticale incentivato			-66	-67	-55
Spazi finanziari acquisiti con il Patto verticale ordinario	-60	-37	-1	-4	n.d.
Spazi finanziari acquisiti con il D.L. 35/2013 e succ.	0	0	0	-354	n.d.
Taglio trasferimenti ex D.L. 78/2010		101	169	169	169
Taglio trasferimenti ex D.L. 201/2011	0	0	110	110	110
Taglio trasferimenti ex D.L. 95/2012 <i>spending review</i>	0	0	3	140	156*
TOTALE taglio trasferimenti	0	101	282	419	435*
TOTALE contributo finanziario	19	233	489	325	678*
Incidenza % del contributo finanziario su spesa corrente 2010	0,6	7,4	15,4	10,3	22,5*

\* stime IRPET, in attesa dei decreti ministeriali

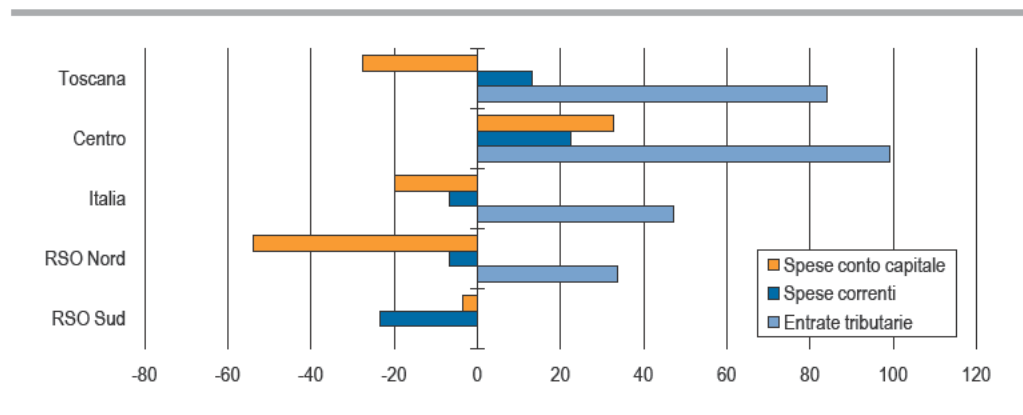
I comuni toscani reagiscono attivamente all'evoluzione del contesto di regole, utilizzando gli ambiti di manovra sul lato delle entrate, al fine di preservare l'offerta di servizi ai propri cittadini e di rispondere ai crescenti bisogni conseguenti alla difficile fase economica.

Le scelte di bilancio degli enti nel 2012 si pongono in continuità con le tradizioni locali toscane e in generale del centro Italia, ovvero elevata pressione

fiscale locale a fronte di una maggiore spesa corrente. Gli spazi di manovra sulle entrate proprie vengono ampiamente sfruttati in Toscana, per cui le entrate tributarie degli enti aumentano tanto da compensare e superare la riduzione dei trasferimenti. Questo elevato sforzo fiscale che i comuni, soprattutto i grandi comuni, richiedono ai propri cittadini è senz'altro effetto della necessità di compensare -appunto- la riduzione dei trasferimenti, ma anche dell'incertezza sull'ammontare del gettito dovuta alla crisi economica, e della indeterminatezza del quadro di regole. L'aumento delle entrate proprie viene utilizzato come occasione per agire ancora una volta sulla spesa corrente, che riprende a crescere seppure modestamente, nonostante l'avvio della *spending review* e il blocco del *turn over*. Pur di non intervenire sulla spesa corrente, per rispettare i vincoli imposti dal Patto di stabilità, gli enti anche quest'anno penalizzano ulteriormente i già bassi investimenti e dilazionano i loro pagamenti.

Le strategie di bilancio degli enti si differenziano nel territorio, mentre al centro si sceglie di agire sulla pressione fiscale per mantenere il livello dei servizi offerti, nelle regioni del nord del paese si preferisce non gravare sui propri cittadini anche a costo di sacrificare le possibilità di spesa; al sud, infine, gli enti locali non possono o non vogliono gravare su una base imponibile già modesta e il federalismo sembra fermarsi alle porte.

Grafico 1.2  
LE SCELTE DI BILANCIO DEGLI ENTI: ENTRATE PROPRIE, SPESA CORRENTE E CONTO CAPITALE. DIFFERENZA 2012-2011  
Valori pro capite in euro



Fonte: dati Siope

I comuni toscani recepiscono responsabilmente i vincoli imposti dal patto di stabilità. L'aumento delle entrate correnti -quindi il pesante sforzo fiscale locale- è diffuso tra gli enti di ciascuna classe demografica, tanto più i grandi comuni che godono di una maggiore base imponibile. Solo questi ultimi, però, aumentano corrispondentemente le spese correnti, mentre al contrario i comuni piccoli e medi si attengono a più prudenti strategie di razionalizzazione dei costi.

Anche quest'anno gli interventi degli enti toscani superano le richieste del patto e al costo della Manovra si aggiunge uno sforzo aggiuntivo extra-manovra, dovuto alle difficoltà o incapacità di programmazione, ma ancora di più, alle incertezze del contesto regolatorio ed economico generale.

Tabella 1.3  
LE STRATEGIE DEI COMUNI PER RISPETTARE IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO

	2011	2012	Δ%		2011	2012	Δ%
ENTRATE CORRENTI NETTE (accertamenti)				ENTRATE IN CONTO CAPITALE NETTE (riscossioni)			
5.000 - 10.000	417,5	441,1	5,7	5.000 - 10.000	87,8	69,1	-21,3
10.000 - 20.000	550,3	572,6	4,1	10.000 - 20.000	92,8	84,1	-9,4
20.000 - 60.000	688,9	720,2	4,5	20.000 - 60.000	131,9	98,3	-25,5
Oltre 60.000	1.518,2	1.639,4	8,0	Oltre 60.000	179,5	123,0	-31,5
TOTALE	3.174,9	3.373,3	6,2	TOTALE	492,0	374,5	-23,9
SPESE CORRENTI NETTE (impegni)				SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (pagamenti)			
5.000 - 10.000	394,2	397,5	0,8	5.000 - 10.000	93,8	77,6	-17,3
10.000 - 20.000	516,9	518,0	0,2	10.000 - 20.000	102,7	93,7	-8,8
20.000 - 60.000	641,4	642,8	0,2	20.000 - 60.000	143,6	123,1	-14,3
Oltre 60.000	1.417,4	1.491,3	5,2	Oltre 60.000	195,9	166,6	-15,0
TOTALE	2.969,8	3.049,6	2,7	TOTALE	536,0	461,0	-14,0

Fonte: Monitoraggio PSI Rgs

## 1.2

### L'instabilità di governo e i ripensamenti del 2013: quale costo per il processo in atto?

Proprio a seguire questa fase di concreto avvio del processo di riassetto finanziario delle autonomie locali nel 2013 l'instabilità del sistema politico del nostro paese spinge a rimettere in discussione alcuni capisaldi del processo avviato, nonostante la richiesta di rigore finanziario derivante dal contesto internazionale e le pressioni delle autorità di vigilanza comunitarie. Il Decreto sblocca pagamenti (D.L. 35/2013) immette risorse finanziarie necessarie al sistema produttivo, ma allenta e sostanzialmente annulla l'effetto del Patto di stabilità. Al patto verticale regionale si affianca già dal 2012 il patto verticale incentivato, uno strumento di maggiore spessore finanziario, ma meno selettivo e più generalista (tutti i comuni beneficiano del patto verticale incentivato nel 2013, per un importo pari a 67 milioni di euro di spazi finanziari, analogo a quello dell'anno precedente). I piccoli comuni (tra i 1.001 e i 5.000 abitanti) vengono coinvolti nel rispetto del Patto di stabilità interno, ma le riserve di spazi finanziari ad essi destinati all'interno del Patto verticale incentivato e l'allentamento dei vincoli conseguenti al D.L. 35 sblocca pagamenti, di fatto ne neutralizzano l'efficacia. L'effetto è quello di rendere più progressivo il loro inserimento nel Patto, ma nello stesso tempo anche quest'anno il loro contributo al risanamento rimane largamente inferiore a quello richiesto agli altri enti locali. Numerosi interventi in corso d'anno rendono incerte le risorse finanziarie degli enti, impedendo loro qualsiasi tipo di programmazione. Tra queste, nell'Agosto 2013 la manovra d'estate sospende il pagamento della prima rata dell'Imu sull'abitazione principale, che verrà poi definitivamente soppressa. L'incertezza sulle modalità di compensazione si protrae a fine anno, impedendo la chiusura dei bilanci e incentivando comportamenti strategici di modifica delle aliquote. Alla fine, agli enti che avevano previsto aliquote sull'abitazione principale extrastandard viene chiesto di rivolgersi ancora una volta ai propri cittadini per chiedere il pagamento della Mini-Imu, necessaria a garantire la copertura finanziaria dei bilanci di previsione nel frattempo approvati sulla base dello sforzo fiscale. Nonostante gli importi contenuti di questa imposta sulla prima casa (21 milioni di euro di gettito stimato in Toscana, 127 i comuni che devono applicare la Mini Imu), questo intervento tardivo largamente attribuibile alle difficoltà

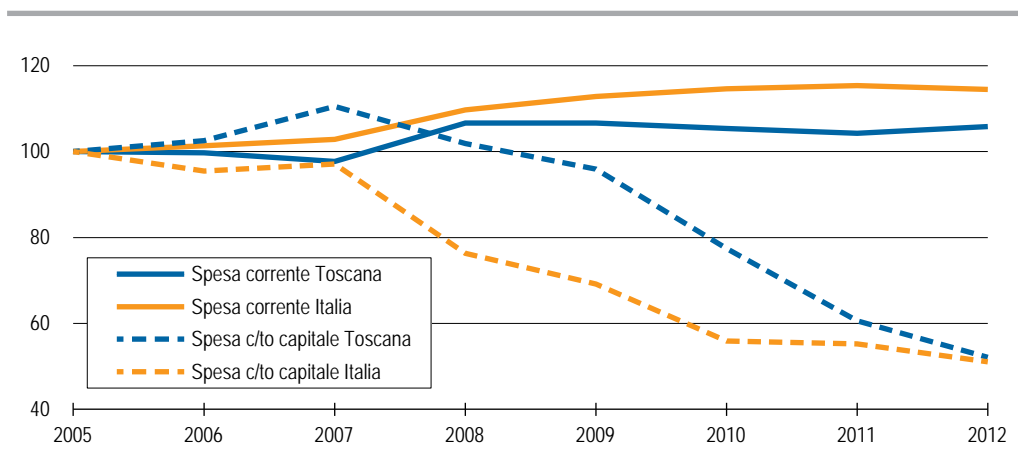
del Governo centrale, non è certo destinato a migliorare i rapporti di fiducia tra cittadino ed amministrazione pubblica.

### 1.3

#### Il Decreto sblocca pagamenti (D.L. 35/2013)

La strategia generalizzata di risposta ai vincoli imposti dal Patto di stabilità interno è basata sulla riduzione degli investimenti, la voce più flessibile del bilancio, e soprattutto sul dilazionamento dei pagamenti dei lavori svolti. Nonostante la crescente attenzione dell'opinione pubblica a questo tema e la drastica contrazione della capacità di tenuta del capitale infrastrutturale, anche nel 2012 la riduzione degli investimenti continua a caratterizzare le risposte degli enti toscani e del centro Italia, in modo particolare, ai vincoli esterni.

Gráfico 1.4  
SPESA CORRENTE E IN CONTO CAPITALE. PAGAMENTI  
Numero indice 2005=100

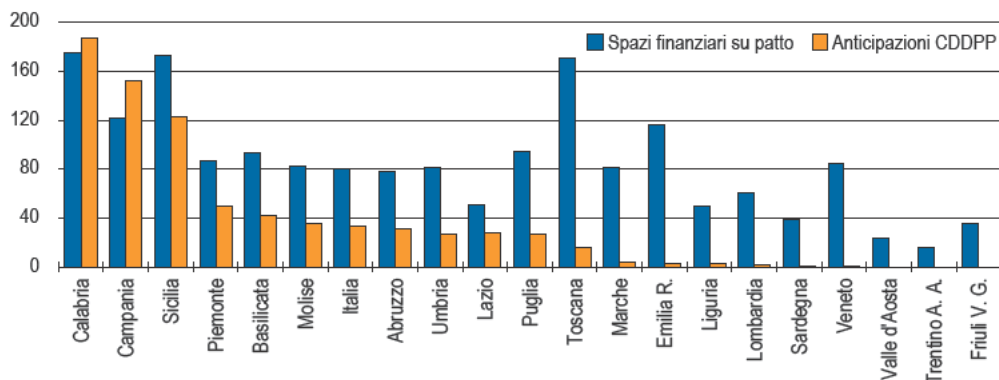


Fonte: dati Siope

Nel corso del 2013 interviene, dunque, il Decreto sblocca pagamenti, rivolto a liberare risorse finanziarie vincolate dal PSI, consentendo così il pagamento alle imprese di lavori già fatti. Si tratta, evidentemente, di un atto dovuto verso le imprese, tanto più in un momento di pesante difficoltà economica, ciononostante presenta molte criticità rispetto agli enti locali: innanzi tutto premia l'accumulo di residui passivi, un comportamento non certo virtuoso per gli enti; penalizzando in termini relativi gli enti che hanno privilegiato la spesa in conto capitale e il pagamento dei loro fornitori nell'utilizzo delle risorse; infine, viene in larga parte finanziato attraverso anticipazioni di cassa da parte di Cassa depositi e prestiti, in altri termini attraverso nuovo indebitamento. Questo non è tanto il caso di regioni come la Toscana, che pure si trova a godere ampiamente di questa norma in termini di spazi finanziari acquisiti, ma certamente di regioni come la Calabria, la Campania e la Sicilia, che ricorrono pesantemente alle anticipazioni da parte di CDDPP.



Grafico 1.5  
 SPAZI FINANZIARI DECRETO SBLOCCA PAGAMENTI D.L. 35/2013  
 Peso su pagamenti annui in c/capitale (media triennio precedente) - Valori %

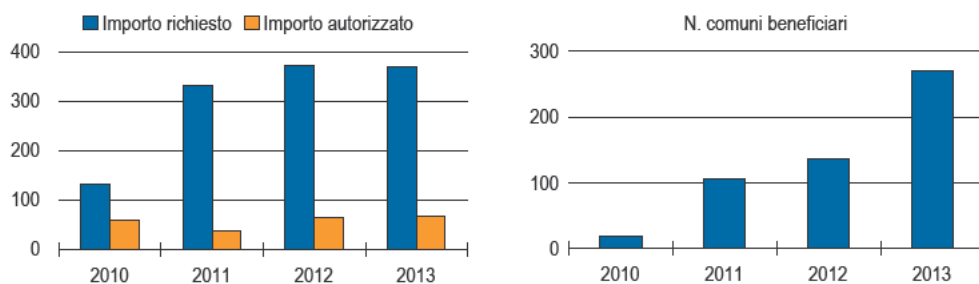


Fonte: MEF

#### 1.4 Il patto verticale incentivato

A sostegno dei comuni in difficoltà nel rispetto del patto di stabilità, intervengono il patto verticale regionale e il patto orizzontale. Con il primo strumento, che ha riscontrato un maggiore successo, soprattutto in alcune aree del Paese come la Toscana, la Regione rende disponibili propri spazi finanziari in supporto degli enti locali. A partire dal 2012 a questi si aggiunge il Patto verticale incentivato, attraverso il quale è l'amministrazione centrale, con una integrazione regionale, a rendere disponibili risorse per gli enti. La crisi, da un lato, l'ingresso dei piccoli comuni nel Patto di Stabilità, ma anche la minore selettività dei criteri di accesso, comportano l'aumento degli importi richiesti dagli enti a fronte dei quali si pongono, però, risorse invariate e sempre più insufficienti al crescere della domanda. Nel 2013 tutti i comuni hanno fatto richiesta di aiuto, indipendentemente dalle diverse necessità, e tutti beneficiano dello strumento, con valori medi sempre più irrisori. Da qui l'impressione di uno strumento di intervento sempre più generalista, sempre meno selettivo e meno efficace.

Grafico 1.6  
 IL PATTO VERTICALE INCENTIVATO  
 Milioni di euro



Fonte: Regione Toscana

## 1.5

### Il fondo di solidarietà comunale a compensare la diversa base imponibile della nuova IMU

Nel 2012 il Fondo Sperimentale di riequilibrio è lo strumento attraverso il quale si consolida il passaggio verso la fiscalizzazione dei trasferimenti, ovvero la riduzione delle risorse erariali compensate da maggiori entrate proprie a risorse invariate. Nel 2013 il Fondo di solidarietà comunale (per 378 milioni di euro in Toscana) subentra al Fondo sperimentale di riequilibrio, si realizza la soppressione dei diversi fondi di trasferimento erariale a vantaggio di un unico fondo alimentato dalla fiscalità comunale. La distribuzione delle risorse tra gli enti è rivolta a compensare la diversa capacità di gettito della nuova IMU.

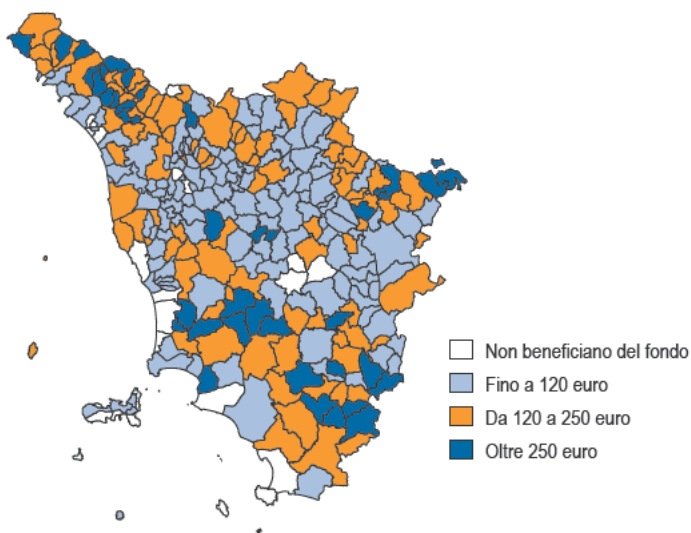
Nel corso di quest'anno, infatti, il gettito potenziale dell'IMU ad aliquota standard dei comuni è destinato ad aumentare a seguito della ricomposizione delle diverse basi imponibili per destinatario. In particolare, ai comuni viene riconosciuto tutto il gettito da immobili diversi da abitazione principale, mentre tutto il gettito proveniente dalla categoria D (capannoni e usi industriali) viene destinato interamente allo Stato. Il gettito potenziale che rimane al comune è, naturalmente, differenziata sul territorio, a seconda della dimensione e distribuzione del patrimonio immobiliare: residenziale o produttivo. La articolazione del fondo è, dunque, rivolta a compensare la minore capacità di entrate proprie dovuta alla redistribuzione della base imponibile della nuova Imu.

Tabella 1.7  
IL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE

Milioni di euro	2012	2013
IMU COMUNALE ad aliquota di base (dato MEF)	902	1.232
Alimentazione FSC 2013		-378
RIDUZIONE EFFETTIVA DELLE RISORSE NEL 2013 <i>Spending review</i> al netto dei rimborsi Imu		-107
Fondo sperimentale di riequilibrio 2012; Fondo solidarietà comunale 2013	471	374
RISORSE EFFETTIVE SENZA SFORZO FISCALE	1.373	1.266

Fonte: MEF

Figura 1.8  
FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE. 2013  
Valori pro capite in euro. I comuni a finanza derivata



L'intervento del Fondo di solidarietà comunale non riduce le risorse 2012 per comune (se non per effetto della *spending review* per 107 milioni di euro), ma ne cambia la composizione tra entrate proprie ed entrate derivate. Sono 19 i comuni che non beneficeranno del Fondo, godendo già di gettito Imu nel 2013 superiore al gettito 2012 (i comuni turistici).

Allontanandosi dal criterio della spesa storica, il sistema dei trasferimenti fa un primo passo verso una funzione di redistribuzione orizzontale, in attesa che il criterio dei fabbisogni standard subentri a ridefinire completamente i rapporti finanziari Stato-Enti locali.

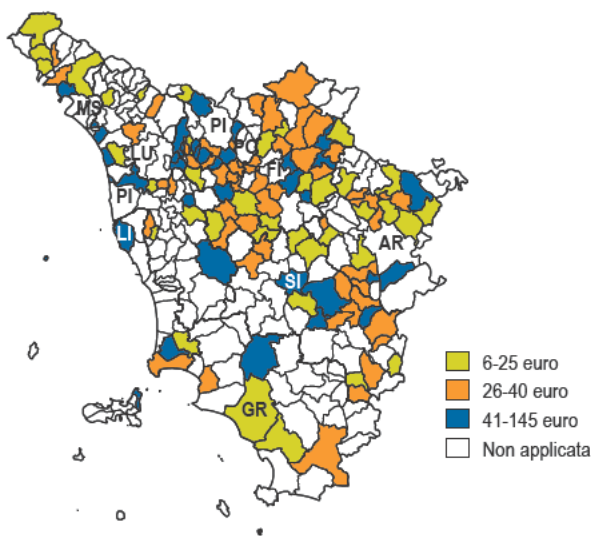
## 1.6

### La sospensione e la soppressione dell'IMU sull'abitazione principale

L'aspetto più complesso e la vicenda più complicata di tutto l'anno ha riguardato la sospensione dell'Imu sull'abitazione principale, prima, e la sua definitiva soppressione poi. In corso d'anno la campagna politica su questo punto è stata molto accesa e le posizioni del Governo si sono più volte contraddette. La manovra d'Agosto ha previsto la sospensione del pagamento della prima rata e a Dicembre la Legge di Stabilità ne ha decretato l'abolizione e la sostituzione con una nuova imposta sul patrimonio per il 2014, destinata a modificare solo marginalmente il carico fiscale sulle famiglie e il gettito per i comuni (Tasi).

A lungo ci si è interrogati sulle modalità di compensazione del mancato gettito per i comuni: ad aliquote standard (ma come compensare il mancato gettito?) o ad aliquote effettive (finanziando con la fiscalità generale le politiche locali). Così i comuni non potevano chiudere i propri bilanci, i cittadini non sapevano se e quanto dovessero pagare, e sono stati incentivati comportamenti strategici da parte degli enti che hanno aumentato le aliquote nella speranza di far ricadere sulla fiscalità generale le proprie politiche di bilancio.

Figura 1.9  
LA MINI IMU. 2013  
Valori medi per abitazione



Solo in ultima istanza, infine, in assenza di totale copertura della manovra, agli enti che avevano nel 2013 una aliquota superiore a quella standard è stato chiesto di rivolgersi ai propri cittadini chiedendo il pagamento della Mini-Imu. Nonostante il basso gettito e il prelievo molto contenuto (pari al 40% dell'Imu extrastandard), come già precedentemente considerato, difficilmente l'insieme della manovra sull'IMU potrà portare l'atteso apprezzamento da parte del cittadino e agevolare i rapporti tra questo e l'amministrazione, in un tutt'uno centrale e locale.

## 1.7

L'incertezza delle norme limita l'autonomia decisionale degli enti, più della mancanza di risorse

Ci si chiede, in conclusione, quali siano stati gli effetti complessivi di questo difficile 2013 in termini di breve periodo, sui bilanci degli enti e sui bilanci delle famiglie, e di più lungo periodo, sulla credibilità del processo di riforma e di rigore finanziario, e sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni. In definitiva è possibile concludere che l'instabilità politica e le incertezze del 2013 hanno penalizzato l'autonomia decisionale degli enti e compromesso i rapporti con i cittadini più della contrazione delle risorse, pesando ulteriormente sul già gravoso quadro di regole.

## 2. L'APPLICAZIONE DEL PATTO DI STABILITÀ TERRITORIALE 2013 IN TOSCANA

---

*Letizia Ravagli*

Negli ultimi anni l'applicazione del Patto di Stabilità Interno (PSI) ha visto la proliferazione di vari strumenti di flessibilizzazione e territorializzazione, al fine di rispondere al meglio alle specifiche esigenze locali, di ottimizzare l'utilizzo delle scarse risorse pubbliche disponibili e di limitare gli effetti distorsivi sugli investimenti, derivanti dalla rigida applicazione delle regole stabilite a livello nazionale.

Sin dal 2009, la Regione Toscana è stata una delle prime Regioni a sfruttare gli spazi di territorializzazione del PSI, messi a disposizione dal legislatore nazionale. Negli anni successivi, anche altre Regioni si sono mosse fino alla quasi generalità nel 2012, con il Patto verticale incentivato. Nel 2013 la Regione Toscana prosegue l'esperienza di territorializzazione, applicando sia il Patto verticale incentivato dal livello centrale, che il Patto di Stabilità Territoriale (PST) ordinario, verticale e orizzontale.

In questo capitolo si descrive l'applicazione del PST nel 2013 in Toscana. Nel primo paragrafo si descrive il quadro normativo regionale e nazionale all'interno del quale si è mossa la Regione nella territorializzazione del PSI 2013. Nel paragrafo successivo si analizzano i diversi interventi attuati nel 2013 dalla Regione Toscana. Il terzo paragrafo riporta brevemente le esperienze del 2013 di alcune Regioni che, insieme alla Toscana, sono state tra le prime a sperimentare la territorializzazione del PSI. Terminano alcune riflessioni sul possibile sviluppo delle diverse forme di flessibilizzazione e territorializzazione, finora attuate in Italia, verso un Patto di Stabilità Integrato.

### 2.1

#### Il quadro normativo regionale e nazionale

Per il PST 2013 i principali riferimenti normativi sono la legge regionale 68/2011 e la legge 228/2012. La legge regionale 68/2011 disciplina la territorializzazione del PSI ordinaria, avviata su iniziativa regionale e senza incentivi statali, sia di tipo orizzontale che verticale. La legge 228/2012 prevede invece l'applicazione, su iniziativa statale, del cosiddetto PST verticale incentivato.

- *Il Patto verticale e orizzontale ordinario*

La Regione Toscana è una delle prime Regioni italiane ad aver intrapreso l'esperienza della territorializzazione del PSI. La prima sperimentazione risale al 2009 con l'applicazione della legge 33/2009. Nel 2010 la Regione si dota di una propria legislazione (legge regionale 46/2010) per l'individuazione dei contenuti del PST<sup>1</sup>, applicata sia nel 2010 che nel 2011. La disciplina regionale del PST trova in seguito spazio all'interno della

---

<sup>1</sup> Nella legge si fa esplicito riferimento alla normativa nazionale relativa alle compensazioni orizzontali (legge 133/2008) e verticali (legge 33/2009).

legge regionale 68/2011 “*Norme sul sistema delle autonomie locali*” il cui obiettivo è disciplinare il sistema delle autonomie in Toscana, “*definendo gli strumenti per la cooperazione finanziaria e l’attuazione della legislazione statale sull’esercizio associato delle funzioni fondamentali dei Comuni, per il riordino di enti, e per lo sviluppo delle politiche in favore dei territori montani e disagiati, anche insulari*”.

Per quanto concerne il PST, la legge 68/2011, applicata a partire dal 2012, fa esplicito riferimento alla normativa nazionale che concerne sia la compensazione orizzontale (art. 1, comma 141, legge 220/2010) che quella verticale (art. 1, comma 138, legge 220/2010). In aggiunta, indica una serie di criteri di cui la Regione può tener conto nella rideterminazione dell’obiettivo programmatico degli enti locali del proprio territorio, tra cui il sostegno alla fusione di due o più Comuni, la riduzione dei residui passivi, la realizzazione di interventi legati a situazioni di emergenza, il sostegno agli investimenti d’interesse strategico regionale. La legge regionale prevede inoltre una serie di premi e sanzioni, aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale.

Tra le sanzioni il legislatore regionale ha previsto che l’ente locale che ha ottenuto una modifica migliorativa del proprio obiettivo programmatico, e che non la utilizza in una certa misura percentuale da definirsi, è escluso per due esercizi dalla rideterminazione in senso migliorativo del proprio obiettivo. La legge regionale stabilisce inoltre che se l’ente locale ha un saldo di fine esercizio superiore rispetto all’obiettivo programmatico di un certo valore percentuale da definirsi, la Regione provvede a rideterminare l’obiettivo programmatico dell’ente in senso peggiorativo, nella misura massima dello scostamento accertato.

- *Il Patto verticale incentivato e il Patto orizzontale nazionale*

In seguito ai risultati positivi delle Regioni che hanno implementato autonomamente la territorializzazione del PST, lo Stato ha introdotto il meccanismo del Patto di Stabilità verticale incentivato a partire dal 2012 con il decreto legge 95/2012 convertito nella legge 135/2012. In particolare, con il Patto verticale incentivato lo Stato riconosce per il 2012 un *plafond* alle Regioni in misura pari all’83,33% degli spazi finanziari ceduti da ciascuna Regione agli enti locali del proprio territorio. La distribuzione dell’importo complessivo tra le Regioni, stabilita a livello statale, può successivamente essere modificata nell’ambito della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome. La legge stabilisce inoltre che gli spazi finanziari sono successivamente ripartiti tra gli enti del territorio regionale al fine di favorire il pagamento dei residui passivi in conto capitale.

Il Patto verticale incentivato è riproposto nel 2013 con la legge di stabilità per il 2013 (legge 228/2012). Inizialmente la legge prevede un *plafond* di 800 milioni di euro. In seguito il decreto legge 35/2013 (convertito dalla legge 64/2013) lo integra, portandolo a 1.272 milioni di euro, e introduce modifiche nelle modalità di attuazione del Patto verticale incentivato. In particolare, la legge 228/2012, modificata dal D.L. 35/2013, prevede che, per quanto riguarda le compensazioni a favore del comparto comunale, almeno il 50% delle risorse sia attribuito ai Comuni piccoli, con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti, su cui è applicato il PSI per la prima volta. Anche il criterio di riparto del *plafond* tra gli enti locali del territorio cambia rispetto al 2012: gli spazi finanziari devono, infatti, essere ceduti al fine di favorire il pagamento di obbligazioni di parte capitale assunte e non più solo per i residui passivi.

Un’ulteriore misura di flessibilizzazione del PSI, introdotta dallo Stato, è il cosiddetto Patto orizzontale nazionale (legge 44/2012). Il meccanismo su cui si basa è lo stesso del

Patto orizzontale regionale, solo che la compensazione avviene tra i Comuni dell'intero territorio nazionale. Per il 2013 non ne è stata tuttavia prevista l'applicazione.

## 2.2

### L'applicazione del PST 2013 in Toscana

L'applicazione del PST in Toscana è stata effettuata nel corso del 2013 in più passi, legati alla tempistica di attribuzione del *plafond* per il Patto verticale incentivato (legge 228/2012 e sua successiva modifica dal D.L. 35/2013) e alla scadenza per l'attuazione del Patto di Stabilità Territoriale ordinario prevista per fine ottobre (Tab. 2.1).

Tabella 2.1  
L'APPLICAZIONE DEL PST IN TOSCANA. 2013  
Migliaia di euro

Periodo	Verticale incentivato	Verticale regionale	Orizzontale regionale	TOTALE
Maggio	56.357	4.640	-	60.997
Giugno	33.251	-	-	33.251
Ottobre	-	3.000	2.210	5.210
TOTALE	89.608	7.640	2.210	99.458

Fonte: elaborazioni su dati RT

In particolare, a maggio è avvenuta la prima applicazione che ha destinato complessivamente 61 milioni di euro di compensazioni verticali ai Comuni e alle Province toscane (delibera 251/2013 e 375/2013). In particolare, circa 56 milioni provengono dal Patto verticale incentivato dallo Stato che ha destinato alla Regione Toscana 47 milioni di euro. Le risorse dell'incentivato sono state destinate per il 75% ai Comuni e per il 25% alle Province. Il riparto tra i Comuni è stato effettuato al fine di favorire il pagamento dei residui passivi in conto capitale, di cui una quota per limitate e particolari situazioni che costituiscono indifferibili e urgenti priorità<sup>2</sup>. Per le Province lo spazio finanziario derivante dal Patto incentivato è stato invece destinato alla riduzione dei residui passivi, se presenti, relativi alle opere strategiche in corso, di cui al programma regionale di investimenti sulla viabilità o altrimenti relativi ad altri settori di intervento. La Regione ha poi aggiunto alle risorse dell'incentivato, un *plafond* di Patto verticale regionale ordinario di circa 4,6 milioni di euro da distribuire ai Comuni e alle Province. Tale ammontare è stato destinato a spese in conto capitale a fronte di opere di ripristino a seguito degli eventi meteorologici del mese di dicembre 2012.

Una seconda applicazione (delibera 511/2013) è avvenuta nel mese di giugno, a seguito della messa a disposizione da parte dello Stato di un ammontare aggiuntivo di *plafond* per il Patto verticale incentivato con il D.L. 35/2013 (legge 64/2013), che è risultato di 33 milioni di euro per la Regione Toscana. Rispetto alla prima applicazione del PST i criteri di riparto utilizzati sono cambiati e sono in linea con la legge 228/2012, come modificata dalla legge 64/2013. Le risorse destinate ai Comuni (il 75% del *plafond* complessivo) sono ripartite nel seguente modo: I) circa il 16% è attribuito ai Comuni piccoli (con popolazione tra 1.000 e 5.000 abitanti) per il pagamento di spese in conto capitale per limitate e particolari situazioni che costituiscono indifferibili e

<sup>2</sup> La quota era stata inizialmente prevista nel 10%, ma dato che le richieste pervenute sono state inferiori, la restante parte è stata distribuita per pagamenti di spese in conto capitale a fronte di opere di ripristino a seguito degli eventi meteorologici del mese di dicembre 2012.

urgenti priorità; II) circa il 42% è attribuito ai Comuni piccoli (con popolazione tra 1.000 e 5.000 abitanti) per il 50% in proporzione al peso della richiesta e per il 50% in proporzione allo stock di residui passivi in conto capitale; III) circa il 42% è attribuito ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti per il 50% in proporzione al peso della richiesta e per il 50% in proporzione allo stock di residui passivi in conto capitale. La parte del *plafond* complessivo destinata alle Province (il 25%) è invece ripartita per il pagamento di obbligazioni in conto capitale relative alle opere strategiche in corso di cui al programma regionale di investimenti sulla viabilità, se presenti, o altrimenti relativi ad altri settori di intervento.

L'ultima applicazione del PST per il 2013 è avvenuta in ottobre su iniziativa regionale con le delibere 832/2013 e 899/2013. Sulla base della legge regionale 68/2011, sono effettuate sia compensazioni orizzontali che verticali. Per quanto riguarda i criteri di attuazione delle compensazioni orizzontali la delibera 832/2013 definisce il meccanismo incentivante stabilito nella legge regionale, prevedendo per gli enti locali, per i quali risulti un saldo conseguito maggiore rispetto all'obiettivo programmatico del 30% e al contempo eccedente il 5% delle entrate finali, l'esclusione della possibilità di rideterminazione degli obiettivi ai fini del Patto regionale orizzontale per il 2014 e la rideterminazione dell'obiettivo programmatico in senso peggiorativo per il 2015. La delibera prevede inoltre come criterio di soddisfacimento delle richieste quello del sostegno agli interventi di interesse strategico regionale.

Con la delibera 899 si attua la compensazione orizzontale e quella verticale. Dato l'elevato ammontare di richieste pervenute e al fine di non parcellizzare eccessivamente l'intervento, si stabilisce che il sostegno agli interventi di somma urgenza relativi a opere di interesse strategico regionale nonché le opere di edilizia scolastica per i Comuni e gli interventi sulle strade regionali per le Province costituiscono i criteri prioritari di riparto delle risorse messe a disposizione dagli enti locali per le compensazioni orizzontali (corrispondenti a 1,2 milioni e 1 milione rispettivamente per i Comuni e per le Province). Insieme alla compensazione orizzontale la Regione ripartisce infine un ammontare di *plafond* aggiuntivo di 3 milioni di euro, resosi disponibile dal bilancio regionale per la compensazione verticale, da assegnare alle Province e ai Comuni, per questi ultimi limitatamente alle spese in conto capitale relative agli interventi di ripristino legati agli eventi alluvionali di ottobre 2013.

Nel complesso del 2013, la maggior parte di risorse per l'attuazione del PSI in Toscana provengono dal Patto verticale (circa 97 milioni di euro), è in particolare da quello incentivato (89 milioni di euro). Rispetto a questo ammontare di risorse le richieste di flessibilizzazione del PSI provenienti dagli enti locali toscani sono state molto elevate (Tab. 2.2). In particolare, nell'applicazione di maggio le richieste corrispondevano a 355 milioni contro 61 milioni di *plafond*. Nella seconda applicazione la Regione ha considerato come richiesta quella residua rispetto alla prima applicazione, per gli enti che non hanno effettuato una nuova richiesta, e quella nuova per gli enti che la hanno comunicata<sup>3</sup>. La richiesta residua/rideterminata (inclusiva di quella per eventi indifferibili e urgenti) è risultata pari a 318 milioni di euro. Nell'ultima applicazione le richieste per gli eventi alluvionali di ottobre 2013 sono state di 7,8 milioni di euro. Riassumendo, si può quindi stimare in 387 milioni di euro il valore complessivo annuo delle richieste effettuate dagli enti locali, a fronte di un *plafond* per le compensazioni verticali di 97 milioni di euro.

<sup>3</sup> La nuova richiesta poteva essere sia maggiore sia minore rispetto alla richiesta residua della prima applicazione.



Tabella 2.2  
IL PST VERTICALE IN TOSCANA. 2013  
Migliaia di euro

Periodo	Importo autorizzato	Importo richiesto	Importo richiesto residuo
Maggio	60.997	355.140	294.143
Giugno	33.251	318.471	285.220
Ottobre	3.000	7.841	4.841
TOTALE	97.248	387.309	290.061

Fonte: elaborazioni su dati RT

La percentuale di copertura delle richieste da parte del Patto verticale nel 2013 si attesta quindi attorno al 25% (Tab. 2.3). Il risultato è in linea rispetto al 2012 e migliore rispetto al 2011, ma è comunque lontano dai primi anni di applicazione (2009 e 2010). Nei primi due anni, per la presenza di una serie di requisiti previsti dalla normativa nazionale, gli enti coinvolti nella territorializzazione del PSI rappresentavano una quota minoritaria rispetto al totale di enti soggetti al PSI (il 20% nel 2009 e il 12% nel 2010). Con l'eliminazione dei requisiti, la platea di enti coinvolti si è notevolmente estesa, tanto da arrivare a riguardare la quasi totalità nel 2012 (il 91%) e l'89% nel 2013.

Tabella 2.3  
IL PST VERTICALE IN TOSCANA. 2009-2013

Anno	Importo autorizzato (migliaia di euro)	Importo richiesto (migliaia di euro)	% autorizzato su richiesto	Enti soggetti al PSI	Enti coinvolti	% coinvolti su soggetti al PSI
2009	100.000	106.000	94	161	33	20
2010	60.000	132.735	45	161	19	12
2011	55.000	428.800	13	161	117	73
2012	102.533	407.672	25	161	147	91
2013	97.248	387.309	25	280	249	89

Fonte: elaborazioni su dati RT

Nel 2013 gli enti coinvolti sono aumentati in termini assoluti perché sono stati soggetti al PSI per la prima volta anche i Comuni di più ridotte dimensioni (sopra 1.000 e sotto 5.000 abitanti). I Comuni piccoli hanno quindi potuto partecipare alla territorializzazione del Patto, e la normativa nazionale (legge 228/2012), successivamente applicata a livello regionale, li ha favoriti nell'attribuzione degli spazi finanziari. Il grado di copertura dei Comuni sotto 5.000 abitanti è, infatti, molto maggiore rispetto a quelli più grandi (Tab. 2.4). A fronte del 14% di richieste da loro provenienti, sono stati autorizzati spazi finanziari per il 26% del totale. Il tasso di copertura si riduce nelle classi centrali (tra 5.000 e 60.000 abitanti) e torna ad aumentare nei Comuni più grandi.

Tabella 2.4  
IL PST VERTICALE PER I COMUNI TOSCANI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2013

Classe demografica	Importo richiesto (migliaia di euro)		Importo autorizzato (migliaia di euro)		% autorizzazioni su richieste	N Comuni beneficiari
	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %		
Da 1.001 a 2.000 abitanti	16.975	5	6.040	8	36	37
Da 2.001 a 3.000 abitanti	8.854	2	4.157	6	47	24
Da 3.001 a 5.000 abitanti	24.405	7	8.256	12	34	38
Da 5.001 a 10.000 abitanti	64.080	18	11.082	16	17	59
Da 10.001 a 20.000 abitanti	64.763	18	9.015	13	14	46
Da 20.001 a 60.000 abitanti	96.601	27	11.290	16	12	25
Da 60.001 a 100.000 abitanti	36.973	10	8.065	11	22	7
Oltre 100.000 abitanti	49.000	14	13.584	19	28	3
TOTALE	361.651	100	71.488	100	20	239

Fonte: elaborazioni su dati RT

I Comuni delle Province di Grosseto, Lucca e Massa Carrara sono quelli che hanno visto soddisfatte le loro richieste in misura maggiore, con un tasso di copertura rispettivamente del 29%, 31% e 25%. Meno soddisfatti risultano invece i Comuni della Provincia di Pistoia (Tab. 2.5).

Tabella 2.5  
IL PST VERTICALE PER I COMUNI TOSCANI PER PROVINCIA DI APPARTENENZA. 2013

Provincia di appartenenza	Importo richiesto (migliaia di euro)		Importo autorizzato (migliaia di euro)		% autorizzazioni su richieste	N. Comuni beneficiari
	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %		
Arezzo	39.681	11	5.304	7	13	33
Firenze	82.484	23	19.235	27	23	41
Grosseto	32.148	9	9.454	13	29	26
Livorno	39.760	11	6.940	10	17	14
Lucca	21.667	6	6.699	9	31	26
Massa Carrara	16.307	5	3.999	6	25	12
Pisa	41.745	12	6.961	10	17	32
Pistoia	38.699	11	2.973	4	8	18
Prato	16.680	5	2.300	3	14	7
Siena	32.761	9	7.624	11	23	30
TOTALE	361.934	100	71.488	100	20	239

Fonte: elaborazioni su dati RT

Per le Province la ripartizione del *plafond* è avvenuta sulla base della distribuzione che esse hanno comunicato alla Regione una volta noto l'ammontare del *plafond* a loro destinato. Il 22% delle risorse è stato ceduto alla Provincia di Firenze, il 16% a quella di Arezzo, il 12% a quella di Grosseto. Grosseto è anche la Provincia che in termini pro capite beneficia in misura maggiore del contributo (Tab. 2.6).

Tabella 2.6  
IL PST VERTICALE PER LE PROVINCE TOSCANE. 2013

Provincia	Importo richiesto e autorizzato		
	Val. ass. (migliaia di euro)	Valori %	Val. pro capite (euro)
Arezzo	4.250	16	12
Firenze	5.565	22	6
Grosseto	3.033	12	14
Livorno	1.644	6	5
Lucca	1.766	7	5
Massa	2.004	8	10
Pisa	1.512	6	4
Pistoia	1.403	5	5
Prato	1.734	7	7
Siena	2.847	11	11
TOTALE	25.760	100	7

Fonte: elaborazioni su dati RT

## 2.3

### Il PST delle altre Regioni nel 2013

Insieme alla Toscana altre Regioni hanno sperimentato la territorializzazione del PSI sin dal 2009, tra cui il Piemonte, l'Emilia Romagna e la Lombardia. Negli anni successivi anche altre Regioni sono state coinvolte fino alla quasi generalizzazione col

Patto verticale incentivato nel 2012. Alcune si sono limitate all'applicazione del Patto verticale incentivato, altre hanno applicato anche il Patto regionale su propria iniziativa, sia attraverso le compensazioni orizzontali che verticali.

Nel 2013 è avvenuta una nuova ripartizione del *plafond* del Patto verticale incentivato tra le Regioni (Tab. 2.7) per un ammontare pari a 1.272 milioni di euro, di cui una prima attribuzione nel mese di febbraio ed un'integrazione in aprile con il D.L. 35/2013. Il potenziale allentamento del PSI 2013 a seguito di questo intervento corrisponde a 1.526 milioni di euro, con l'integrazione delle risorse da parte delle Regioni. A quest'allentamento si aggiungono gli interventi di territorializzazione ordinaria che le Regioni avevano la possibilità di attuare fino a fine ottobre.

Tabella 2.7  
IL PST VERTICALE NELLE REGIONI. 2013  
Milioni di euro

Regione	Prima ripartizione	Integrazione risorse	TOTALE	Patto verticale incentivato potenziale
Piemonte	54,9	32,4	87,3	104,7
Lombardia	111,4	65,8	177,2	212,6
Liguria	19,5	11,5	31,0	37,2
Veneto	41,6	24,5	66,1	79,3
Emilia Romagna	52,2	30,8	83,0	99,6
Toscana	47,0	27,7	74,7	89,6
Umbria	13,6	8,0	21,6	25,9
Marche	19,7	11,6	31,2	37,5
Lazio	80,3	47,4	127,6	153,2
Abruzzo	18,3	10,8	29,2	35,0
Molise	6,4	3,8	10,2	12,3
Campania	70,5	41,6	112,2	134,6
Puglia	50,7	29,9	80,6	96,7
Basilicata	12,3	7,3	19,6	23,5
Calabria	30,5	18,0	48,5	58,2
Sicilia	121,1	71,4	192,5	231,1
Sardegna	50,0	29,5	79,5	95,4
TOTALE	800,0	472,0	1.272,0	1.526,5

Fonte: elaborazioni su atti Conferenza Unificata

Vediamo sinteticamente l'esperienza di territorializzazione del PSI 2013, sia incentivata sia ordinaria di alcune delle Regioni che, insieme alla Toscana, hanno avuto le prime esperienze di territorializzazione del Patto sin dal 2009.

La Regione Piemonte ha distribuito ai Comuni e alle Province del proprio territorio nel mese di maggio la prima parte del *plafond* ad essa attribuita dal Patto incentivato, corrispondente a circa 66 milioni di euro. In seguito alla rideterminazione da parte del Ministero dell'entità del Patto verticale incentivato, la Regione ha effettuato una nuova attribuzione di 38 milioni di euro in giugno. I criteri per la ripartizione del *plafond* incentivato seguono quanto stabilito dalla normativa nazionale. Nel mese di ottobre la Regione è poi intervenuta con una ripartizione di tipo verticale ordinaria per un importo di 75 milioni di euro. Il *plafond* regionale è destinato prioritariamente a soddisfare le richieste per pagamenti relativi all'edilizia scolastica, per un importo pari ad euro 36 milioni ed all'adeguamento alla normativa antisismica, per un importo pari ad euro 503mila euro. La restante parte viene ripartita per metà in proporzione alle richieste e per

metà in proporzione ai residui passivi in conto capitale. Nello stesso mese, la Regione guida le compensazioni di tipo orizzontale tra gli enti locali del proprio territorio per un valore complessivo di 2 milioni di euro. La Regione Piemonte è inoltre intervenuta concedendo agli enti locali del proprio territorio che ne hanno fatto richiesta (per circa 24 milioni) deroghe al PSI per favorire i pagamenti in conto capitale a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari (FESR, FSE e FEASR) per un importo di 74 milioni di euro.

Un'altra Regione attiva sul fronte del PST fin dai primi anni di applicazione e prima dell'intervento di incentivazione avviato su iniziativa centrale è l'Emilia Romagna. Quest'anno la Regione è intervenuta una prima volta nel mese di aprile, su propria iniziativa, mettendo a disposizione 27 milioni di euro per gli enti locali beneficiari di spazi finanziari nel 2012, derivanti da compensazioni di tipo orizzontale, i cui obiettivi risultano modificati, in senso peggiorativo, per il 2013, in misura corrispondente alla quota ricevuta. La quasi totalità di tale importo è stata fatta successivamente (in giugno) rientrare nel *plafond* del Patto verticale incentivato nazionale che è ammontato complessivamente per la Regione in 100 milioni di euro. In agosto l'Emilia Romagna ha poi attribuito spazi finanziari ulteriori, corrispondenti a 50 milioni di euro, per gli enti locali colpiti dal sisma del maggio del 2012. Intervento significativo è stato inoltre effettuato nel mese di ottobre con altri 20 milioni di euro ceduti dalla Regione attraverso lo strumento della compensazione verticale e soprattutto con 79 milioni di euro, che gli enti locali del territorio emiliano si sono scambiati sotto la regia regionale, attraverso lo strumento delle compensazioni orizzontali.

Analizziamo per ultima l'esperienza della Regione Lombardia. Come nelle altre Regioni l'attribuzione del *plafond* del Patto verticale incentivato avviene in due atti, il primo a maggio e il secondo a giugno, in seguito all'integrazione statale. Il Patto incentivato verticale si traduce per la Lombardia in un importo complessivo per il 2013 di 213 milioni di euro. I criteri di riparto sono vari. Una quota base viene assegnata per tutti gli enti locali, un'altra tiene conto del coinvolgimento nel terremoto e nell'Expo. Una terza è destinata ad incentivare l'applicazione del Patto orizzontale. Per i Comuni, in più rispetto alle Province, è presente un'altra quota ripartita in base ad un indicatore di virtuosità. Nel mese di ottobre poi la Regione effettua un nuovo riparto, stavolta con risorse regionali, di 42 milioni di euro attraverso lo strumento della compensazione verticale; di questa cifra 5 milioni di euro sono destinati ai Comuni colpiti dal sisma del maggio 2012. Nella stessa delibera con cui sono ripartiti gli spazi finanziari per la compensazione verticale, la Regione ripartisce tra gli enti locali che ne hanno fatto richiesta le risorse messe a disposizione dagli enti locali che si sono trovati nelle condizioni di cedere una parte del proprio obiettivo per forme di compensazioni orizzontali. Le risorse scambiate sotto la regia della Regione Lombardia ammontano complessivamente a 3,4 milioni di euro.

## 2.4

### Conclusioni: verso un Patto di Stabilità Integrato?

Anche il 2013 ha visto la Regione Toscana impegnata nell'esperienza di territorializzazione del PSI all'insegna del coordinamento e della cooperazione finanziaria con gli enti locali del proprio territorio. Oltre alle risorse messe in campo attraverso lo strumento del Patto verticale incentivato, la Regione ha attuato forme di compensazione verticale ordinarie

e svolto il ruolo di cabina di regia per le compensazioni orizzontali tra gli enti locali del proprio territorio.

Anche le altre Regioni che, come la Toscana, per prime hanno sperimentato la territorializzazione del Patto sin dal 2009, sono state molto attive nel 2013. La Lombardia e soprattutto il Piemonte hanno integrato le risorse del Patto incentivato con un intervento molto consistente di tipo verticale ordinario. Interessante si è rivelata poi l'esperienza dell'Emilia Romagna con una significativa e positiva implementazione del Patto orizzontale tra gli enti locali del proprio territorio. Le Regioni hanno applicato la territorializzazione del Patto, nei limiti del rispetto della normativa nazionale, cercando di privilegiare nella ripartizione le specifiche esigenze locali.

Una delle caratteristiche delle modalità di applicazione del PST in Italia nel 2013 è sicuramente l'eccessiva e complicata proliferazione di strumenti flessibilizzazione del PSI, dovuta da una parte dalla disponibilità di modalità diverse di territorializzazione, dal Patto nazionale incentivato a quello orizzontale nazionale, dall'altra dalla diversa tempistica di attuazione prevista per i vari strumenti. Per quanto riguarda invece i risultati dell'attuazione del PST nel 2013, si rileva che, salvo alcuni casi positivi, stenta ancora a decollare lo strumento della compensazione orizzontale probabilmente perché i margini di rispetto del Patto si stanno assottigliando, ma anche per il mancato funzionamento del sistema.

Un miglioramento di questo sistema sarebbe senz'altro rappresentato dal Patto di Stabilità Integrato, vale a dire un obiettivo unico territoriale di cui la Regione è responsabile direttamente di fronte allo Stato, in cui il ruolo regionale di coordinamento e cooperazione con gli enti locali del proprio territorio è valorizzato e in cui gli enti locali rispondono direttamente alla Regione. I tentativi esperiti da alcune Regioni, tra cui la Toscana, di incentivare le compensazioni orizzontali, attraverso penalizzazioni o attribuzione di punteggi aggiuntivi nei criteri di riparto vanno proprio in questa direzione.

Il Patto di Stabilità Integrato è peraltro previsto dalla stessa normativa nazionale. L'articolo 20, comma 1 del D.L. 98/2011 convertito con la legge 111/2011, ridefinito dalla legge di Stabilità per il 2012 (legge 183/2011), prevede, infatti, che venga superato il meccanismo delle compensazioni orizzontali e verticali verso un Patto Integrato, dove le Regioni hanno la possibilità di concordare direttamente con lo Stato le modalità di raggiungimento del proprio obiettivo e di quelli degli enti locali del proprio territorio, in accordo con il Consiglio delle Autonomie Locali<sup>4</sup>.

Le disposizioni nazionali sul Patto Integrato non hanno tuttavia visto finora applicazione. La legge di stabilità per il 2013 ne ha rinviato l'attuazione al 2014. In un periodo in cui le risorse pubbliche sono sempre più limitate e il sistema economico è al collasso, è tuttavia urgente sfruttare al massimo gli spazi finanziari concessi ed evitare che parte di essi rimanga sprecata sul territorio. Il Patto integrato con un obiettivo unico regionale, sotto la guida della Regione, sentiti gli enti locali, permetterebbe di ottimizzare al meglio la programmazione delle spese di tutto il sistema regionale.

---

<sup>4</sup> Si stabilisce inoltre che le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica si conformano ai criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo valido per il PSI.



### 3. IL BENESSERE NELLE CITTÀ TOSCANE

---

*Sabrina Iommi*

#### 3.1

#### Dalla misura del PIL a quella del benessere

Il dibattito scientifico sui limiti del PIL quale misura unica del progresso economico e del benessere sociale è ormai avviato da anni e ha prodotto molte proposte circa l'elaborazione di indicatori alternativi.

I limiti del PIL sono noti: è un indicatore che non considera il valore dei beni e servizi che non passano attraverso le relazioni di mercato, che prende in considerazione solo i flussi di reddito prodotti e non gli *stock* di risorse accumulati, che non guarda alla distribuzione delle risorse tra la popolazione, che non tiene conto, infine, delle esternalità connesse al processo produttivo, né delle condizioni ambientali e sociali che invece incidono in maniera significativa sulla qualità della vita delle persone.

Le critiche mosse al PIL hanno fatto leva di volta in volta su uno o più dei limiti citati. Uno dei filoni di critica più antichi è quello noto con il nome di “economia della felicità”, che ha come iniziale punto di riferimento lo studio di Easterlin (1974), in cui si afferma appunto che nel lungo periodo variazioni positive del reddito non hanno alcuna influenza sul livello di benessere, mentre diventano importanti altri fattori, di cui molti di carattere soggettivo. A partire dalla metà degli anni '80 la critica al PIL è stata portata avanti soprattutto dal filone di studi sullo sviluppo sostenibile (*World Commission on Environment and Development*, 1987), che ha posto l'accento sulla necessità di mantenere l'equilibrio tra produzione di reddito e salvaguardia della riproducibilità dei sistemi naturali. In seguito, a partire dagli anni '90 diventa importante il contributo dato dall'economia dello sviluppo (UNDP, 1992), che proponendo un indicatore di sviluppo umano, sottolinea appunto la multidimensionalità dello sviluppo economico e sociale, di cui la crescita del reddito rappresenta solo un aspetto. Uno dei contributi più noti sul tema del legame tra ricchezza e benessere sociale è quello dato dall'economista Amartya Sen (1992), che introduce il tema della effettiva capacità (*capabilities*) degli individui di accedere ai beni necessari per soddisfare i propri bisogni essenziali (*functionings*). Approfondimenti più recenti del tema sono rappresentati dai lavori della commissione composta da Sen, Stiglitz e Fitoussi per la costruzione di un indicatore di “*performance* economica e progresso sociale” (2009), che tenga conto degli aspetti materiali e immateriali del benessere, ma anche il documento della Commissione Europea intitolato significativamente “PIL e oltre” (2010) che introduce l'idea che le politiche pubbliche devono avere come finalità il miglioramento del benessere della collettività. Ultimo in ordine di tempo, ma inserito nello stesso filone, è il lavoro curato da Cnel e Istat di raccolta di indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (Rapporto BES, 2013), che insiste appunto sulle idee della multidimensionalità del benessere, della qualità dello sviluppo economico e della sua sostenibilità, dal punto di vista ambientale e sociale.

Il tema ha subito dunque una decisa accelerazione e oggi vengono comunemente accettate come componenti del benessere caratteristiche relative alle condizioni di salute e ai livelli di istruzione, misure di qualità ambientale, indicatori di disuguaglianza, oltre ai tradizionali *standard* di vita materiale (reddito, ricchezza, consumi).

Gli indicatori compositi che ne derivano non sono, però, esenti da criticità: c'è ad esempio un problema di discrezionalità nella scelta delle dimensioni e degli indicatori da considerare, ma soprattutto ci sono molte modalità alternative di aggregazione delle dimensioni che finiscono con l'influenzare i risultati, mentre la mancata aggregazione rende difficile l'interpretazione congiunta dei risultati. Una possibile soluzione è rappresentata dal rafforzamento del legame tra misurazione del benessere e politiche: mantenere molti indicatori disaggregati e adottare un approccio di *benchmarking* territoriale consente di evidenziare punti di forza e criticità dei diversi contesti e fornisce dunque un'utile indicazione per l'impostazione delle politiche pubbliche.

La scala territoriale comunemente utilizzata nelle analisi del benessere è abbastanza aggregata, fermandosi sostanzialmente al livello regionale o provinciale, ma innovazioni sono state introdotte recentemente anche su questo piano. Ad esempio, il progetto di ricerca BES di CNEL e ISTAT ha previsto un approfondimento su 15 grandi città italiane (URBES), che ha comportato un'operazione di selezione e integrazione degli indicatori del progetto più generale al fine di adattarli alle specificità della scala locale e del contesto urbano.

### 3.2

#### La misurazione del benessere urbano

La misura del benessere a scala locale e in ambito urbano aggiunge alcune criticità a quelle più generali che riguardano le misure alternative al PIL. Le principali difficoltà della scala territoriale ridotta sono da individuarsi in due aspetti fondamentali, la disponibilità dei dati e la loro significatività, mentre l'applicazione al contesto urbano pone un problema di selezione degli indicatori più significativi.

In un'applicazione del metodo BES alle città della Toscana è stato quindi necessario definire prima di tutto alcuni aspetti metodologici. Partendo dalle caratteristiche principali degli ambienti urbani, che in estrema sintesi possono essere individuate nel ruolo strategico delle città per la competitività economica delle regioni di appartenenza e nella loro vulnerabilità di tipo ambientale e sociale, si propone di aggregare le 12 dimensioni del BES secondo le tre componenti principali dello sviluppo sostenibile: sostenibilità economica, sociale e ambientale. Tale aggregazione trova del resto conferma nella letteratura più recente sia sul tema della competitività urbana, in cui la capacità di competere viene ricondotta ad una molteplicità di fattori, sia sul tema della *smart city* (e dello *smart development*), ugualmente multidimensionale e insistente su dimensioni simili (Tabb. 3.1-3.2). Più precisamente la sostenibilità ambientale è intesa come uso sostenibile di risorse naturali scarse, la sostenibilità economica come caratteristiche dei fattori di sviluppo, la sostenibilità sociale come grado di equità e coesione.

Le dimensioni e gli indicatori di BES e URBES, laddove giudicati significativi per il contesto urbano e reperibili alla scala locale (sono esclusi i dati non disponibili alla scala comunale o disponibili solo per alcuni comuni), vengono pertanto riorganizzati ed eventualmente integrati secondo le tre dimensioni della sostenibilità citate. Gli indicatori scelti sono illustrati nella seguente tabella 3.3.



Tabella 3.1  
 RIFERIMENTI CONCETTUALI PER LA MISURA DEL BENESSERE URBANO

Approccio dello sviluppo sostenibile	Approccio della competitività urbana	Approccio della <i>smart city</i>
<p>Lo sviluppo sostenibile è per definizione equo, realizzabile e di lungo periodo. Deriva dalla compresenza di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>sostenibilità economica</i>, cioè capacità di generare reddito e lavoro per il sostentamento della popolazione;</li> <li>• <i>sostenibilità sociale</i>, cioè capacità di garantire condizioni di benessere (sicurezza, salute, istruzione, partecipazione) equamente distribuite;</li> <li>• <i>sostenibilità ambientale</i>, cioè la capacità di mantenere qualità e riproducibilità delle risorse naturali.</li> </ul>	<p>I fattori della competitività urbana vengono di solito individuati in:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Dimensione demografica</i> del polo o area urbana;</li> <li>• <i>Composizione base produttiva</i> (specializzazione, varietà, innovazione);</li> <li>• <i>Dotazione di infrastrutture</i> e servizi pubblici;</li> <li>• <i>Qualità del capitale umano</i>;</li> <li>• <i>Qualità urbana</i> (materiale e immateriale);</li> <li>• <i>Qualità della governance locale</i>.</li> </ul>	<p>Le dimensioni delle <i>smart city</i> attengono a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Smart Economy</i> (competitività)</li> <li>• <i>Smart People</i> (capitale umano e sociale);</li> <li>• <i>Smart Governance</i> (partecipazione);</li> <li>• <i>Smart Mobility</i> (Trasporti pubblici e ICT);</li> <li>• <i>Smart Environment</i> (uso risorse naturali);</li> <li>• <i>Smart Living</i> (qualità della vita).</li> </ul>

Fonte: elaborazioni IRPET su fonti varie

Tabella 3.2  
 AGGREGAZIONE DELLE 12 DIMENSIONI DEL METODO BES NELLE TRE SOSTENIBILITÀ

Dimensioni BES	Dimensioni URBES	
Salute	Salute	
Istruzione e formazione	Istruzione e formazione	
Lavoro e conciliazione	Lavoro e conciliazione	
Benessere economico	Benessere economico	
Relazioni sociali	-	Sostenibilità ambientale
Politica e istituzioni	Politica e istituzioni	Sostenibilità economica
Sicurezza	Sicurezza	Sostenibilità sociale
Benessere soggettivo	-	
Paesaggio e cultura	Paesaggio e cultura	
Ambiente	Ambiente	
Ricerca e innovazione	Ricerca e innovazione	
Qualità dei servizi	Qualità dei servizi	

Fonte: elaborazioni IRPET

Tabella 3.3  
 INDICATORI SCELTI

Dimensione	Indicatore	Fonte
Sostenibilità ambientale	Superficie urbanizzata su totale	Lamma, 2007
	Mq di superficie urbanizzata per abitante e addetto	Lamma, 2007; Asia 2010
	Nuove abitazioni per nuove famiglie	Catasto, 01-08; Istat dem. 01-08
	% Raccolta differenziata su rifiuti urbani	ARRR, 2010
	N. fermate autobus per superficie urbanizzata	ORT, 2011
Sostenibilità economica	Addetti per 100 abitanti	Asia, 2010; MIUR e Min Sal, 2010
	% Addetti ai settori medium e high tech su totale	Asia, 2010; MIUR e Min Sal, 2010
	Biglietti del cinema venduti per 100 abitanti	Siae, 2010
	Spesa comunale per cultura e sport per ab.	Certificati Conti Consuntivi, 2010
	Saldo migratorio interno dei 25-39enni su pop. iniziale	Istat demografia, 2004-2008
Sostenibilità sociale	Accessibilità esterna (distanza in minuti da aeroporti, stazioni ferr. "platinum", caselli aut.)	IRPET, 2011
	Reddito IRPEF lordo medio anno (2009)	MEF, 2010
	Rapporto tra prezzi immobiliari e reddito relativizzati alla media regionale	MEF, 2010; OMI, 2010
	Indice Gini di concentrazione dei redditi lordi	MEF, 2010
	% bambini stranieri in età scolare (3-15 anni)	Istat demografia, 2010
Sostenibilità sociale	% anziani con servizi sociali su utenza potenziale	Istat Indagine Servizi sociali, 2009
	% bambini in nido d'infanzia su utenza potenziale	Istat Indagine Servizi sociali, 2009
	% votanti su aventi diritto alle elezioni comunali	Ministero Interno, anni vari

L'ultima scelta metodologica è relativa all'individuazione delle città, che vengono selezionate a partire dai capoluoghi di provincia (criterio amministrativo) e aggiungendo i comuni confinanti nel caso di continuità del tessuto urbanizzato (criterio morfologico). Si ottiene in tal modo una selezione più realistica delle aree urbane.

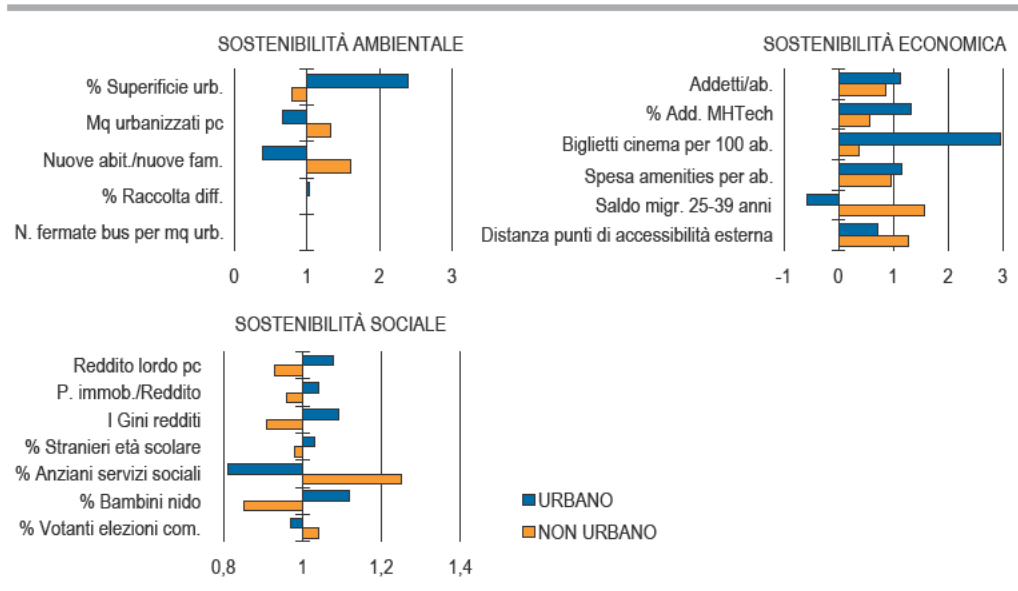
### 3.3

#### I risultati: urbano e non urbano

Prima di analizzare i livelli di benessere che contraddistinguono le aree urbane della Toscana conviene richiamare brevemente le peculiarità che distinguono il quadro regionale dal contesto nazionale. Gli aspetti in cui la regione ottiene risultati migliori della media nazionale sono relativi alla speranza di vita, ai livelli di disuguaglianza, alla qualità delle abitazioni, alla presenza dello *sprawl*, alla diffusione della pratica del volontariato, alla fiducia nelle istituzioni locali, alla presa in carico dei bambini al nido. Di contro, gli aspetti in cui la Toscana mostra *performance* peggiori riguardano i livelli di istruzione formale (quota di diplomati, dispersione scolastica), gli investimenti in R&S, la specializzazione in attività ad alta tecnologia, la presenza di lavoratori precari, il numero di infortuni sul lavoro, quello dei furti nelle abitazioni, i casi di violenza sulle donne e l'offerta di assistenza domiciliare agli anziani.

Possiamo quindi procedere al confronto tra aree urbane e non urbane, articolato secondo le tre dimensioni della sostenibilità (Graf. 3.4).

Grafico 3.4  
URBANO E NON URBANO A CONFRONTO  
Indicatori espressi come rapporto sulla media regionale



Fonte: elaborazioni IRPET su fonti varie

Per quanto riguarda la sostenibilità ambientale, in relazione alla quale la Toscana nel suo complesso mostra un situazione in linea o migliore rispetto a quella delle altre regioni, si può notare che il livello di urbanizzazione, per definizione più elevato nelle

aree urbane, è in realtà in linea con le funzioni svolte (approssimate con la somma di abitanti e addetti), mentre in senso dinamico le città sono cresciute più in linea con la loro crescita demografica, rispetto a quanto non sia accaduto nelle altre aree. Per quanto attiene, infine, alla diffusione di alcune pratiche ecosostenibili, quali la diffusione della raccolta differenziata dei rifiuti, non si evidenzia alcuna differenza tra aree urbane e non.

Passando al tema della sostenibilità economica, intesa qui principalmente come propensione agli investimenti in capitale umano, innovazione e cultura che sono le condizioni per la creazione di reddito e occupazione futuri, la Toscana si trova complessivamente in condizioni di criticità per i bassi investimenti in istruzione formale, la rilevanza del fenomeno dell'abbandono scolastico, la bassa quota di addetti alle attività *high-tech*. Ovviamente in questo ambito la condizione delle aree urbane è migliore di quella delle altre aree, ma rischia di non essere sufficiente. Inoltre le aree urbane hanno anche un'evoluzione demografica penalizzante: la perdita di popolazione giovane, dovuta in parte agli alti costi dell'abitare, rischia di indebolirne il ruolo di motore economico. Le città stanno invece meglio delle altre aree in termini di accessibilità esterna, anche se esistono forti differenziali territoriali, a sfavore del Sud della Regione.

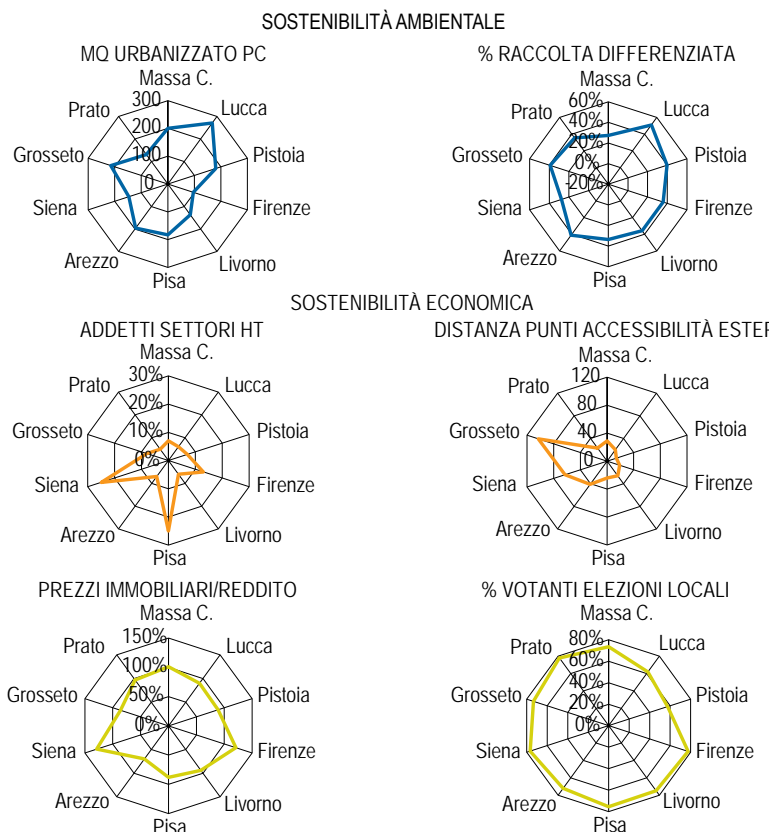
Per quanto riguarda infine la sostenibilità sociale e dunque il grado di coesione sociale la Toscana si colloca in generale su buoni risultati, con bassi livelli di disuguaglianza, buona offerta di servizi alla popolazione (meno per gli anziani), elevata partecipazione alla vita politica e amministrativa. Pur in quadro complessivamente positivo, le aree urbane appaiono più critiche di quelle non urbane in relazione al costo dell'abitare, alla disuguaglianza dei redditi, alla partecipazione, all'offerta di alcuni servizi (anziani, ma non nidi).

### 3.4

#### I risultati: città toscane a confronto

Per procedere al confronto tra aree urbane si sono selezionati due indicatori per ciascuna dimensione della sostenibilità. Emerge una situazione piuttosto diversificata. L'indicatore sui mq di urbanizzato pro capite (abitanti e addetti) discrimina, ad esempio, tra città più compatte (Firenze, Siena) e più diffuse (Lucca). Quest'ultima se non eccelle per l'uso del suolo, ma lo fa ad esempio per la raccolta differenziata dei rifiuti. Dal punto di vista della sostenibilità economica e dunque della capacità di mantenere anche per il futuro livelli di occupazione e redditi elevati emergono il capoluogo regionale e le due città universitarie (valori elevati perché città piccole), si delinea dunque una gerarchia urbana. In merito all'accessibilità dall'esterno (distanza da aeroporti, stazioni *platinum*, accessi autostradali) emerge la dicotomia regionale fra aree ben connesse a Nord e remote a Sud. Infine, passando alla dimensione della sostenibilità sociale (intesa qui come coesione, equità) si evidenzia come alcune città in particolare (Firenze e Siena) soffrono del problema degli alti costi dell'abitare che mette a rischio il buon posizionamento medio della Toscana in merito all'inclusione sociale e spiega l'uscita della popolazione più giovane dai centri urbani. Per quanto riguarda, invece, la partecipazione alla vita della comunità locale, qui approssimata con la quota di votanti alle elezioni comunali, a fronte di un buon risultato molto diffuso, due città, Lucca e Pistoia, mostrano valori più bassi, che meriterebbero di essere capiti meglio.

Grafico 3.5  
CITTÀ A CONFRONTO



Fonte: elaborazioni IRPET su fonti varie

### 3.5 Conclusioni

Anche se declinato alla scala locale, l'utilità dell'approccio BES resta quella di fornire ai *policy maker* un quadro sintetico delle criticità e dei punti di forza dei diversi contesti, sulla base dei quali poter impostare dunque le politiche pubbliche e monitorarne gli effetti.

Tenendo in mente i risultati del BES a scala regionale, secondo i quali la dimensione più critica per la Toscana è quella della sostenibilità economica (la regione investe meno di altre in istruzione formale e in R&S e ha una quota minore di addetti ai settori *high-tech*), il confronto tra aree urbane e non urbane mostra ovviamente risultati migliori per le prime piuttosto che per le seconde, ma evidenzia anche il *trend* di perdita della popolazione giovane (causata dagli alti costi dell'abitare), che rischia di indebolirne il ruolo di motore economico. Dal confronto fra le singole città emerge infine come, in relazione alla dimensione economica, si profili una gerarchia urbana che vede all'apice il capoluogo regionale, seguito dalle altre due città universitarie, al cui potenziamento come luoghi dell'innovazione è probabilmente legato lo sviluppo economico futuro e di conseguenza il benessere dell'intera regione.

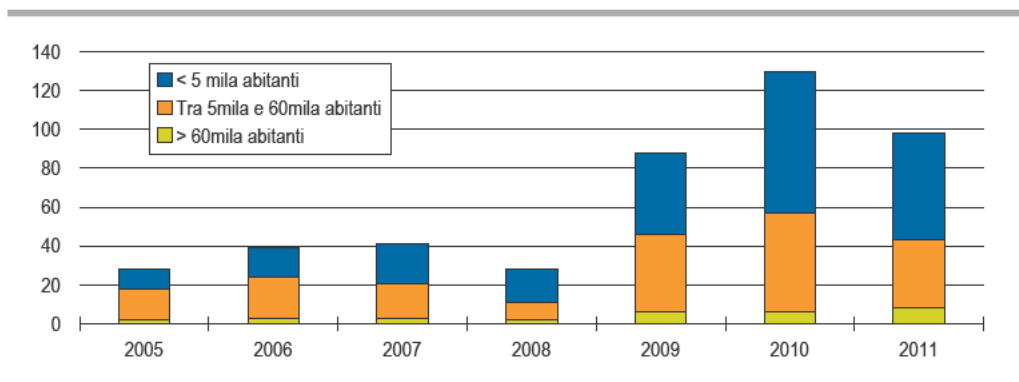
## 4. I BILANCI DEGLI ENTI LOCALI, TRA IRREGOLARITÀ CONTABILI E DI TENUTA FINANZIARIA

Susanna Fornaciari e Paolo Peluso (Corte dei Conti)

L'azione di controllo contabile operata dalla Corte dei conti, attraverso la capillare indagine sui bilanci degli enti, può fornire interessanti informazioni in merito alla tenuta finanziaria delle politiche locali. Le segnalazioni di irregolarità contabili e di criticità in merito ai risultati della gestione finanziaria presentate agli enti locali attraverso le pronunce specifiche effettuate dalla Corte nell'ambito del controllo monitoraggio di cui all'art. 1, comma 166 della L. 266/2005 possono essere interpretate, infatti, anche come un indicatore delle difficoltà delle amministrazioni nell'affrontare la difficile fase economica e nel rispettare i vincoli imposti dal quadro normativo.

Questa interpretazione viene supportata dall'evidenza dell'elevato numero di pronunce concentrato proprio negli anni 2009-2011, a cavallo dell'avvio della crisi e dell'introduzione di crescenti vincoli alla finanza locale. Nel 2010 sono 130 i comuni che subiscono una pronuncia, e tra questi 6 delle 12 realtà di dimensione medio grande (popolazione superiore ai 60.000 abitanti).

Grafico 4.1  
PRONUNCE ADOTTATE DALLA CORTE DEI CONTI  
Suddivisione per classe di comune



Fonte: monitoraggio Corte dei Conti Sezione Toscana

La diffusione delle difficoltà di adempimento e l'estensione del fenomeno si riscontra nella frequenza con la quale gli enti controllati sono stati oggetto di pronuncia specifica. Nel periodo più recente una amministrazione ogni tre -anche una ogni due nel 2010- è stata oggetto di pronuncia specifica, tra quante controllate (ovvero il complesso delle amministrazioni locali -comuni e province- presenti sul territorio toscano), contro una percentuale del 10% nella prima parte del periodo osservato.

Si veda nella tabella 4.2 gli enti per i quali è stata emessa pronuncia tra quelli controllati (tutti i comuni e le province sono controllati annualmente per un totale di 297 enti).

Tabella 4.2  
ENTI PER I QUALI È STATA EMESSA DENUNCIA

Valore %	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
% enti per i quali è stata emessa pronuncia/enti controllati	10	13	14	9	30	44	33

Fonte: monitoraggio Corte dei Conti Sezione Toscana

La ricorrenza delle pronunce specifiche adottate dalla Corte pone, invece, l'attenzione sulla persistenza delle inadempienze, come elemento di gravità del fenomeno, visto che, in base alle risultanze del controllo monitoraggio effettuato sui rendiconti della gestione degli enti locali nel periodo 2005-2011, non mancano i casi in cui lo stesso ente è destinatario di numerose pronunce specifiche (42 enti sono destinatari di 3 pronunce nell'arco del periodo di riferimento, ma sono presenti enti che risultano destinatari anche di 6 o 7 pronunce nei 7 anni considerati).

Tale fenomeno può dipendere, in alcuni casi, dall'effettiva inadempienza dell'ente per cui è già stata rilevata la grave irregolarità, e che pertanto torna a rappresentarsi anche nell'esercizio successivo, in altri casi invece, dall'analisi di nuove criticità scaturite dall'evoluzione della normativa di riferimento, ovvero da fenomeni che la Corte ritiene possano comportare rischi per la tenuta degli equilibri di bilancio (differenza tra pronunce consolidate e nuove pronunce).

Tabella 4.3  
FREQUENZE DELLE PRONUNCE PER ENTE

Pronunce	1	2	3	4	5	6	7
Numero Comuni	61	55	42	17	12	2	3

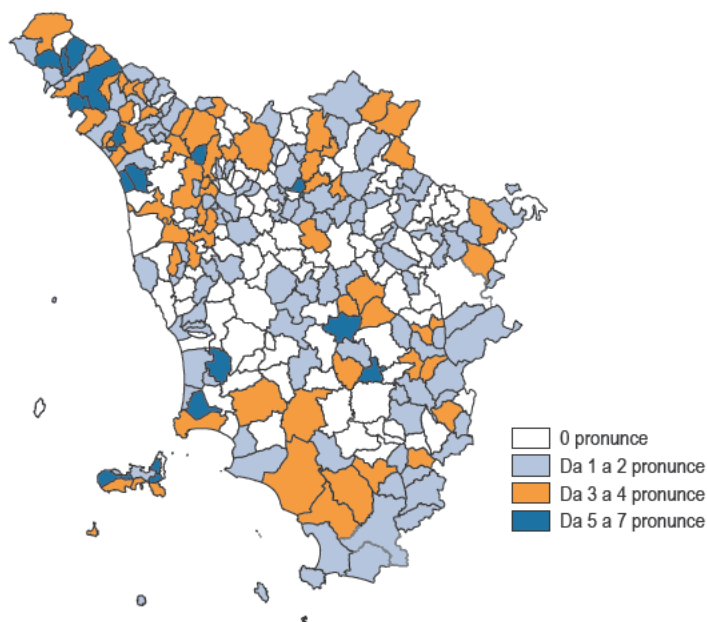
Fonte: monitoraggio Corte dei Conti Sezione Toscana

Tra le aree di criticità si trovano quasi tutti i capoluoghi come Siena (oltre 5 pronunce), Carrara, Pistoia e Grosseto (oltre 3 pronunce ognuna), Massa, Livorno, Prato e Firenze (da 1 a 2 pronunce), oltre a larga parte della Lunigiana e della Garfagnana. Ugualmente coinvolte anche l'Area fiorentina e del Mugello, il grossetano e parte del senese del Casentino e della Val di Cornia.

Sono le irregolarità in merito al "risultato di amministrazione" le più ricorrenti e con frequenza crescente negli anni più recenti, tanto da determinare quindi in larga parte l'aumento delle pronunce (pari a 196 nel 2010, contro le 17 del 2005 e 2006). In questo ambito, alle contestazioni più tradizionali (dal disavanzo di amministrazione alla inattendibilità del risultato di amministrazione), si aggiungono pronunce su nuove irregolarità (dalla presenza di debiti fuori bilancio alla elevata vetustà dei residui, dalla difficoltà nella gestione dei flussi di cassa alle irregolarità di costruzione e mantenimento degli equilibri di bilancio). Tra le nuove gravi irregolarità riscontrate, la più significativa riguarda la vetustà dei residui, indicazione di un fenomeno in crescita nell'ultimo periodo e che, per le possibili conseguenze sulla sana gestione contabile degli enti, è stato posto sotto osservazione.

Con l'introduzione del D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito dalla Legge n. 213 del 7 dicembre 2012, gli enti destinatari di pronuncia specifica di accertamento da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della deliberazione della richiamata pronuncia specifica di accertamento, i necessari provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità riscontrate ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti, trasmessi alle competenti Sezioni regionali, vengono esaminati nei successivi trenta giorni dal ricevimento.

Figura 4.4  
FREQUENZA DELLE PRONUNCE: I COMUNI TOSCANI CRITICI



Fonte: monitoraggio Corte dei Conti Sezione Toscana

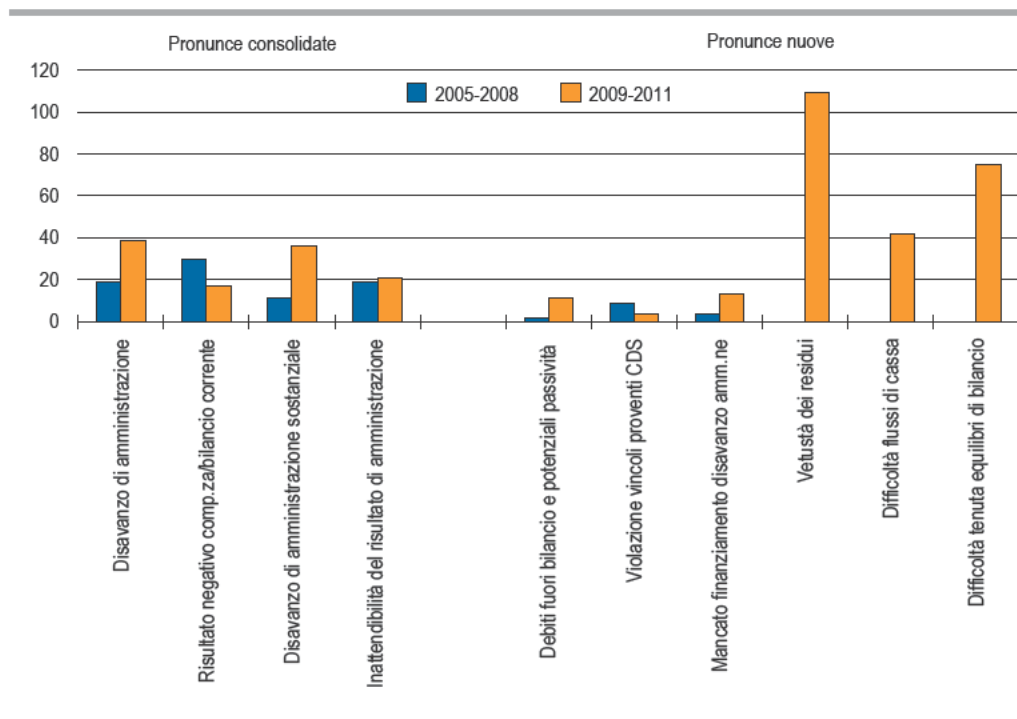
Pertanto, a partire dal 2013, in un arco temporale complessivo di circa 90 giorni, l'ente locale destinatario di pronuncia specifica di accertamento è tenuto ad avviare azioni idonee per la rimozione delle irregolarità riscontrate, significando quindi adempimenti più stringenti per gli enti nel porre in essere misure di risanamento in merito a quanto rilevato dalla Corte. Come pure, in assenza delle misure correttive adottate dall'ente, o in caso di una loro valutazione negativa, risulta adesso possibile per la Corte stessa comminare la preclusione dell'attuazione di quei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

In ottemperanza quindi al dispositivo di cui sopra, che si inquadra nell'ambito del controllo monitoraggio di cui all'art. 1, comma 166 della L. 266/2005, la Sezione di controllo toscana, nell'ambito dell'analisi effettuata sul rendiconto della gestione 2011, ultimo esercizio controllato ad oggi, ha individuato n. 98 enti destinatari di pronunce specifiche di accertamento, con conseguenti misure correttive da adottare. Per nove di questi enti, in presenza di specifiche gravi irregolarità, quali la presenza di un disavanzo di amministrazione o di uno squilibrio della gestione corrente, ovvero la presenza di debiti fuori bilancio non finanziati, la Sezione ha applicato il nuovo sistema sanzionatorio disponendone il blocco della spesa introdotto dalla norma sopra citata.

Il D.L. 174 sopra menzionato introduce inoltre, all'art. 3, comma 1, un nuovo strumento per la rimozione di gravi situazioni di squilibrio finanziario, affidando però tale strumento agli enti locali. L'Ente, infatti, valutando la propria situazione finanziaria e riscontrando squilibri strutturali di bilancio tali da provocarne il dissesto finanziario, ovvero squilibri non superabili attraverso le misure ordinarie previste dall'ordinamento contabile, può ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, attraverso

l'adozione di un "piano di riequilibrio pluriennale". Il piano, inviato prima alla competente commissione ministeriale, viene poi valutato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Il diniego da parte della Corte del piano stesso, il grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario al termine del periodo di durata del piano, comporta come effetto l'avvio della procedura di dissesto dell'ente. Nel panorama degli enti toscani tale strumento di risanamento è stato utilizzato, già nel primo anno di attuazione della norma, da quattro comuni e ciò non può che significare il sintomo di una diffusa difficoltà da parte degli stessi enti locali nella gestione del bilancio attraverso gli strumenti ordinari previsti dal quadro normativo vigente.

Grafico 4.5  
PRONUNCE IN MERITO AI RISULTATI DI AMMINISTRAZIONE: DETTAGLIO PER GRAVI IRREGOLARITÀ  
N. pronunce nei due periodi 2005-2008 e 2009-2011



Fonte: monitoraggio Corte dei Conti Sezione Toscana

È evidente, dunque, come le difficoltà del quadro regolativo ed economico si riflettano sulle partite finanziarie e sui bilanci degli enti, che, da un lato, rappresentano uno strumento indiscusso di analisi ed interpretazione della finanza pubblica e, dall'altro, sono oggetto dell'attività di controllo della Corte dei conti, che, con i suoi pronunciamenti, rappresenta una importante fonte di indicazione per gli enti locali per il conseguimento e mantenimento nel tempo di una sana gestione finanziaria.



Parte seconda

GLI ASSETTI ISTITUZIONALI E IL NUOVO CAPITALISMO PUBBLICO

---



## 5. DIMENSIONE COMUNALE ED EFFICACIA: UN ASPETTO MENO NOTO DELLA FRAMMENTAZIONE ISTITUZIONALE

---

*Sabrina Iommi*

### 5.1 Compiti dei governi locali e dimensione ottima

La questione della dimensione ottima degli enti locali è da molti anni al centro del dibattito accademico e politico nel nostro paese, anche se gli effetti pratici ad oggi ottenuti sono molto esigui.

La letteratura economica non ha ancora raggiunto risultati univoci sulla dimensione efficiente dei governi locali, sia perché essa appare molto variabile in relazione al tipo di funzioni esercitate dai diversi enti (Capello e Camagni, 2000; Fraschini e Osculati, 2006), sia perché molti osservatori ritengono che esista un *trade-off* significativo fra tutela del tasso di democrazia dei governi locali e dimensione degli stessi, quindi, tra le ragioni dell'identità e della partecipazione e quelle dell'efficienza (Swianiewicz, 2002). A ciò si deve aggiungere il fatto che gli assetti istituzionali sono di solito il risultato di eventi storici di lungo periodo e dei rapporti di forza tra le diverse élite, per cui essi risultano molto variabili in relazione ai diversi contesti nazionali e non è emerso finora un modello univoco di riferimento (Baldersheim e Rose, 2010).

Pur con i limiti evidenziati, tuttavia, è vero anche che in alcuni paesi si è proceduto alla revisione periodica di dimensioni, livelli e funzioni dei governi locali, al fine di renderli più compatibili con l'evoluzione dei fenomeni socio-economici e con la disponibilità di risorse. Di solito, infatti, la revisione dei confini degli enti locali è avvenuta in seguito ai processi di industrializzazione e urbanizzazione che hanno cambiato in modo radicale la distribuzione territoriale della popolazione, come pure in seguito al progresso tecnologico avvenuto nelle modalità di trasporto e comunicazione che hanno ridotto il vincolo della prossimità. Altri cause che possono aver dato avvio ai processi di riorganizzazione istituzionale sono da ricercarsi nei processi di decentramento, che hanno rafforzato il potere decisionale degli enti locali condizionandolo però al raggiungimento di una scala minima adeguata e nella crescita della cogenza dei vincoli di bilancio, che hanno reso impellenti sia la riduzione del livello complessivo della spesa pubblica, sia la riorganizzazione della sua composizione al fine di procedere a tagli selettivi (operazioni di *spending review*).

La revisione degli assetti istituzionali, che altro non è che la riorganizzazione del processo decisionale pubblico per renderlo più adeguato alle condizioni del contesto, attiene dunque a questioni di efficienza ed efficacia.

Le ragioni del primo tipo sono probabilmente più conosciute: è evidente che in un sistema in cui le risorse pubbliche scarseggiano, occorre correggere le diseconomie di scala e le ridondanze per ridurre i costi, salvaguardando il più possibile l'offerta dei servizi, che incide direttamente sul benessere della popolazione.

Meno note sembrano essere invece le ragioni del secondo tipo, legate al fatto che dimensioni eccessivamente ridotte comportano una dotazione di risorse finanziarie e

di competenze talmente ridotta da non consentire neppure lo svolgimento adeguato delle funzioni di base.

## 5.2

### Confini degli enti locali e identità

Prima di entrare nel merito delle questioni di efficienza ed efficacia conviene però riflettere brevemente anche sul tema dell'identità, in quanto si tratta dell'argomento di solito utilizzato per la difesa del mantenimento degli assetti esistenti.

In breve, coloro che si contrappongono alla revisione dei confini istituzionali tradizionali sostenendo che essi rispondono alle identità locali assumono che queste ultime siano immutabili nel tempo, fissate una volta per tutte e non piuttosto un fenomeno in evoluzione continua, fortemente influenzato dagli spostamenti territoriali della popolazione (abbandono delle aree rurali, migrazioni nazionali e internazionali) e dalle modalità di comunicazione e trasporto.

Nel caso in cui l'obiettivo sia quello di salvaguardare la massima corrispondenza tra senso di appartenenza alla comunità locale e confine dell'istituzione deputata a governarla, è necessario quindi ridefinire che cosa si intende per comunità locale. Un'idea semplice, ma efficace è quella che identifica la comunità locale con i luoghi della frequentazione quotidiana, ambito in cui si consolidano le relazioni sociali e si domandano i servizi pubblici di base e che può essere ragionevolmente approssimato con le aree del pendolarismo quotidiano. È evidente che si tratta di ambiti territoriali molto più estesi di quelli dei governi locali esistenti: per rendere l'idea in Toscana ci sono 287 comuni e 51 aree del pendolarismo quotidiano.

Altro tema poco noto è che l'identità può essere declinata a vari livelli territoriali (si può percepire l'appartenenza al proprio quartiere, ma anche alla propria regione), ma non sempre scegliere il più basso porta vantaggi in merito al funzionamento democratico.

Da una parte ripartizioni piccole sono più omogenee al loro interno e quindi più facilmente coalizzabili intorno a pochi interessi comuni, da cui discende la maggiore partecipazione, mentre la conoscenza diretta tra elettori ed eletti consente un controllo basato su relazioni fiduciarie su contatti *face-to-face*. D'altro canto, non è automatico che collettività così costruite garantiscano un miglior benessere collettivo, per alcuni limiti evidenti che le caratterizzano. In primo luogo, le comunità molto piccole hanno il difetto di non essere autosufficienti dal punto di vista della soddisfazione dei bisogni quotidiani. Al restringersi dei confini territoriali, infatti, la capacità di intervento si riduce ad un numero molto limitato di servizi di base, con il risultato che i cittadini potrebbero essere perfettamente d'accordo, partecipare attivamente e controllare perfettamente i loro rappresentanti, ma non aver più nessuna possibilità di azione. Inoltre, i cittadini hanno bisogno di far rappresentare i loro interessi presso i livelli di governo più alti e anche in questo caso una dimensione eccessivamente ridotta implica una perdita di visibilità e con essa di potere decisionale (Fiorillo 2011). In terzo luogo, la democrazia è un prodotto complesso, che include tra i suoi molti aspetti la prossimità delle istituzioni, ma anche la varietà di opinioni e il confronto tra esperienze e aspirazioni, che arricchiscono la riflessione e stimolano il cambiamento, comunità troppo ristrette rischiano in questo senso di risultare asfittiche e conservatrici (Fraschini e Osculati 2006). La conoscenza diretta e le relazioni immediate fra amministratori e cittadini, infine, potrebbe esporre i primi a pressioni improprie, che vanno contro l'interesse generale della collettività.

### 5.3

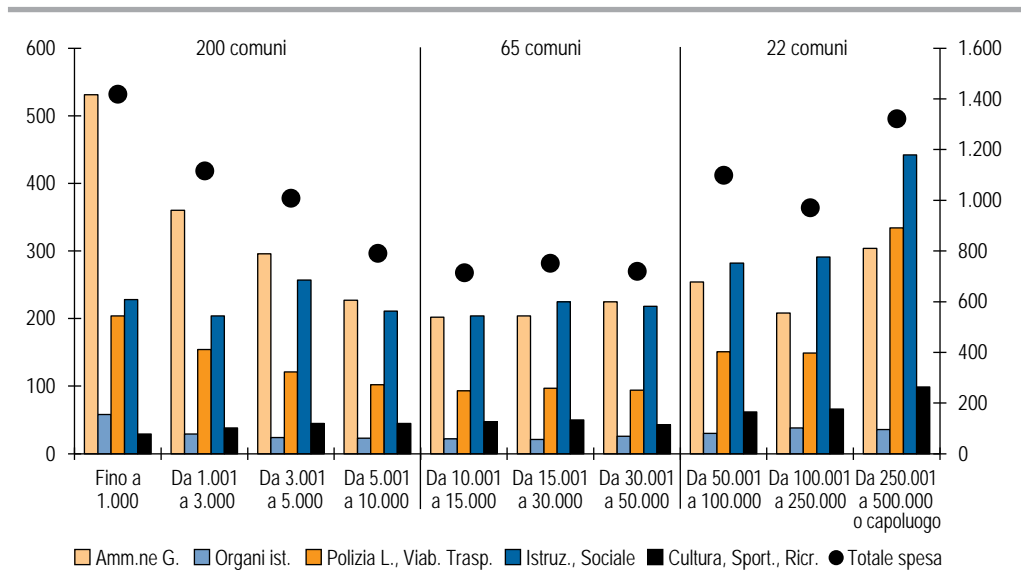
#### Dimensione degli enti ed efficienza

Il problema dei piccoli comuni è ben noto. La taglia demografica eccessivamente ridotta non consente lo sfruttamento di economie di scala e di scopo nella produzione dei servizi alla popolazione, con il risultato che tali enti finiscono per sostenere costi elevati per fornire alle famiglie e alle imprese un pacchetto di servizi molto povero. La presenza di costi fissi elevati si traduce in una composizione sfavorevole della spesa, in cui pesano molto le funzioni connesse al “funzionamento della macchina amministrativa” e in cui rimangono poche risorse, umane e finanziarie, da dedicare all’erogazione vera e propria dei servizi ai cittadini.

Il grafico 5.1 conferma come i comuni di minore dimensione abbiano una struttura dei costi sfavorevole. I costi di funzionamento degli enti, approssimati con le spese per l’amministrazione generale (costo della burocrazia) e per gli organi istituzionali (costo della politica) mostrano infatti un’incidenza eccessiva nei comuni fino a 10mila abitanti. Tale risultato deriva soprattutto dal peso delle funzioni di amministrazione generale, mentre i costi della politica risultano molto contenuti se considerati in termini pro capite (diverso è se consideriamo il costo della politica per la totalità dei piccoli comuni, che sono molto numerosi). La numerosità dei casi disponibili (per la Toscana sono 200 i comuni fino a 10mila abitanti) è garanzia dell’affidabilità della relazione tra piccola dimensione e incidenza dei costi fissi, mentre lo stesso non può dirsi per la parte crescente della curva, ovvero per i comuni con più di 50mila abitanti, per i quali i casi osservabili sono solo 22 e la complessità delle funzioni svolte è sicuramente maggiore.

Grafico 5.1

COMUNI TOSCANI. SPESA CORRENTE PRO CAPITE COMPLESSIVA (SCALA DX) E PER ALCUNE FUNZIONI (SCALA SX), 2010



Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati dei Conti Consuntivi

È certo, dunque, che l’eccesso di frammentazione provochi moltiplicazione dei costi fissi e quindi inefficienza.

Il *deficit* di efficienza dei piccoli comuni si trasforma velocemente, però, in un *deficit* di efficacia: gli enti sottodimensionati alla fine non sono in grado di far fronte ai bisogni dei loro cittadini, perché le limitate risorse di cui dispongono vengono quasi totalmente assorbite da una struttura organizzativa ormai superata.

La questione è annosa e sono numerosi gli strumenti adottati nel corso del tempo per portare la dimensione degli enti a quella minima efficiente, basti pensare alla creazione di società *ad hoc* per la gestione dei servizi a rilevanza industriale (in cui sono necessari grandi investimenti infrastrutturali), alla crescente separazione tra responsabilità di gestione e di produzione con l'affidamento esterno di quest'ultima, come pure alla promozione di varie forme di cooperazione interistituzionale (consorzi, convenzioni, unioni).

Proprio la numerosità dei correttivi adottati deve però spingere alla riflessione.

Da un lato, infatti, sotto una certa soglia dimensionale, anche l'adozione di tutta una serie di correttivi può risultare insufficiente e pur ipotizzando di voler conservare al livello comunale solo il "pacchetto minimo delle funzioni", vale a dire la raccolta dei bisogni della popolazione e il controllo sui servizi prodotti da operatori esterni, l'ente deve comunque dotarsi di un livello minimo di struttura politica e amministrativa che continuerebbe ad operare in condizioni di inefficienza, sottraendo risorse altrimenti destinabili ai servizi. Anche la gestione delle funzioni di base, dunque, richiede risorse e competenze che solo una taglia demografica non eccessivamente ridotta può sopportare (Fraschini e Osculati, 2006).

Dall'altro lato, è necessario interrogarsi su quali siano le ragioni per il mantenimento dell'assetto istituzionale vigente nella situazione limite, ma non così rara nei fatti, in cui tutte le funzioni di rilievo vengono gestite ad un livello territoriale superiore a quello della rappresentanza democratica. Il mantenimento dello scarto fra luoghi di rilevazione delle preferenze e luoghi di organizzazione delle risposte a tali preferenze risulta allo stesso tempo costoso e poco trasparente, contravvenendo anche al principio del maggior controllo dei cittadini sugli amministratori locali che la teoria del federalismo riconosce agli enti locali. Quando la taglia del governo locale è eccessivamente lontana da quella ottimale produce costi per tutti i soggetti sociali, per i cittadini che usufruiscono di un pacchetto molto povero di servizi pubblici locali e per gli amministratori che hanno spazi di decisione politica praticamente nulli. L'adozione di forme di organizzazione, gestione e produzione dei servizi sovralocali per tutte le funzioni di competenza può servire a risolvere parzialmente il problema dell'efficienza, ma di fatto svuota di senso il mantenimento dell'assetto attuale e pone il problema della minore trasparenza e dell'emergere di costi di transazione. In molte analisi economiche, non a caso, l'adozione di forme di cooperazione interistituzionale è ritenuta una soluzione di *second best* rispetto all'accrescimento dimensionale, che riunisce invece i vantaggi di sfruttare le economie di scala, mantenere le capacità di controllo in capo agli elettori locali (*accountability*), ridurre i costi di transazione e i tempi delle decisioni collettive (OECD, 2006).

Ciò che deve destare preoccupazione, dunque, è che i comuni sotto dimensionati assorbono risorse per esercitare una funzione debole, uniscono cioè inefficienza e inefficacia. Quest'ultima deriva dalla povertà delle risorse umane a disposizione, che non consente lo sviluppo di competenze specialistiche, dalla scarsità delle risorse

finanziarie residue, una volta sostenuti gli inevitabili costi di funzionamento della struttura, dalla selezione avversa che interessa anche gli amministratori locali, che finiscono per essere persone di buona volontà, disposti anche ad azioni di pura liberalità, ma con scarsa formazione specialistica.

Alcune evidenze delle difficoltà segnalate si trovano nelle tabelle successive.

In rapporto alla popolazione residente, la dotazione organica dei piccoli comuni appare infatti eccessiva, con riflessi negativi sui costi che si impongono ai cittadini, di contro però le risorse umane e le competenze che essi possono permettersi rischiano di essere insufficienti per lo svolgimento adeguato delle funzioni di competenza. Per fare solo un esempio, utilizzando la presenza di personale dirigente come *proxy* della disponibilità di competenze specialistiche, i dati relativi al personale dei comuni toscani evidenziano che occorre raggiungere una dimensione di 30mila abitanti per ottenere la corrispondenza ideale di 1 dirigente per ciascuna delle 6 funzioni fondamentali dei comuni individuate dalla normativa sul federalismo fiscale (L. 42/2009) (Tab. 5.2). Le dotazioni organiche dei piccoli comuni rischiano dunque di essere allo stesso tempo inefficienti, perché destinate a servire un numero troppo ristretto di cittadini, e inefficaci perché non messe in condizione, dalla povertà della struttura di appartenenza, di esercitare adeguatamente le funzioni di competenza<sup>5</sup>.

Tabella 5.2  
COMUNI TOSCANI. DOTAZIONE DI PERSONALE DIPENDENTE. 2010

	Totale dipendenti per 1.000 residenti	Dirigenti per 100 non dirigenti	Dirigenti per ciascuna delle 6 funzioni fondamentali
Fino a 1.000	11,7	0,7	0,0
Da 1.001 a 3.000	8,4	1,8	0,0
Da 3.001 a 5.000	7,4	2,4	0,1
Da 5.001 a 10.000	6,7	2,0	0,2
Da 10.001 a 15.000	6,4	2,8	0,4
Da 15.001 a 30.000	6,6	3,0	0,7
Da 30.001 a 50.000	6,4	3,0	1,2
Da 50.001 a 100.000	7,9	2,5	1,8
Da 100.001 a 250.000 o capoluogo	7,5	2,4	2,9
Da 250.001 a 500.000	12,2	1,5	10,8

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Ministero del Tesoro - Conto annuale del personale

Lo stesso problema si verifica prendendo in considerazione il ruolo degli amministratori locali, essi impongono un costo ai cittadini che è limitato se espresso in dimensione assoluta, ma di rilievo se rapportato al numero delle persone rappresentate, a fronte di un potere decisionale molto ridotto, qui misurato utilizzando come *proxy* le risorse finanziarie residue una volta finanziate i costi di funzionamento dell'ente (Tab. 5.3). La scarsa capacità di agire, dunque, è il limite maggiore dei comuni sottodimensionati, i quali si trovano di fatto nell'impossibilità di offrire ai loro cittadini i servizi necessari.

<sup>5</sup> Un esempio di tali difficoltà è riscontrabile nei tempi lunghi necessari per l'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale. I comuni di piccola taglia impiegano mediamente 7 anni a fronte di 5 per la formazione del piano strutturale e del correlato regolamento urbanistico (Agnoletti, 2012).

Tabella 5.3  
COMUNI TOSCANI. CARATTERISTICHE DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI. 2010

	Totale amministratori locali* (stime)	Totale amministratori locali per 1.000 residenti	Potere decisionale di ciascun amministratore locale (euro)
Fino a 1.000	198	17,2	52.122
Da 1.001 a 3.000	853	6,6	114.705
Da 3.001 a 5.000	837	4,5	162.118
Da 5.001 a 10.000	1.174	2,3	232.943
Da 10.001 a 15.000	705	1,8	301.089
Da 15.001 a 30.000	774	1,1	477.306
Da 30.001 a 50.000	316	0,9	537.487
Da 50.001 a 100.000	73	0,6	1.280.956
Da 100.001 a 250.000 o capoluogo	683	0,7	1.048.009
Da 250.001 a 500.000	171	0,5	2.132.745

\* si intende la somma di sindaci, assessori, consiglieri comunali e di quartiere  
Fonte: stime IRPET ed elaborazioni su dati Certificati dei Conti consuntivi

## 5.5 Conclusioni

Il compito dei governi locali è quello di fornire beni e servizi ai residenti di una particolare area geografica, i quali esprimono le loro preferenze tramite l'elezione dei propri amministratori e contribuiscono al finanziamento dell'offerta locale con il pagamento di tributi e tariffe. Dal buon funzionamento del meccanismo descritto dipende il benessere delle famiglie insediate, ma anche il grado di attrattività dei diversi territori nei confronti delle imprese. La geografia degli enti locali è inoltre strettamente intrecciata con questioni identitarie, per il fatto che essa è al contempo risultato e fonte del senso di appartenenza degli individui alla comunità. Ogni ragionamento sulla dimensione ottima del governo locale, dunque, deve tener conto di una pluralità di criteri da cui dipende l'adeguatezza degli assetti istituzionali: efficienza, efficacia, equità e infine identità, partecipazione e controllo.

Pur avendo in mente la complessità di criteri descritti, è evidente che il governo comunale rappresenta l'unità istituzionale minima, che deve trovare corrispondenza con i luoghi e i bisogni della quotidianità. Si può ragionevolmente immaginare, dunque, che ridurre l'attuale frammentazione ricomponendo le aree secondo gli spostamenti giornalieri della popolazione possa rappresentare un buon criterio per tenere insieme le ragioni dell'identità e quelle dell'efficienza e dell'efficacia. Da un lato, poiché i bacini del pendolarismo quotidiano sono molto meno numerosi degli attuali enti, si otterrebbe nei fatti la crescita della dimensione media, con recuperi di efficienza connessi allo sfruttamento delle economie di scala. D'altro canto, la crescita dimensionale consentirebbe anche un rafforzamento dell'azione degli amministratori locali, con un guadagno netto in termini di efficacia.



## 6. IL PERSONALE

---

*Silvia Duranti*

Negli ultimi anni le dinamiche degli organici degli enti locali sono state profondamente influenzate da disposizioni volte a contenere il *turn over* limitando le assunzioni a tempo indeterminato, che hanno contribuito a determinare un mutamento nella composizione e nelle caratteristiche del personale degli enti locali. Le restrizioni alla possibilità di assumere con contratti a tempo indeterminato hanno infatti comportato una progressiva contrazione degli organici, a favore di forme di lavoro più flessibili e temporanee, come i contratti a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa.

Con l'obiettivo di descrivere dinamiche e caratteristiche del personale degli enti locali toscani, nel § 6.1 saranno riassunte le principali disposizioni normative volte a contenere le assunzioni e il *turn over* nella Pubblica Amministrazione e nei §§ 6.2 e 6.3 saranno trattate le principali conseguenze rispettivamente in termini di consistenza e caratteristiche degli organici a tempo indeterminato degli enti locali; nel § 6.4 l'enfasi sarà su quelle forme contrattuali che progressivamente hanno guadagnato terreno all'interno di Comuni e Province, in particolare i contratti atipici, ma anche il *part-time*.

### 6.1

#### L'evoluzione del quadro normativo

La gestione del personale degli enti locali è ormai da oltre un decennio limitata da provvedimenti volti a contenere le assunzioni e il *turn over* nella Pubblica Amministrazione. Negli ultimi anni i vincoli in termini di personale degli enti locali sono stati ulteriormente rafforzati a causa del peggioramento del quadro finanziario e dell'esigenza di assicurare obiettivi di risparmio certi, che ha portato il legislatore ad intervenire sulla Pubblica Amministrazione in modo sempre più puntuale. La normativa si è quindi stratificata nel tempo, prevedendo misure diverse sul fronte delle spese per il personale e su quello delle assunzioni in senso stretto.

In particolare, la normativa prevede oggi per tutti gli enti locali un prerequisito per poter procedere a effettuare assunzioni e incrementi di spesa di personale; secondo la L. 44/2012 non possono effettuare assunzioni a qualunque titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale solo gli Enti locali nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50% delle spese correnti.

Gli enti che rispettano tale requisito possono effettuare assunzioni rispettando comunque delle regole per il contenimento della spesa per il personale, differenziate tra enti sottoposti e non sottoposti al Patto di Stabilità interno<sup>6</sup>.

Quanto alle limitazioni sul numero di assunzioni, le regole sono diverse a seconda della tipologia contrattuale. Sulle assunzioni a tempo indeterminato i vincoli sono più

---

<sup>6</sup> In particolare, gli enti sottoposti al Patto devono assicurare la riduzione della spesa per personale rispetto all'anno precedente (L. 78/2010), mentre gli enti non coinvolti nel Patto hanno come riferimento l'ammontare di spese per il personale dell'anno 2008 (L. 44/2012).

stringenti e nuovamente differenziati tra enti locali a seconda del coinvolgimento o meno all'interno del Patto di Stabilità. Secondo la L. 44/2012, gli enti sottoposti al Patto possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente; sono previste tuttavia delle deroghe per le assunzioni di specifici profili, in particolare nell'ambito della polizia locale, della istruzione pubblica e del settore sociale. Gli enti non soggetti al patto di stabilità possono invece procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nell'anno precedente.

Sul fronte dei contratti atipici, solo in anni più recenti sono intervenute misure volte a limitare la precarizzazione della Pubblica Amministrazione.

Da un lato, tali misure hanno introdotto restrizioni alla possibilità di instaurare nuovi rapporti di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni; si tratta, in particolare del D.lgs 78/2010, che ha posto come limite alla spesa per assunzioni con contratto a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa il 50% della spesa sostenuta per lo stesso titolo nell'anno 2009, con deroghe ammesse per specifici profili di lavoratori<sup>7</sup>. Per quanto riguarda i contratti di collaborazione, la più recente L. 228/2012 ha introdotto anche drastiche limitazioni alla possibilità di proroga e il divieto di rinnovo.

Al tempo stesso, altre misure hanno cercato di favorire una graduale stabilizzazione del cd. "preariato storico", in modo da ricondurre a livelli fisiologici l'utilizzo delle forme di lavoro flessibile. Si ricordano a tal proposito le stabilizzazioni del personale precario previste dalle Leggi Finanziarie per il 2007 e 2008 e, più recentemente, i provvedimenti contenuti nella L. 228/2012.

## 6.2

### Le dinamiche del personale a tempo indeterminato

Nell'ultimo decennio i provvedimenti relativi alla limitazioni di nuove assunzioni di personale hanno determinato una considerevole riduzione dei dipendenti a tempo indeterminato degli enti locali toscani, in linea con quanto avvenuto nel comparto Regioni e Autonomie Locali a livello nazionale. La tabella 6.1 mostra come nell'arco di poco più di un decennio i dipendenti a tempo indeterminato degli enti locali toscani siano passati da oltre 35.600 a poco più di 31.000, con una perdita di quasi 4.500 posizioni di lavoro. Tale dinamica è legata essenzialmente alla riduzione del personale dei Comuni (-14%), poiché l'organico provinciale è rimasto pressoché stabile nel periodo 2001-2012.

È interessante notare come la dinamica dell'organico degli enti locali sia stata influenzata non solo dai provvedimenti limitanti le assunzioni a tempo indeterminato, ma anche da quelli volti a favorire una stabilizzazione del personale precario: nel periodo considerato l'unica inversione di tendenza è infatti ravvisata nel 2008, con un debole aumento dei dipendenti a tempo indeterminato collegabile alle disposizioni contenute nella Finanziaria 2007.

Dividendo il periodo di osservazione in due sotto-periodi, si osserva come nei primi anni Duemila la riduzione del personale abbia riguardato perlopiù gli organici comunali (diminuiti del 8,6% dal 2001 al 2006), a fronte di un debole aumento di quelli provinciali

<sup>7</sup> Sono ammesse delle deroghe al tetto di spesa per le assunzioni flessibili necessarie allo svolgimento delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale.

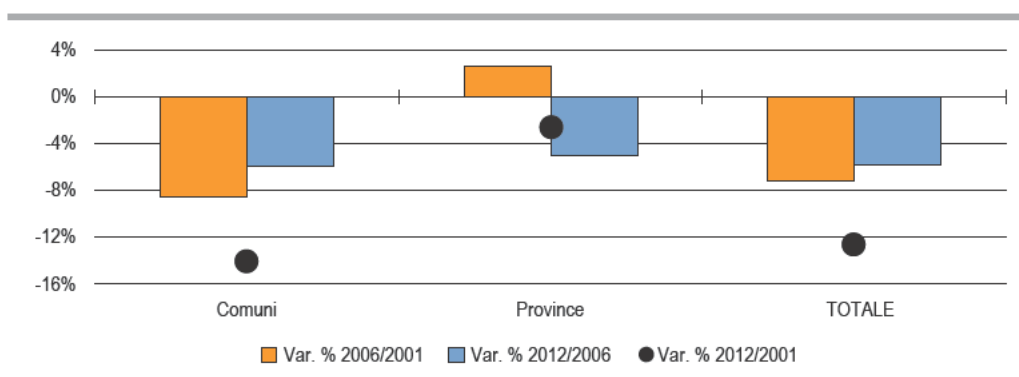
(+2,6%). Negli anni più recenti, i provvedimenti restrittivi sul fronte delle assunzioni hanno determinato una riduzione del numero di dipendenti a tempo indeterminato anche nelle Province (-5% dal 2006 al 2012), seppur in misura inferiore a quanto avvenuto nei Comuni (-6%).

Tabella 6.1  
PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO PER TIPOLOGIA DI ENTE. 2001-2012

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Comuni	31.115	30.934	30.015	29.570	29.251	28.439	28.250	28.590	28.264	28.130	27.367	26.739
Province	4.577	4.776	4.765	4.796	4.769	4.695	4.672	4.803	4.791	4.745	4.598	4.459
TOTALE	35.692	35.710	34.780	34.366	34.020	33.134	32.922	33.393	33.055	32.875	31.965	31.198

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

Grafico 6.2  
EVOLUZIONE DEL PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO PER TIPOLOGIA DI ENTE. 2001-2012  
Variazioni %



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

In linea col trend decrescente del personale a tempo indeterminato, si osserva nel periodo analizzato un rapporto tra assunzioni e cessazioni generalmente inferiore all'unità, con l'eccezione degli anni in cui si sono verificate le stabilizzazioni di alcune tipologie di lavoratori atipici, come ad esempio il 2008.

Tabella 6.3  
ASSUNZIONI E CESSAZIONI DI PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO PER TIPOLOGIA DI ENTE. 2003-2012

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Assunzioni</i>										
Comuni	712	1.064	745	618	1.402	1.922	1.137	1.640	386	593
Province	201	256	146	141	225	358	274	231	60	63
TOTALE	913	1.320	891	759	1.627	2.280	1.411	1.871	446	656
<i>Cessazioni</i>										
Comuni	1.578	1.516	1.064	1.432	1.591	1.582	1.463	1.771	1.151	1.221
Province	213	225	173	215	248	227	286	277	198	202
TOTALE	1.791	1.741	1.237	1.647	1.839	1.809	1.749	2.048	1.349	1.423
<i>Assunzioni/Cessazioni</i>										
Comuni	0,5	0,7	0,7	0,4	0,9	1,2	0,8	0,9	0,3	0,5
Province	0,9	1,1	0,8	0,7	0,9	1,6	1,0	0,8	0,3	0,3
TOTALE	0,5	0,8	0,7	0,5	0,9	1,3	0,8	0,9	0,3	0,5

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

### 6.3

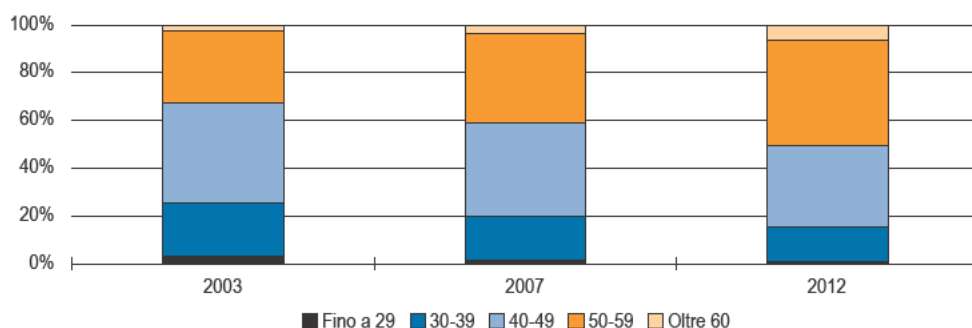
#### Le caratteristiche dell'organico degli enti locali: una forza lavoro in evoluzione

I provvedimenti presi negli ultimi anni dal Governo centrale per regolare le assunzioni presso gli enti locali hanno determinato effetti rilevanti sulla composizione del loro personale a tempo indeterminato.

Una prima naturale conseguenza è rappresentata dal progressivo invecchiamento degli organici (Graf. 6.4), resa evidente dall'aumento del peso delle fasce d'età più anziane: gli over 50 rappresentavano nel 2012 il 51% degli occupati presso gli enti locali toscani, un dato 18 punti percentuali più alto di quello registrato nel 2003. Dal 2003 al 2012 il peso delle classi di età inferiori è contestualmente diminuito, in modo più o meno evidente, in tutti gli enti locali e oggi i giovani sotto i 30 anni rappresentano solo l'1% dei dipendenti a tempo indeterminato di Comuni e Province.

Grafico 6.4

DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI DIPENDENTI A TEMPO INDETERMINATO PER FASCIA D'ETÀ. 2003, 2007 E 2012

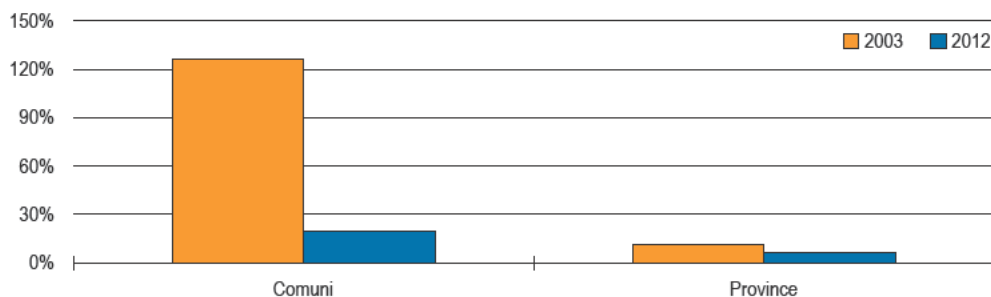


Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

Una tale dinamica della struttura per età del personale degli enti locali genera inevitabilmente problemi legati al mancato ricambio generazionale. Il grafico 6.5 presenta l'indice di ricambio lavorativo, dato dal rapporto tra i dipendenti appartenenti alle classi d'età più giovani (under 30) e quelli potenzialmente in uscita (over 60), evidenziando una sua decisa riduzione nel periodo 2003-2012.

Grafico 6.5

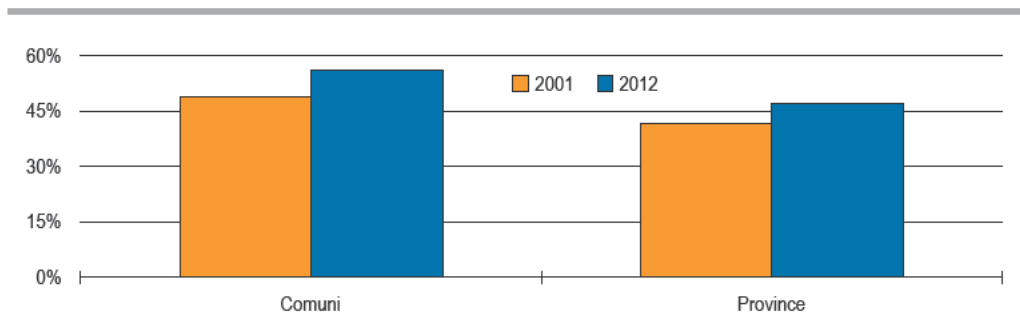
INDICE DI RICAMBIO LAVORATIVO PER TIPOLOGIA DI ENTE. 2003 E 2012



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

Per quanto riguarda la presenza delle donne all'interno degli enti locali toscani, si osserva un buon tasso di femminilizzazione, in linea con quanto avviene in tutto il settore pubblico a livello nazionale. Il grafico 6.6 mostra inoltre che il tasso di femminilizzazione degli enti locali è considerevolmente aumentato negli ultimi 10 anni e presenta valori decisamente elevati nei Comuni, dove le donne rappresentano il 56% del personale strutturato.

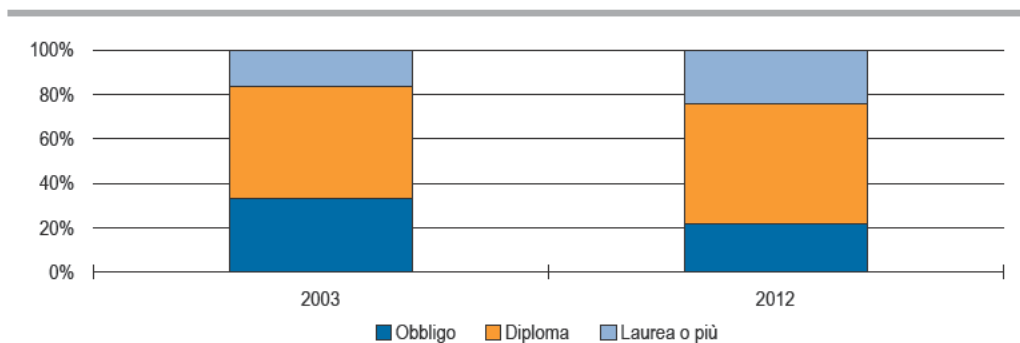
Grafico 6.6  
TASSO DI FEMMINILIZZAZIONE PER TIPOLOGIA DI ENTE. 2001 E 2012



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

Per quanto riguarda la qualificazione del capitale umano degli enti locali, nel periodo considerato si osserva una tendenza all'innalzamento dei livelli medi di istruzione del personale. In particolare, si riduce sensibilmente la percentuale di dipendenti a tempo indeterminato con la sola licenza media (che tuttavia resta sopra il 20% sia per i Comuni che per le Province), si stabilizza la percentuale di diplomati e cresce considerevolmente quella di laureati. In particolare, il personale laureato rappresenta oggi una quota significativa del personale Province (27% dell'organico), mentre i Comuni si caratterizzano per una forza lavoro mediamente meno qualificata (il 22% è in possesso di laurea).

Grafico 6.7  
DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI DIPENDENTI DEGLI ENTI LOCALI PER TITOLO DI STUDIO. 2003 E 2012  
Valori %



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

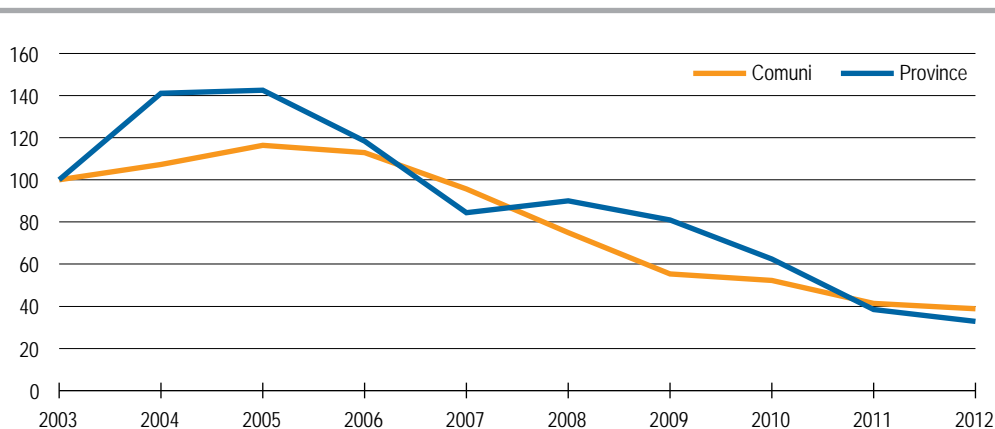
## 6.4

### Enti locali e flessibilità del lavoro

- *Il ricorso ai contratti atipici*

I limiti alle assunzioni di personale, che fino al 2008 hanno riguardato perlopiù i contratti a tempo indeterminato, hanno favorito un crescente ricorso da parte degli enti locali ai contratti di lavoro atipici. Per quanto riguarda le varie tipologie di lavoro non standard, l'archivio del Conto Annuale del personale considera separatamente i contratti di lavoro dipendente (o assimilabili ad essi) e i rapporti di tipo parasubordinato. Per quanto riguarda i primi, il grafico 6.8 mostra come questi, già numerosi nel 2003, abbiano continuato a aumentare in tutti gli enti locali fino al 2006. Negli anni seguenti, i maggiori vincoli imposti dal Governo centrale sulle assunzioni con contratti flessibili e le disposizioni sulla stabilizzazione previste dalle Finanziarie 2007 e 2008 hanno determinato una riduzione dei lavoratori atipici degli enti locali, che nel 2012 erano il 61% in meno rispetto a otto anni prima.

Grafico 6.8  
EVOLUZIONE DEL PERSONALE CON CONTRATTI FLESSIBILI PER TIPOLOGIA DI ENTE. 2003-2012  
Numeri indice: 2003=100

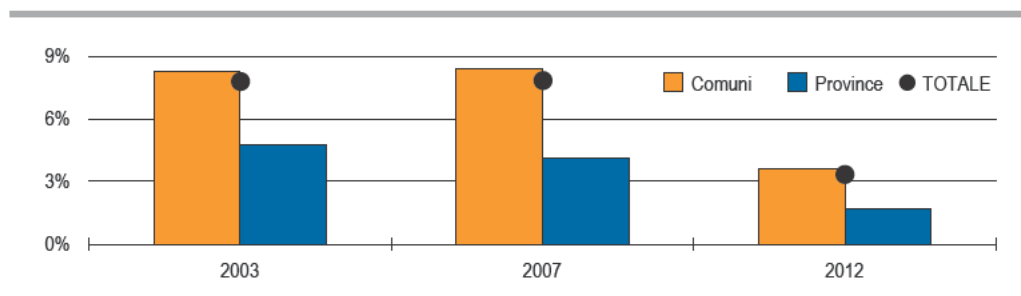


Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

L'aumento del numero dei lavoratori atipici e la contestuale riduzione dei dipendenti a tempo indeterminato hanno provocato, almeno fino al 2006, un aumento dell'incidenza dei precari, come mostra il grafico 6.9. Sono soprattutto i Comuni a registrare un'elevata incidenza di lavoratori atipici, che risulta invece abbastanza contenuta nelle Province. Negli ultimi anni l'incidenza dei lavoratori atipici si è molto ridimensionata, passando dal 7,8% del 2003 al 3,3% del 2012.

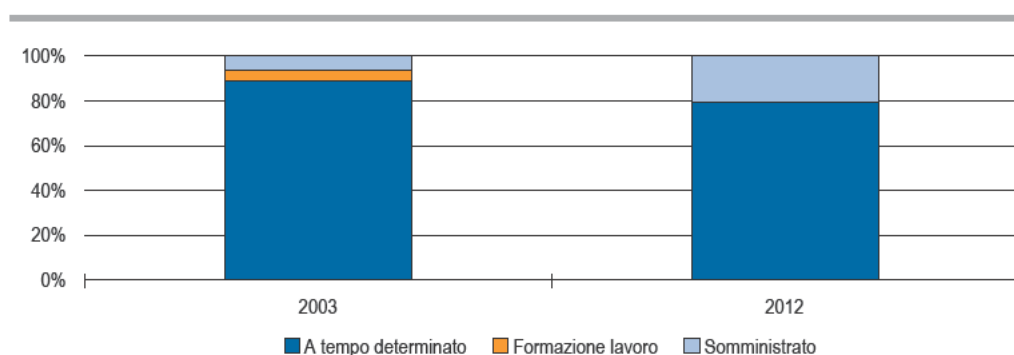
Tra i cosiddetti contratti flessibili la tipologia contrattuale più diffusa è il contratto a tempo determinato, che nel 2012 riguarda oltre 8 atipici su dieci (Graf. 6.10).

Grafico 6.9  
LAVORATORI CON CONTRATTI FLESSIBILI PER TIPOLOGIA DI ENTE. 2003, 2007 E 2012  
% sui lavoratori a tempo indeterminato



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

Grafico 6.10  
LAVORATORI DEGLI ENTI LOCALI CON CONTRATTI FLESSIBILI PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO. 2003 E 2012



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

Tabella 6.11  
LAVORATORI CON CONTRATTI FLESSIBILI PER TIPOLOGIA DI ENTE E CONTRATTO. 2003 E 2012

	A tempo determinato	Formazione lavoro	Interinale	TOTALE
<b>2003</b>				
Comuni	88,5	4,8	6,7	100,0
Province	94,7	5,3	0,0	100,0
<b>2012</b>				
Comuni	77,4	0,5	22,1	100,0
Province	100,0	0,0	0,0	100,0

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

Anche le collaborazioni coordinate e continuative hanno riscosso nel corso degli anni Duemila un notevole successo presso gli enti locali, che spesso vi hanno fatto ricorso per supplire alla carenza di personale strutturato dovuta alle limitazioni alla possibilità di assumere. Tuttavia, recentemente anche l'utilizzo dei contratti di collaborazione ha subito un deciso ridimensionamento, legato all'introduzione di restrizioni alla possibilità di instaurare nuovi rapporti di lavoro anche di tipo non dipendente. Negli enti locali toscani dal 2008 al 2012 sia il numero di contratti di collaborazione attivati che le persone coinvolte hanno subito una riduzione di oltre il 60% (Tab. 6.12). La tabella 6.13 mostra che gli enti locali presentano un comportamento abbastanza differenziato per

quanto riguarda le modalità di utilizzo della collaborazioni coordinate e continuative. Ciò è vero in particolare per quanto riguarda il titolo di studio dei collaboratori. Infatti, se i Comuni fanno ricorso alle collaborazioni sia per i laureati che per i diplomati (e in minima parte anche per titoli inferiori), le Province sembrano utilizzare tale tipologia contrattuale quasi esclusivamente per supplire alla mancanza di professionalità di alto livello necessarie per l'esecuzione di funzioni specializzate (il 98% dei collaboratori è in possesso di un titolo terziario). Più omogeneo appare invece il comportamento degli enti locali in relazione alla durata dei contratti di collaborazione; sia i Comuni che le Province tendono ad attivare contratti di durata medio-lunga, riconducibili non tanto a progetti o attività specifiche e limitate nel tempo, quanto allo svolgimento di mansioni ordinarie per garantire la continuità dei servizi.

Tabella 6.12  
COLLABORAZIONI COORDINATE E CONTINUATIVE: NUMERO DI CONTRATTI ATTIVATI E DI PERSONE COINVOLTE  
PER TIPOLOGIA DI ENTE, 2008 E 2012

	2008	2012	Var. % 2012/2008
<i>Contratti attivi</i>			
Comuni	1.250	518	-59
Province	234	32	-86
TOTALE	1.484	550	-63
<i>Numero complessivo di persone</i>			
Comuni	1.090	429	-61
Province	241	27	-89
TOTALE	1.331	456	-66

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

La tabella 6.13 mostra che gli enti locali presentano un comportamento abbastanza differenziato per quanto riguarda le modalità di utilizzo della collaborazioni coordinate e continuative. Ciò è vero in particolare per quanto riguarda il titolo di studio dei collaboratori. Infatti, se i Comuni fanno ricorso alle collaborazioni sia per i laureati che per i diplomati (e in minima parte anche per titoli inferiori), le Province sembrano utilizzare tale tipologia contrattuale esclusivamente per supplire alla mancanza di professionalità di alto livello necessarie per l'esecuzione di funzioni specializzate (la totalità dei collaboratori è in possesso di un titolo terziario). Meno omogeneo appare invece il comportamento degli enti locali in relazione alla durata dei contratti di collaborazione: mentre i Comuni tendono ad attivare contratti di varie durate, le Province sembrano privilegiare contratti più brevi, forse riconducibili a progetti o attività specifiche e limitate nel tempo.

Tabella 6.13  
COLLABORAZIONI COORDINATE E CONTINUATIVE PER CARATTERISTICHE DEI CONTRATTI E TIPOLOGIA DI ENTE, 2012

	Per durata		
	1-6 mesi	7-12 mesi	Oltre 12 mesi
Comuni	39%	26%	34%
Province	44%	44%	13%
TOTALE	40%	27%	33%
	Per titolo di studio		
	Obbligo	Diploma	Laurea
Comuni	4%	28%	69%
Province	0%	3%	100%
TOTALE	4%	26%	70%

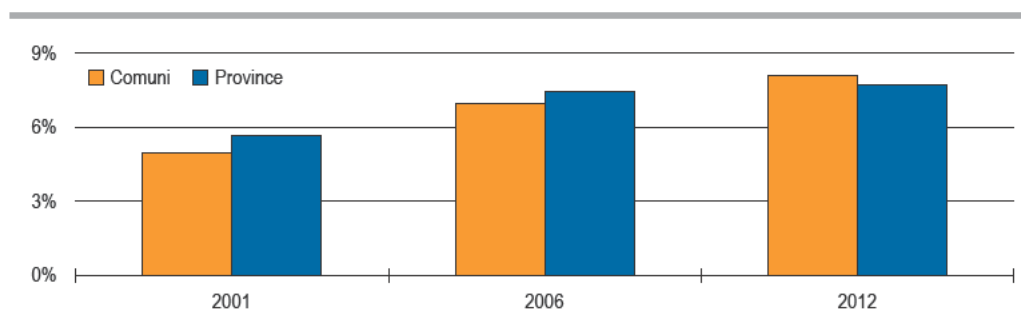
Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale



- *Il ricorso a forme di flessibilità oraria*

Negli ultimi anni l'aumento della flessibilità del lavoro non è avvenuto solo attraverso il ricorso a forme di flessibilità esterna, come i contratti di lavoro atipici, ma anche grazie ad un crescente utilizzo del *part-time*. Ciò rispecchia una tendenza in atto in tutto il mercato del lavoro regionale, legata perlopiù alla crescita della partecipazione femminile e alla necessità di conciliazione tra casa e lavoro. Il grafico 6.14 conferma come l'incidenza del personale a tempo indeterminato impiegato a tempo parziale sia cresciuta di circa 3 punti percentuali negli ultimi undici anni, assestandosi nel 2012 intorno all'8% dell'occupazione totale sia nei comuni che nelle Province (Graf. 6.14).

Grafico 6.14  
LAVORATORI *PART-TIME* PER TIPOLOGIA DI ENTE. 2001, 2006 E 2012  
% sui lavoratori a tempo indeterminato



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Conto Annuale del personale

## 6.5

### Considerazioni conclusive

I vincoli che negli ultimi anni sono stati posti alle assunzioni e alle spese per il personale degli enti locali hanno determinato un progressivo dimagrimento degli organici, favorendo un massiccio ricorso ai contratti atipici per garantire la continuità dei servizi. Ciò ha comportato dei cambiamenti nella composizione del personale strutturato degli enti locali toscani, ormai composto in larga parte da dipendenti appartenenti alle fasce di età più mature, con scarsa rappresentazione dei giovani e limitate possibilità di ricambio generazionale. Se negli anni scorsi si è cercato di favorire l'ingresso dei giovani agli enti locali tramite assunzioni con contratti atipici, oggi anche questo canale di accesso agli enti locali è in ridimensionamento, risultando quindi incapace di garantire un effettivo rinnovamento della struttura del personale. Gli organici comunali e provinciali si stanno quindi "cristallizzando", rischiando così di rappresentare essi stessi un ostacolo allo sviluppo di una P.A. più dinamica e innovativa.



## 7. IL RUOLO DEL TERZO SETTORE IN UN CONTESTO A RIDUZIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE

---

Sabrina Iommi

### 7.1

#### Evoluzione del sistema di *welfare* e ruolo del Terzo Settore

La crisi fiscale dello Stato e l'allargamento della forbice tra risorse disponibili e ampliamento della gamma dei bisogni sono alla base della crisi strutturale del sistema di *welfare* tradizionale, il cui funzionamento era basato su due condizioni: un mercato del lavoro in crescita, che procura le risorse necessarie e un settore pubblico centralizzato, che le ridistribuisce in base a modelli di assistenza standardizzati.

Secondo alcuni esperti, la crisi strutturale del modello descritto rimette in gioco le organizzazioni della società civile, che hanno l'opportunità di ritagliarsi uno spazio tra le competenze dello Stato e i meccanismi di mercato (Zamagni, 2011).

Il ruolo del Terzo Settore può esplicarsi però solo a certe condizioni, che riguardano in particolare le modalità con cui si vengono a creare i rapporti tra il settore pubblico e le organizzazioni *non profit*.

Alcuni autori (Musella e Santoro, 2012) hanno recentemente evidenziato come il grado di sussidiarietà realizzato nel nostro sistema di *welfare* varia al variare dei canali con cui i finanziamenti pubblici, sempre necessari per l'erogazione dei servizi assistenziali alla persona, arrivano alle organizzazioni *non profit*. A partire dagli anni '90, sulla spinta di vincoli di bilancio crescenti e dunque della necessità di contenere i costi, il settore pubblico ha fortemente esternalizzato l'erogazione delle prestazioni, mantenendo tuttavia la titolarità esclusiva sulla loro organizzazione (quali servizi erogare, a quali categorie di utenti, con quali criteri di eleggibilità e condizioni di accesso). Questo meccanismo, definito come "modello neo-cooptativo", prevede flussi diretti di finanziamento dal settore pubblico ai soggetti del *non profit* che possiedano alcuni requisiti minimi (accreditamento) e abbiano superato una procedura di selezione (di solito una gara di appalto), in cui si valutano prezzo, quantità e qualità delle prestazioni. Il modello descritto, che è di gran lunga il più diffuso nel contesto italiano, non favorisce la concreta attuazione del principio di sussidiarietà per almeno due ragioni: perché l'offerta dei servizi è decisa unicamente dal soggetto pubblico e non lascia spazi per la manifestazione delle preferenze degli utenti e perché i soggetti *non profit* finiscono per avere un ruolo subalterno al pubblico, diventando sostanzialmente prestatori di manodopera, ovvero soggetti del parastato che vivono di risorse pubbliche e non sviluppano capacità autonome. Secondo Zamagni (2011), in una società con bisogni molto diversificati e mutevoli nel tempo una strategia di interventi di *welfare* basata solo sul contenimento dei costi e sulla razionalizzazione della spesa come quella del "modello neo-cooptativo" è destinata all'insuccesso, perché le risorse reperite con la sola tassazione saranno comunque insufficienti.

Un modello che consente di passare invece dall'idea del *welfare state* a quella della *welfare society*, in cui tutti i soggetti sociali concorrono alla realizzazione di un sistema di servizi alla persona è quello che prevede la creazione di un "mercato sociale" o "quasi

mercato”. Quest’ultimo deriva dalla combinazione di un meccanismo di accreditamento aperto con un sistema di *voucher*, assegnati agli utenti in base al bisogno e che essi possono spendere scegliendo il soggetto erogatore in base alle loro preferenze. I vantaggi di tale modello sono duplici. Da un lato, il meccanismo di accreditamento, che ammette all’erogazione delle prestazioni tramite finanziamento pubblico solo i soggetti che possiedono dei requisiti qualitativi minimi, riduce il problema delle asimmetrie informative a favore dell’utente (il quale non è in grado di valutare la qualità del servizio se non dopo averlo utilizzato e talvolta neppure dopo la fruizione) e garantisce il corretto impiego delle risorse pubbliche. Dall’altro lato, l’assegnazione di *voucher* agli utenti, favorisce la libertà di scelta, riconoscendo loro un *budget* (a copertura totale o parziale del bisogno) a destinazione vincolata e spendibile presso una pluralità di soggetti affidabili, ma lascia anche spazio agli erogatori dei servizi per arricchire e migliorare l’offerta proposta (Guerra, 2009). Il modello del “mercato sociale” lascerebbe dunque anche spazi più ampi di progettazione ai soggetti del Terzo Settore, soprattutto in relazione alle prestazioni cosiddette di “secondo livello”, quelle cioè che vanno oltre i LEA (Livelli Essenziali di Assistenza fissati per i servizi sanitari) e i LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni, da individuare in relazione a tre ambiti principali, che sono istruzione, salute e assistenza sociale). Le maggiori opportunità di progettazione e offerta dei servizi potrebbero poi essere accompagnate da nuovi strumenti di finanziamento, che riducano la dipendenza del *non profit* dal settore pubblico e che Zamagni (2011) individua nella possibilità di emettere “obbligazioni di solidarietà” e in quella di accedere ad un “mercato sociale dei capitali”. Si tratta, in sostanza, di dare piena attuazione al principio della sussidiarietà e di spingere nella direzione di “un’amministrazione condivisa” (Arena, 2003), in cui l’ente pubblico ceda quote di potere decisionale al Terzo Settore in cambio dell’assunzione da parte di quest’ultimo di precise e concordate responsabilità.

## 7.2

### L’evoluzione del Terzo Settore alla luce del Censimento 2011

Secondo i dati provvisori del Censimento 2011, le istituzioni *non profit* in Italia sono attualmente oltre 300mila, con un incremento del 28% rispetto a quelle censite al 2001. In Toscana se ne contano 23.900, vale a dire il 30% in più rispetto a quelle rilevate al censimento precedente. Le cooperative sociali sono, insieme alle fondazioni, la tipologia di istituzione che ha avuto la crescita più intensa, sia in termini di unità attive che di addetti. Questi ultimi, pur pesando complessivamente meno rispetto alla categoria dei volontari, hanno fatto registrare una crescita molto intensa, confermando il contributo che il settore del *non profit* dà alla creazione di occupazione (Tab. 7.1).

Tabella 7.1  
EVOLUZIONE DEL SETTORE NON PROFIT 2001-2011

	2001		2011		Var. % 2001-2011	
	Italia	Toscana	Italia	Toscana	Italia	Toscana
N. istituzioni non profit	235.232	18.344	301.191	23.899	28,0	30,3
<i>di cui</i> cooperative sociali	5.674	294	11.264	537	98,5	82,7
N. addetti	488.523	28.043	680.811	40.010	39,4	42,7
<i>di cui</i> cooperative sociali	149.147	12.215	320.513	22.636	114,9	85,3
N. volontari	3.315.327	299.702	4.758.622	432.185	43,5	44,2
<i>di cui</i> cooperative sociali	26.241	1.528	42.368	1.485	61,5	-2,8

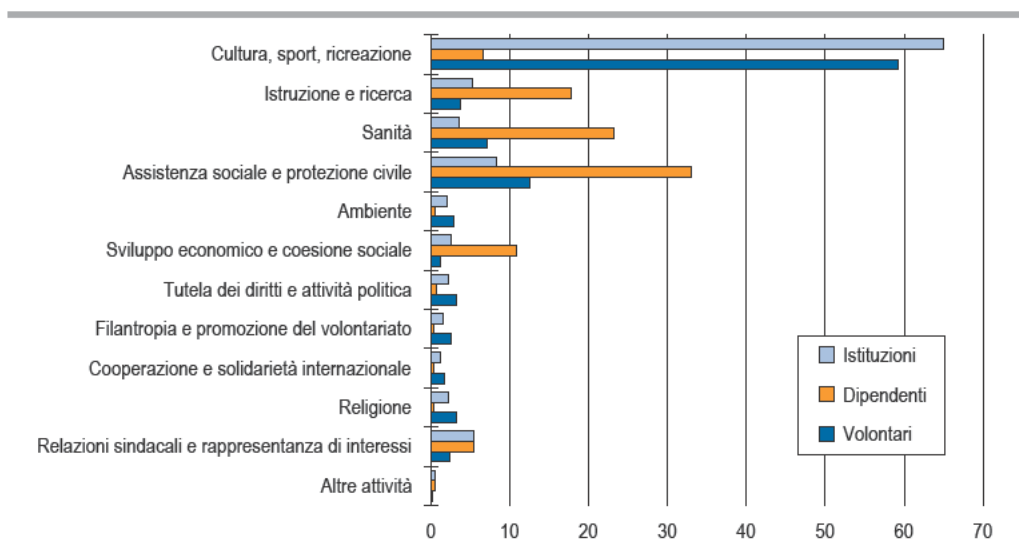
\* Dati riferiti alle sedi centrali

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Censimenti Industria e Servizi 2001 e 2011

La crescita della numerosità dei soggetti del Terzo Settore risulta particolarmente significativa se messa in relazione all'evoluzione del settore pubblico. L'Istat (2013) evidenzia come sia il numero delle istituzioni pubbliche, sia quello dei loro addetti abbia registrato una significativa diminuzione rispetto al 2001 (rispettivamente -22% e -12%), soprattutto nei settori del *welfare*, come istruzione, sanità e assistenza sociale, in cui sia gli operatori *non profit*, sia le imprese di servizi sono invece aumentati di numero. Si conferma dunque la transizione verso un nuovo assetto del sistema di *welfare*, in cui lo Stato si ritira per lasciare maggior spazio al mercato e alla società civile.

Sempre Istat sottolinea come, nel tessuto produttivo nazionale, il settore *non profit* rappresenti una componente importante (6,4% delle unità economiche attive e 3,4% degli addetti) e costituisca la prima realtà produttiva nei settori dell'assistenza sociale (361 istituzioni ogni 100 imprese) e delle attività culturali, sportive, di intrattenimento e divertimento (239 istituzioni ogni 100 imprese). Inoltre il peso della componente *non profit* nell'assistenza sociale risulta rilevante anche in termini di occupazione: 418 addetti ogni 100 addetti nelle imprese (Graf. 7.2).

Grafico 7.2  
ITALIA. ISTITUZIONI, ADDETTI E VOLONTARI PER SETTORE DI ATTIVITÀ  
Composizione %



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Censimenti Industria e Servizi 2011

### 7.3

#### Alcune specificità regionali

Le regioni che presentano una maggiore diffusione delle istituzioni *non profit*, da cui deriva anche una più elevata quantità di risorse umane attivate, sono quelle del Nord, in particolare Lombardia e Veneto. Focalizzando l'attenzione sul solo dato dei dipendenti, quasi la metà di essi risulta concentrata in tre regioni: Lombardia, Lazio e Emilia Romagna.

In questo quadro, la Toscana conferma la sua immagine tradizionale di regione a buona diffusione delle attività di volontariato (quasi 1.200 volontari ogni 10mila abitanti), ma con un minore sviluppo del potenziale occupazionale offerto dalle organizzazioni di

Terzo Settore: gli addetti per 10mila abitanti arrivano a 114, contro 115 di media italiana e valori molto più alti per le regioni paragonabili del Nord (Tab. 7.3).

Tabella 7.3  
ADDETTI E VOLONTARI DEL NON PROFIT SU POPOLAZIONE IN ALCUNE REGIONI  
Unità locali

	Addetti per 10mila ab.	Volontari per 10mila ab.
Toscana	114	1.194
Emilia Romagna	144	999
Veneto	134	982
Lombardia	162	818
ITALIA	115	801

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Censimenti Industria e Servizi 2011

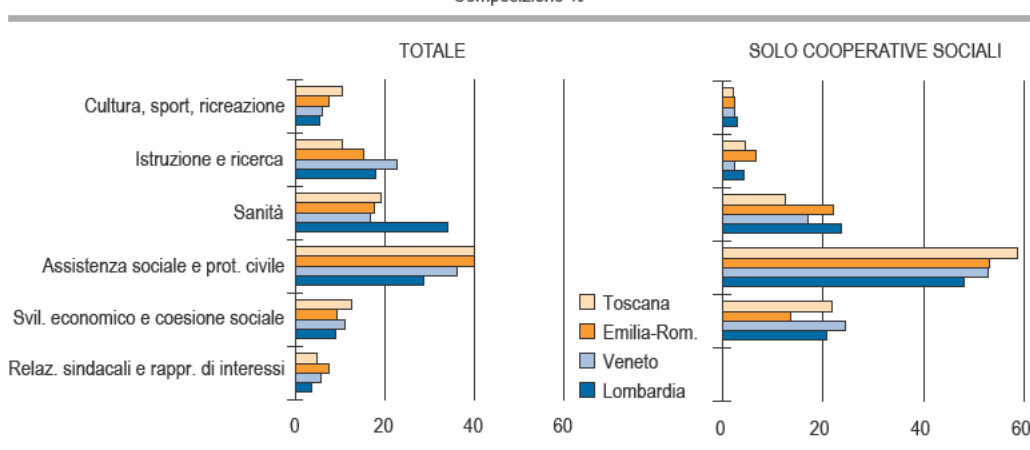
Tabella 7.4  
ADDETTI E VOLONTARI MEDI ALLE UNITÀ LOCALI PER ALCUNI TIPI DI ISTITUZIONI

	Addetti			Volontari		
	Cooperative sociali	Associazioni riconosciute	Associazioni non riconosciute	Cooperative sociali	Associazioni riconosciute	Ass. non riconosciute
Toscana	23	1	0	1	23	15
Emilia Romagna	25	1	0	3	20	14
Veneto	20	1	0	3	18	14
Lombardia	20	1	0	4	19	15
ITALIA	17	1	0	2	18	13

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Censimenti Industria e Servizi 2011

Per quanto attiene alla distribuzione settoriale degli addetti emergono diversi profili regionali: Toscana e Emilia Romagna appaiono simili ad esempio per quanto riguarda il peso degli addetti *non profit* nel settore dell'assistenza sociale e meno simili per quello nel settore dell'istruzione; quest'ultimo risulta particolarmente presente in Veneto, mentre la Lombardia spicca per il peso degli addetti al settore sanitario (Graf. 7.5). Gli addetti delle cooperative sociali toscane appaiono particolarmente presenti nel settore dell'assistenza sociale.

Grafico 7.5  
ADDETTI ALLE UNITÀ LOCALI PER SETTORE DI ATTIVITÀ  
Composizione %



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Censimenti Industria e Servizi 2011

I modelli regionali descritti derivano in parte da un *trend* generale di riduzione della presenza del settore pubblico nella produzione dei servizi alla persona, in parte da scelte regionali e locali più o meno orientate verso l'apertura ai soggetti *non profit* e *profit*. Il peso del settore pubblico nei comparti del *welfare* (istruzione, sanità, assistenza sociale) risulta ad esempio particolarmente basso in Lombardia (53% del totale degli addetti), regione che ha sperimentato anche la maggiore riduzione degli addetti alle istituzioni pubbliche nell'ultimo decennio. La Toscana, invece, fra le regioni del Nord Italia è quella che ha mantenuto una maggiore presenza del settore pubblico (Tab. 7.6).

Tabella 7.6

STATO, NON PROFIT E MERCATO. EVOLUZIONE E PESO DEGLI ADDETTI ALLE UNITÀ LOCALI AI SETTORI DEL WELFARE

	Var. % addetti 2001-2011			Peso % su totale addetti 2011		
	Settore pubblico	Non profit	Imprese	Settore pubblico	Non profit	Imprese
Toscana	-1,6	52,0	28,7	65,3	17,4	17,3
Emilia Romagna	0,5	77,2	34,7	59,8	20,8	19,4
Veneto	-6,5	59,9	38,3	60,5	22,2	17,3
Lombardia	-11,5	75,9	48,3	52,5	26,6	20,9
ITALIA	-9,5	56,4	37,3	62,2	18,4	19,4

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Censimenti Industria e Servizi 2011

Tabella 7.7

TOSCANA E LOMBARDIA: DUE MODELLI DIVERSI DI WELFARE  
Composizione % degli addetti 2011

	Toscana				Lombardia			
	Pubblico	Non profit	Imprese	Totale	Pubblico	Non profit	Imprese	Totale
Istruzione	85,0	10,2	4,8	100	76,0	17,9	6,2	100
Sanità	60,3	9,6	30,1	100	40,4	22,7	36,9	100
Assistenza sociale	16,3	69,0	14,7	100	14,4	73,0	12,6	100

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Censimenti Industria e Servizi 2011

Guardando nel dettaglio dei settori del *welfare*, l'istruzione è l'ambito in cui la presenza degli addetti pubblici è decisamente prevalente, il settore sanitario è diviso pressoché a metà tra operatori pubblici da un lato e operatori del *non profit* e imprese dall'altro, mentre il campo dell'assistenza sociale è decisamente dominato dagli addetti *non profit*, per cui sia il settore pubblico, sia le imprese risultano minoritari. Rispetto a questo quadro generale, Toscana e Lombardia presentano due situazioni agli antipodi: la prima è chiaramente orientata alla prevalenza del settore pubblico nei settori dell'istruzione e, in misura minore, in quello della sanità, mentre ha optato per il *non profit* in campo socio-assistenziale; la seconda conserva la dominanza degli addetti pubblici solo nel settore dell'istruzione (ma con una quota comunque inferiore a quella toscana), mentre ha decisamente optato a favore delle imprese in campo sanitario e del *non profit* nel caso dell'assistenza.

## 7.4

### Conclusioni

Secondo molti esperti, la crisi del modello tradizionali di *welfare* è di natura strutturale e deve spingere pertanto ad una riorganizzazione complessiva del modello di intervento, revisione che implica l'apertura a nuovi operatori, ma anche il ridisegno delle prestazioni erogate e dei modi di finanziamento.

A partire dagli anni '90, la risposta al problema del contenimento dei costi è stata principalmente trovata nell'affidamento esterno dell'erogazione delle prestazioni, della cui programmazione il pubblico restava però unico titolare. Tale soluzione è stata ampiamente utilizzata soprattutto in due settori la cui domanda ha sperimentato una forte impennata, quello dell'assistenza agli anziani e quello dei servizi educativi per la prima infanzia e ha avuto come conseguenza la crescita del settore *non profit*.

È opinione abbastanza diffusa che in futuro tale soluzione sarà insufficiente e che occorrerà rivedere più in profondità il sistema delle prestazioni di *welfare*. Una delle strade suggerite è quella che prevede una maggiore apertura verso gli operatori non pubblici e un ampliamento della libertà di scelta degli utenti tramite la costruzione di "quasi-mercati" (ovvero mercati amministrati), in cui il soggetto pubblico quantifica i bisogni tramite il riconoscimento della cosiddetta "dote di cura" (cfr. IRS 2013), attiva un sistema di *voucher* a destinazione vincolata, apre in modo più deciso all'apporto degli operatori *non profit* e *profit*, cui gli utenti si devono rivolgere direttamente, ma assicura il rispetto di *standard* minimi delle prestazioni tramite l'introduzione di un sistema di accreditamento. Il pubblico, in sostanza, vista la natura speciale dei servizi in questione, finanzia il livello essenziale delle prestazioni e si fa garante del buon funzionamento del "mercato", ma una volta fissati questi paletti, lascia domanda e offerta agire liberamente, aprendo spazi di diversificazione sia della prima che della seconda.



## 8. MODELLI DI GOVERNANCE REGIONALE: FUNZIONI PROPRIE E DI AGENZIA NEL SETTORE DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

---

*Mauro Massaro*

### 8.1

#### L'evoluzione dello schema di attribuzione

Nella seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso il processo di rafforzamento dei poteri amministrativi degli enti locali ha subito una decisa accelerazione, anche a seguito delle forti spinte autonomistiche che in quel periodo si erano manifestate in alcuni settori della politica e della società italiana.

Fino ad allora infatti lo schema della ripartizione Stato-Regioni si basava sul principio del parallelismo, ovvero alle Regioni spettavano le funzioni amministrative relative a quelle materie, puntualmente identificate, nelle quali la Costituzione attribuiva loro potestà legislativa. A queste si aggiungevano quelle che lo Stato di volta in volta decideva di delegare loro. Gli altri enti locali, non essendovi previsioni costituzionali a riguardo, si vedevano attribuire dallo Stato o delegare dalle Regioni lo svolgimento di alcune funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale. Il testo di riferimento a riguardo era all'epoca la Legge 142/90. Si seguiva dunque un approccio per cui in generale le funzioni amministrative erano esercitate a livello statale, a meno che la Costituzione (nel caso delle Regioni) o le leggi dello Stato (nel caso di Regioni e altri enti locali) non individuassero puntualmente delle funzioni amministrative da esercitare a un livello inferiore. All'infuori di queste, l'esercizio delle altre era mantenuto a livello statale.

La Legge 59/97 (cosiddetta "Bassanini 1") e i decreti legislativi ad essa collegati capovolgono quest'impostazione. Si delega infatti il governo a conferire alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative ad esclusione di quelle riconducibili ad alcune materie, puntualmente elencate dalla stessa legge, che rimangono in capo all'amministrazione statale. Nel nuovo schema di ripartizione delle funzioni amministrative, queste vengono sganciate dalla potestà legislativa, abbandonando così il principio del parallelismo, e si distribuiscono tra i vari enti sulla base, tra gli altri, dei criteri di sussidiarietà e adeguatezza. In base a ciò, in prima istanza il livello investito della generalità delle funzioni amministrative è quello più vicino al cittadino, salvo che l'inadeguatezza organizzativa dell'ente preposto non richieda lo svolgimento da parte di un livello superiore di governo. Tale impostazione ha di fatto anticipato la stessa riforma del 2001 relativa al Titolo V della Costituzione.

### 8.2

#### I decreti legislativi collegati e l'attuazione a livello locale

Dei decreti legislativi collegati alla legge 59/97, quelli che interessano il settore dei trasporti e delle infrastrutture sono:

- il *D.Lgs. 19 Novembre 1997, n. 422*: in materia di *Trasporti Pubblici Locali*;

- il D.Lgs. 31 Marzo 1998, n. 112: in materia (tra le altre) di *Viabilità e Trasporti*, rispettivamente capo VI e VII del Titolo III - *Territorio Ambiente e Infrastrutture*.

Entrambe i decreti, in ossequio ai nuovi principi ispiratori, elencano per ogni materia, le funzioni amministrative che rimangono in capo allo Stato, delegando alle Regioni il compito di ripartire tutte le rimanenti. Tramite legge regionale, le Regioni devono a loro volta individuare quali funzioni intendono svolgere direttamente e quali attribuire agli altri enti locali, privilegiando nella ripartizione l'ente più vicino al cittadino e tenendo conto di quelle funzioni che le leggi statali assegnano direttamente ad alcuni livelli di governo e che, precedentemente contenute nella legge 142/90 (ora abrogata), vengono ribadite dal successivo D.Lgs. 267/2000 (ovvero il Testo Unico sulle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali).

### 8.3

#### Ripartizione delle funzioni in materia di Viabilità

L'articolo 98 del D.Lgs. 112/98, individua le funzioni amministrative mantenute dallo Stato in materia di viabilità, tra le quali rientrano ad esempio:

- le funzioni relative alla norme sulla sicurezza stradale;
- le funzioni relative *“alla programmazione, progettazione, realizzazione e gestione della rete autostradale e stradale nazionale, costituita dalle grandi direttrici del traffico nazionale e da quelle che congiungono la rete viabile principale dello Stato con quella degli Stati limitrofi”*.

Tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate vengono conferite alle Regioni e agli enti locali.

In particolare (art. 99) vengono conferite alle Regioni e agli enti locali *“le funzioni di programmazione, progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale, compresa la nuova costruzione o il miglioramento di quelle esistenti, nonché la vigilanza sulle strade conferite”*. Più specificamente, al comma 3 dello stesso articolo, si prevede che spettino alle Regioni le funzioni di programmazione e coordinamento della rete viaria, mentre alle Province quelle di progettazione, costruzione e manutenzione della rete stradale, secondo le modalità stabilite dalle leggi regionali.

Inoltre vengono trasferite al demanio regionale le strade e autostrade che non siano considerate di interesse nazionale. Con legge regionale queste possono poi essere trasferite al demanio degli enti locali.

Si può notare come in generale il comportamento delle Regioni in tale materia sia stato alquanto omogeneo sul territorio nazionale, con le Regioni che hanno mantenuto solo un ruolo di indirizzo nella programmazione e nel coordinamento, delegando le funzioni operative alle Province.

### 8.4

#### Ripartizione delle funzioni in materia di Trasporti

Il Capo VII del Titolo III del D.Lgs. 112/98 si occupa delle competenze nel campo dei trasporti. Sebbene all'interno di questa categoria rientrino anche i servizi di Trasporto Pubblico Locale, l'importanza di questi ultimi ha reso necessaria la loro disciplina in un

decreto legislativo apposito, come d'altronde è già stato anticipato. Per questa ragione i riferimenti a tali servizi, pur presenti nel testo, verranno omissi dalla presente trattazione.

Come già visto nel caso della viabilità, il decreto elenca le funzioni mantenute in capo allo Stato. Tra le principali si ricordano:

- la predisposizione del piano generale dei trasporti;
- la definizione di standard e prescrizioni tecniche in materia di sicurezza dei trasporti aerei, marittimi, di cabotaggio, automobilistici, ferroviari e dei trasporti ad impianti fissi, del trasporto di merci pericolose, nocive e inquinanti;
- il rilascio di concessioni per la gestione delle infrastrutture ferroviarie di interesse nazionale;
- la programmazione realizzata previa intesa con le regioni degli interporti e delle intermodalità di rilievo nazionale e internazionale;
- i compiti di polizia stradale;
- la classificazione dei porti; alla pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali, nei porti di rilievo nazionale e internazionale;
- la disciplina e la sicurezza della navigazione da diporto, marittima e aerea;
- la sicurezza della navigazione interna;
- la disciplina delle scuole di volo e del rilascio dei titoli aeronautici (brevetti e abilitazioni), nonché la disciplina delle scuole di formazione marittima e del rilascio dei titoli professionali marittimi;
- agli esami per conducenti di veicoli a motore e loro rimorchi, nonché per unità da diporto nautico;
- alle revisioni generali e parziali sui veicoli a motore e i loro rimorchi, anche tramite officine autorizzate;
- alla programmazione, previa intesa con le regioni interessate, del sistema idroviario padanoveneto;
- all'utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia.

Tutte le funzioni non espressamente indicate all'articolo 104 (e non attribuite alle autorità portuali), sono conferite alle Regioni e agli enti locali.

A differenza del caso della viabilità, per il quale il decreto concede un ampio margine di manovra alla legislazione regionale di recepimento, nel caso dei trasporti l'attribuzione delle funzioni è più dettagliata. Infatti si specifica che sono di competenza regionale le funzioni relative:

- al rifornimento idrico delle isole;
- all'estimo navale;
- alla disciplina della navigazione interna;
- alla programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale e interregionale delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale;
- al conferimento di concessioni per l'installazione e l'esercizio di impianti lungo le autostrade ed i raccordi autostradali;
- alla gestione del sistema idroviario padanoveneto;
- al rilascio di concessioni per la gestione delle infrastrutture ferroviarie di interesse regionale;
- alla programmazione degli interporti e delle intermodalità con esclusione di quelli

- indicati alla lettera g) del comma 1 dell'articolo 104 del presente decreto legislativo;
- al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia;
  - alle deroghe alle distanze legali per costruire manufatti entro la fascia di rispetto delle linee e infrastrutture di trasporto, escluse le strade e le autostrade;
  - all'escavazione dei fondali dei porti (in mancanza delle autorità portuali).
- Sono invece direttamente attribuite alle Province le funzioni relative:
- all'autorizzazione e vigilanza tecnica sull'attività svolta dalle autoscuole e dalle scuole nautiche;
  - al riconoscimento dei consorzi di scuole per conducenti di veicoli a motore;
  - agli esami per il riconoscimento dell'idoneità degli insegnanti e istruttori di autoscuola;
  - al rilascio di autorizzazione alle imprese di autoriparazione per l'esecuzione delle revisioni e al controllo amministrativo sulle imprese autorizzate;
  - al controllo sull'osservanza delle tariffe obbligatorie a forcina nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi;
  - al rilascio di licenze per l'autotrasporto di merci per conto proprio;
  - agli esami per il conseguimento dei titoli professionali di autotrasportatore di merci per conto terzi e di autotrasporto di persone su strada e dell'idoneità ad attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto su strada.
- Tramite legge regionale, le Regioni possono poi delegare l'esercizio delle proprie funzioni ad altri enti.

## 8.5

### Ripartizione delle funzioni in materia di Trasporti Pubblici Locali

L'articolo 3 del D.Lgs. 422/97 elenca in maniera tassativa i servizi pubblici di trasporto *di interesse nazionale*, per i quali tutte le funzioni amministrative collegate restano di competenza statale. Ne fanno parte:

- i servizi di trasporto aereo, ad eccezione di quelli che si svolgano esclusivamente in ambito regionale;
- i servizi di trasporto marittimo, con l'eccezione di quelli effettuati prevalentemente nell'ambito di una sola regione;
- i servizi di trasporto automobilistico di carattere internazionale (a esclusione di quelli transfrontalieri<sup>8</sup>) e quelli che interessino più di due regioni;
- i servizi ferroviari internazionali e quelli nazionali di percorrenza medio-lunga caratterizzati da elevati standard qualitativi;
- i collegamenti via mare fra terminali ferroviari;
- i servizi di trasporto merci pericolose, nocive e ed inquinanti.

All'infuori di questi, tutti gli altri servizi di trasporto pubblico sono da considerarsi *di interesse regionale e locale* e le corrispondenti funzioni amministrative esercitate dalle Regioni e dagli enti locali. Fanno eccezione solamente alcune funzioni, che sebbene legate a tali servizi, rimangono in capo allo Stato, ovvero:

- gli accordi, le convenzioni e i trattati relativi ai servizi transfrontalieri;
- le funzioni in materia di sicurezza, a eccezione di quelle relative al rilascio del nulla-osta per i servizi di trasporto su gomma e, per i servizi svolti su strada per mezzo di

<sup>8</sup> Sono quelli che effettuano servizi di trasporto tra le Regioni di confine e l'estero.

autobus, al riconoscimento, ai fini della sicurezza e della regolarità del servizio, della idoneità del percorso, delle sue eventuali variazioni, nonché dell'ubicazione delle fermate in relazione anche alle caratteristiche dei veicoli da impiegare;

- l'adozione di linee guida per la riduzione dell'inquinamento derivante dal sistema di trasporto pubblico.

Sulla base dei dispositivi legislativi regionali richiamati in precedenza, la tabella 8.1 mostra come le Regioni abbiano proceduto alla ripartizione delle competenze in materia di Trasporti Pubblici Locali. A riguardo è necessario ricordare come l'impulso di matrice comunitaria abbia comportato la necessità per gli enti territoriali di una separazione tra la gestione del servizio e le altre funzioni legate al TPL, ragione per cui tale funzione non compare nella tabella. Le restanti funzioni amministrative sono state raggruppate in quattro tipologie, ovvero:

- *“Indirizzo e Coordinamento e Monitoraggio dati”*, di cui fanno parte funzioni quali:
  - il coordinamento della programmazione dei servizi e degli investimenti tra i vari livelli di governo del territorio;
  - la definizione dei criteri per l'individuazione dei servizi minimi<sup>9</sup> e per la determinazione delle tariffe;
  - la definizione dei criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie tra gli enti;
  - l'individuazione di clausole essenziali nelle modalità di affidamento del servizio e nei contratti di servizio;
  - il monitoraggio sulla base dei dati relativi ai trasporti pubblici dell'efficienza, efficacia ed economicità dei servizi (generalmente effettuata tramite gli Osservatori).
- *“Programmazione”*, che si concretizza nell'elaborazione di documenti in cui, tra le altre cose:
  - si predispongono, per un certo orizzonte di tempo, il sistema dei servizi di trasporto pubblico, individuando i servizi minimi ed eventualmente quelli aggiuntivi;
  - si predispongono i relativi investimenti;
  - si individuano le risorse finanziarie da destinare ai servizi e agli investimenti;
  - si determinano le tariffe da applicare ai servizi.
- *“Amministrazione e Controllo”* cui fanno capo funzioni quali:
  - individuazione dei lotti da mettere a gara;
  - espletamento delle procedure di affidamento e stipula del contratto di servizio;
  - controllo sul rispetto del contratto di servizio da parte del gestore ed applicazione delle eventuali sanzioni amministrative.
- *“Vigilanza”* sull'operato degli enti locali.

In quanto legata alle esigenze di unitarietà del servizio la prima tipologia di funzioni è sempre mantenuta in capo alle Regioni, motivo per cui non figura nella tabella. Lo stesso discorso potrebbe ravvisarsi per il caso della Vigilanza, sebbene in alcuni casi anche le Province possono essere investite di tale compito. Per le restanti, la ripartizione è mostrata in base al tipo di servizio di trasporto e con riferimento a ciascun ambito territoriale di svolgimento.

<sup>9</sup> Sono quelli qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e i cui costi sono a carico del bilancio delle Regioni.

Esaminando la tabella 8.1 si possono formulare alcune riflessioni riguardo alle modalità con cui le varie Regioni hanno proceduto alla ripartizione delle funzioni.

Riguardo alla tipologia di servizio, si nota come per alcuni di questi le Regioni tendano a mantenerne il controllo sia in termini di programmazione che di amministrazione. In alcuni casi, come per i servizi aerei ed elicotteristici, ciò può essere dovuto sia alla maggiore necessità di un controllo unitario sia all'ampiezza dell'ambito di effettivo svolgimento che ne giustifichi l'esercizio. Nel caso dei servizi ferroviari, è forse dovuto principalmente all'esigenza di programmazione unitaria, legata a una maggiore integrazione dei servizi locali con i servizi ferroviari a carattere nazionale, i quali spesso condividono l'infrastruttura su cui vengono effettuati. Laddove non si riscontrino tali esigenze, sembra invece rispettata maggiormente la competenza territoriale dell'ente locale all'interno del quale il servizio è svolto e di conseguenza si assiste a un maggior grado di decentramento delle funzioni amministrative. Ciò influisce soprattutto sui compiti delle Province, dal momento che il ruolo storicamente svolto dai Comuni nel trasporto pubblico locale garantisce loro il riconoscimento di ampie competenze per i servizi svolti all'interno dei rispettivi territori, e questo indipendentemente dalla tipologia del servizio di trasporto considerato. Si nota così come nella maggior parte dei casi le Regioni attribuiscono alle Province le funzioni relative ai servizi a guida vincolata, a quelli funicolari e quelli di navigazione interna. Maggiore variabilità di comportamento si riscontra invece per i servizi marittimi e soprattutto per quelli stradali. Per questi ultimi in particolare capita infatti di assistere a casi in cui la competenza per i servizi interprovinciali o addirittura per quelli interregionali vengano affidati alle Province, sebbene l'ambito territoriale di svolgimento sembrerebbe suggerire un mantenimento delle funzioni in capo alla Regione.

Provando a classificare l'atteggiamento delle Regioni in senso più generale senza distinzione riguardo alla tipologia del servizio, si possono identificare tre intensità di decentramento:

- *Alto*, come nel caso del Piemonte, della Lombardia, dell'Emilia Romagna e della Basilicata.
- *Medio*, come nel caso del Veneto e della Campania.
- *Basso*, come nel caso della Liguria, della Toscana, delle Marche, del Lazio e della Puglia.

A questo punto, dopo aver individuato il livello territoriale delle funzioni, bisogna inserire un aspetto ulteriore.

Tabella 8.1  
ARTICOLAZIONE DELLE COMPETENZE TRA LIVELLI ISTITUZIONALI

	Livello di competenza		
	Regione	Mista*	Provincia
<i>Servizi Ferroviari</i>			
Interregionali/Transfrontalieri	17		2
Interprovinciali	18	1	2
Provinciali	17		4
<i>Servizi a guida vincolata diversi da quelli ferroviari</i>			
Interregionali/Transfrontalieri	4	4	3
Interprovinciali	5	5	9
Provinciali	2	2	15
<i>Servizi auto-filoviari</i>			
Interregionali/Transfrontalieri	9	5	5
Interprovinciali	7	5	9
Provinciali	3	2	16

\* Programmazione regionale - Amministrazione e controllo provinciale o viceversa

Come già anticipato, invece di svolgere le proprie funzioni in materia di viabilità e trasporti attraverso uffici interni, alcuni enti territoriali hanno preferito ricorrere ad enti strumentali appositamente istituiti, che soprattutto nel caso dei trasporti hanno assunto la forma dell'agenzia. Si può ipotizzare che il comportamento delle amministrazioni risponda a motivazioni di diversa natura.

In primo luogo, il processo di esternalizzazione delle funzioni può essere spiegato da ragioni di ordine teorico, più specificamente rintracciabili nelle teorie riguardanti l'organizzazione degli uffici pubblici portate avanti dal *New Public Management*. Affermatasi nella prima metà degli anni Ottanta del secolo scorso nei paesi anglosassoni (il progetto *Next Step* inglese è il caso più emblematico), l'idea che stava alla base di tale dottrina era quella di introdurre nelle amministrazioni pubbliche uno stile di gestione più simile a quello prevalente nelle organizzazioni private. Tale fenomeno si è poi diffuso in ambiti geografici e culturali anche molto distanti da quello iniziale. Inoltre, sebbene abbia interessato inizialmente le amministrazioni centrali, ha avuto ripercussioni anche a livello di amministrazioni locali. L'obiettivo principale delle riforme degli apparati burocratici è stato quello di aumentarne l'efficienza, l'efficacia e l'economicità. Il metodo individuato è stato quello di separare le funzioni di elaborazione delle *policies* (almeno a livello di obiettivi strategici) da quelle riguardanti la loro implementazione. Le prime, avendo una connotazione fortemente politica, restano in capo alle strutture burocratiche interne alle amministrazioni. Le seconde, avendo una connotazione più operativa e gestionale che spesso richiede elevati livelli di competenze tecniche, vengono invece affidate a specifiche Agenzie, sulle quali le amministrazioni esercitano poteri di controllo e di indirizzo più o meno pervasivi a seconda dei casi. Questo spiega le caratteristiche fondamentali che tale figura dovrebbe presentare<sup>10</sup>:

- *a livello di struttura*, è generalmente separata rispetto a quella dell'amministrazione da cui dipende, non ne è cioè inquadrata all'interno;
- *a livello organizzativo*, è connotata da una autonomia manageriale nella gestione delle risorse (finanziarie e di personale) necessarie al perseguimento degli obiettivi assegnati;
- una maggiore autonomia gestionale è però bilanciata dal controllo sulle *performance* che sull'agenzia viene effettuato dalle strutture interne a cui questa fa capo.

Sebbene l'obiettivo sia legato alle performance, non vi sono indicazioni che testimonino in maniera certa<sup>11</sup> che lo spostamento delle funzioni dagli uffici interni alle agenzie produca un miglioramento in termini di efficienza ed efficacia.

Una seconda ragione più legata al caso dei trasporti potrebbe essere ricondotta alla necessità di una più efficiente allocazione delle funzioni di governo del territorio. Infatti una delle soluzioni considerate maggiormente efficaci per coniugare le esigenze di mobilità con quelle relative ad altri settori di policy (fra tutte, la protezione dell'ambiente) è rappresentata dall'integrazione<sup>12</sup> tra i diversi servizi di

<sup>10</sup> Vedi Pollit C. e Talbot C. (2004), *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, p. 6.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 331.

<sup>12</sup> Vedi May A.D. e Roberts M. (1995), "The design of integrated transport strategies" in *Transport Policy*, vol. 2, n. 2, p. 104. Vedi anche le raccomandazioni contenute in Wolfram M. (2004), *Expert Working Group on Sustainable Urban Transport Plan*, Final Report, Directorate General of the Environment, Brussels, p. 10.

trasporto pubblico (es. ferroviari, tramviari e su gomma) e dall'integrazione di questi con la mobilità privata. Lo stesso discorso si estende dai servizi alle infrastrutture di trasporto. Le strategie di integrazione trovano spesso un ostacolo nel fatto che le funzioni coinvolte sono ripartite tra differenti livelli di governo (Regioni, Province e Comuni), sia con riferimento alle tipologie di servizi sia con riferimento all'ambito di esercizio delle funzioni. Dunque l'istituzione dell'agenzia individuerebbe un soggetto unico responsabile per le strategie di integrazione tra le diverse modalità di trasporto<sup>13</sup> e relativamente ad ambiti di traffico che non coincidono con i confini amministrativi degli enti territoriali, superando quelle problematiche relative al necessario coordinamento<sup>14</sup> tra vari soggetti istituzionali che altrimenti si potrebbero presentare. Riguardo a quest'ultimo punto, tale esigenza è maggiormente percepita a livello di aree metropolitane, ma può interessare anche bacini più ampi. Con riferimento al caso italiano, la partecipazione dei diversi livelli di governo alle costituente agenzie per il trasporto pubblico della Lombardia (ambito provinciale o sovra-provinciale), della Liguria (regionale) e a quella metropolitana di Torino sembrerebbe rispondere a esigenze di questo tipo.

Sempre con riferimento al caso italiano, il ricorso all'agenzia può dipendere anche da considerazioni relative ai vincoli legislativi cui gli enti territoriali sono sottoposti. Infatti con la Legge Finanziaria per il 1999 (*Legge 488/1998*) è stato introdotto il cosiddetto Patto di Stabilità Interno con l'obiettivo di assicurare il concorso di tutti gli enti territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, in considerazione del fatto che i vincoli sul disavanzo e sul debito, previsti dal Patto di Stabilità e Crescita, si riferiscono al complesso delle amministrazioni pubbliche. Gli obblighi derivanti dall'applicazione del Patto sia in termini di rispetto dei saldi di bilancio che di limitazioni alle spese possono aver indotto gli enti territoriali a svolgere parte delle proprie funzioni attraverso enti strumentali dotati di autonomia di bilancio e non soggetti a tali vincoli. A riguardo si deve però segnalare come già a partire dal 2008 il legislatore abbia cercato a più riprese di estendere l'applicazione del Patto di Stabilità Interno anche alle società partecipate da Regioni ed enti locali, seppure, per ora, senza successo<sup>15</sup>.

Un'ultima motivazione del ricorso all'agenzia potrebbe essere di ordine fiscale e più precisamente riguardare il trattamento ai fini IVA degli enti locali. Infatti l'introduzione del contratto di servizio e della relativa IVA applicata ha di fatto generato un aggravio nei conti degli enti locali. Infatti sebbene a livello di aggregato delle pubbliche amministrazioni l'IVA sia da considerarsi come una partita di giro, a livello dei singoli enti l'imposta è pagata da un'amministrazione locale (Comune, Provincia o Regione) al gestore del servizio e da questo versata ad un'amministrazione centrale. Dunque affinché l'applicazione dell'imposta risulti neutra per le casse dell'ente locale è necessario un meccanismo di recupero dell'IVA pagata e ciò può avvenire con modalità differenti, come spiegato nel Box 8.1.

<sup>13</sup> Vedi Rivasplata C.R. (2006), *An Analysis of the Impacts of British Reforms on Transit Integration in the Metropolitan Areas*, Ph.D. Dissertation, Univ. of California, Davis, p. 44.

<sup>14</sup> Vedi Wolfram M. (2004), *Expert Working Group on Sustainable Urban Transport Plan*, Final Report, Directorate General of the Environment, Brussels, p. 12.

<sup>15</sup> Per un approfondimento sul tema, vedi De Michele A. (2011) "I processi di pubblicizzazione delle società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali" in *Le società a partecipazione pubblica degli enti territoriali*, Istituzioni del Federalismo - Quaderni 2/2011, pp. 93-98.



---

---

## Box 8.1

### IL TRATTAMENTO IVA DEGLI ENTI LOCALI IN MATERIA DI TRASPORTO PUBBLICO

La Nei casi in cui l'ente locale gestisca direttamente i servizi di trasporto pubblico sarà considerato soggetto passivo IVA e dunque avrà l'obbligo di applicare l'IVA sulle vendite (che sarà l'IVA a debito), ma avrà anche la possibilità di detrarre quella pagata sugli acquisti (che sarà l'IVA a credito).

Infatti la normativa comunitaria<sup>16</sup> prevede che lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e gli altri enti di diritto pubblico non siano in generale soggetti passivi d'imposta per le attività che i medesimi esercitano in quanto pubbliche autorità. Ma nel caso in cui il mancato assoggettamento all'imposta produca una distorsione alla concorrenza di una certa importanza e/o se l'attività in questione sia tra quelle considerate "comunque commerciali" (inserite nell'elenco contenuto nell'Allegato I della Direttiva CE 112/06), l'ente locale verrà considerato soggetto passivo ai fini dell'imposta. Tra le attività comunque commerciali vi è il trasporto di persone.

A seguito della riforma del trasporto pubblico locale gli enti territoriali sono passati ad una gestione indiretta del servizio o tramite affidamento diretto (a società in house) o tramite gara. In entrambe i casi il rapporto tra l'ente locale e il gestore viene regolato tramite il Contratto di Servizio. Nei casi di gestione indiretta, l'ente locale non viene più considerato soggetto passivo, con la conseguenza che non potrà recuperare l'IVA che la società che gestisce il trasporto pubblico applica al momento della stipula del contratto di servizio. Proprio in virtù del fatto che il nuovo assetto dei servizi di TPL provoca un aggravio nei conti dell'ente, l'art. 9 comma 4 della legge 472/99, prevede un meccanismo di recupero dell'IVA tramite contributi erariali.

Un modo alternativo che gli enti locali possono utilizzare per ovviare al problema dell'IVA è quello di avvalersi di un'agenzia per la stipula del contratto di servizio. In questo caso l'agenzia, considerata soggetto passivo, ha la possibilità di recuperare l'IVA applicata al contratto di servizio secondo il sistema ordinario, portandola in detrazione o chiedendone il rimborso. Ciò dovrebbe garantire un sistema più veloce e automatico rispetto a quello dei contributi erariali, visto in precedenza.

Infine bisogna ricordare che per le funzioni assegnate, l'agenzia risulta "strutturalmente" a credito IVA. Infatti a fronte di costi di produzione elevati (come è il caso dell'acquisto dei servizi di TPL), i ricavi delle vendite e delle prestazioni sono generalmente bassi (i ricavi derivano nella quasi totalità da contributi in conto esercizio effettuati dagli enti locali). Ne risulta che l'entità dell'IVA sugli acquisti è significativamente più bassa di quella sulle vendite, il che origina un cospicuo credito IVA. Un modo per aumentare il debito IVA e attenuare così il credito complessivo, può essere quello di affidare all'agenzia altri compiti come la gestione del patrimonio funzionale al TPL (parco mezzi, autorimesse, pensiline, etc...) di proprietà degli enti locali. Sempre nell'ottica di diminuire l'entità del credito IVA è possibile che all'agenzia vengano affidate anche altre funzioni come ad esempio la gestione delle strade facenti parte del demanio degli enti locali coinvolti.

---

---

## 8.7

### Gli enti strumentali in materia di viabilità e di mobilità

Nei paragrafi precedenti si è visto come le funzioni amministrative legate alla viabilità e ai trasporti siano state ripartite tra le Regioni e gli enti locali. Un aspetto ulteriore nell'analisi dell'assetto di *governance* è che spesso gli stessi enti territoriali hanno delegato, in tutto o in parte, l'esercizio delle funzioni di propria competenza a enti strumentali da essi partecipati e controllati. Invece di svolgere le funzioni attraverso uffici posti all'interno della preesistente struttura amministrativa, le Regioni e gli altri enti locali hanno preferito creare organismi appositi, sui quali però mantengono poteri di controllo e di indirizzo.

---

<sup>16</sup> Art. 13 Direttiva CE 112/06, che sostituisce l'art. 4 Pgf. 5 della Sesta Direttiva IVA, ovvero la 77/388/CEE.

Generalmente sono dotati di personalità giuridica<sup>17</sup>, e possono avere indifferentemente natura pubblica o privata. Nel primo caso, sebbene le fattispecie concrete presentino un notevole grado di variabilità, tali enti sono comunque accomunati sotto il profilo dell'autonomia gestionale, soprattutto in fatto di organizzazione del lavoro<sup>18</sup>. L'autonomia è ovviamente presente e in misura piena nel secondo caso, ovvero quando si tratti di società di diritto privato. Come mostra più avanti la tabella 8.2, tale fenomeno si riscontra sia nel settore dei trasporti (in particolar modo nel TPL) che in quello della viabilità, sebbene con caratteristiche e intensità diverse, motivo per cui si ritiene opportuna un'analisi separata. Nel caso dei trasporti, in accordo a quanto detto precedentemente si escludono dall'analisi le società, pur partecipate dagli enti territoriali, le quali però gestiscono i servizi di TPL. Nel caso della viabilità non è invece presente una distinzione altrettanto netta tra la gestione e le altre funzioni, per cui saranno necessarie alcune considerazioni ulteriori.

- *Enti strumentali in materia di trasporti*

Nel caso in cui nel settore dei trasporti si ricorra ad enti strumentali, questi assumono generalmente la forma dell'*Agenzia*. Sebbene i contorni di tale figura non siano puntualmente delineati né a livello statale<sup>19</sup> e ancor meno a livello regionale<sup>20</sup>, si è soliti far uso di questo termine per indicare enti a cui si attribuiscono compiti prettamente tecnico-operativi (separando questi dagli aspetti più propriamente politici), per i quali sono richieste competenze specifiche e una maggiore autonomia organizzativa rispetto agli altri uffici inquadrati all'interno della struttura amministrativa dell'ente territoriale. L'assenza di logiche di gestione imprenditoriale, vale infine a distinguere tale figura da altre simili, come le numerose *Aziende* operanti nel settore del TPL e partecipate dagli stessi enti territoriali. Un'analisi delle varie agenzie consente di trarre alcune indicazioni riguardo alle scelte operate a livello locale sintetizzate nelle tabelle 8.2, 8.5 e 8.6.

Riguardo all'ambito territoriale di riferimento quelli più frequenti sono il livello provinciale e quello regionale. La situazione tende come ovvio a ricalcare quanto visto nel paragrafo 8.5 riguardo all'intensità del decentramento con agenzie di livello regionale istituite nelle Regioni con un forte accentramento (AReMoL nel Lazio, AREM in Puglia e ACAM in Campania), mentre quelle provinciali in quelle caratterizzate da un decentramento di funzioni più marcato (Emilia Romagna, Lombardia e ovviamente la Provincia Autonoma di Bolzano). Rari sono i casi di agenzie di livello comunale, circoscritti alle aree metropolitane di Roma (Roma servizi per la Mobilità), Milano (AMAT, probabilmente destinata a cessare le attività con l'entrata a regime della nuova legge lombarda sul TPL) e Torino (AMM).

I rispettivi bacini di riferimento sono caratterizzati da densità abitative piuttosto alte, con punte estreme nei casi delle agenzie di livello Comunale (Roma e Milano) o Metropolitano (Torino). Ricordando quanto detto nel paragrafo 8.6, il ricorso all'agenzia potrebbe servire da soluzione nei casi in cui un'alta densità del bacino si coniughi ad un alto numero di enti che altrimenti dovrebbero svolgere le funzioni relative al trasporto pubblico. Questo è vero sia in senso orizzontale, ovvero molti Comuni confinanti con servizi di trasporto pubblico non integrati fra loro (ad esempio le aree metropolitane), sia in senso verticale,

<sup>17</sup> In alcune situazioni infatti tale requisito manca. È il caso dell'Agenzia Provinciale per le Opere Pubbliche (APOP) e di altre agenzie previste dalla legge, ma non ancora istituite, come quelle dell'Abruzzo e della Sardegna, dove le Agenzie sono articolazioni dell'amministrazione dell'ente territoriale di riferimento.

<sup>18</sup> Un sufficiente grado di autonomia è riconosciuto anche in quei casi dove manchi la personalità giuridica, come testimoniato dall'Atto Organizzativo dell'APOP.

<sup>19</sup> A riguardo, vedi tra gli altri Ongaro, 2006.

<sup>20</sup> Vedi Corsi, 2005.

con assenza di integrazione tra servizi urbani (di competenza del Comune) ed extraurbani (generalmente di competenza della Provincia) e tra servizi su gomma e servizi ferroviari (di competenza regionale). Non è un caso infatti che la maggior parte delle agenzie già attive (Tab. 8.5) e tutte quelle in via di attivazione (Tab. 8.6) accentrino funzioni imputabili a più enti territoriali, generalmente Comune e Provincia, ma in alcuni casi anche Regione.

*Riguardo alla natura giuridica* si può notare che mentre nel caso di agenzie regionali si preferisce la forma dell'ente pubblico, nel caso delle agenzie di livello provinciale si hanno indifferentemente enti pubblici o società di diritto privato.

*Riguardo alle funzioni esercitate per conto degli enti territoriali* si può condurre l'analisi su due filoni d'indagine.

Il primo è il "settore" cui afferiscono le funzioni esercitate dalle agenzie. Sebbene la gran parte delle funzioni riguardi il TPL, si può notare una relazione inversa tra i settori di intervento e l'ambito territoriale, nel senso che le agenzie regionali tendono a concentrarsi su funzioni relative al solo settore del TPL, mentre quelle provinciali aggiungono alcune funzioni afferenti al più ampio settore del trasporto e della mobilità (anche privata dunque), come il controllo della sosta e dell'accesso ai centri storici. Infine le (poche) agenzie metropolitane esercitano funzioni relative anche all'ambiente e all'urbanistica, come nel caso di Milano.

Il secondo invece è circoscritto al solo settore del TPL e riguarda il "tipo" di funzioni esercitate dalle agenzie e in un certo senso indica l'intensità della delega a favore dell'agenzia. Tutte le agenzie svolgono almeno compiti di *programmazione/progettazione e monitoraggio* dei servizi di trasporto pubblico. In una situazione di questo tipo l'agenzia svolge la sua azione soprattutto all'interno dell'amministrazione stessa, lasciando che sia quest'ultima a relazionarsi con i gestori dei servizi. A questi compiti possono aggiungersi (caso decisamente più frequente) quelli di *gestione delle procedure di gara e dei contratti di servizio*. In tal caso l'agenzia accompagna l'azione dell'amministrazione verso l'esterno, assistendola nel momento precedente e successivo alla firma del contratto. Infatti non solo si occupa del complesso iter per l'affidamento del servizio (dalla predisposizione del bando all'aggiudicazione) e della redazione del contratto di servizio, ma con riferimento a quest'ultimo aspetto, nel momento successivo alla stipula l'agenzia vigila che il gestore del servizio gli dia esatta applicazione. In aggiunta è sempre più frequente (in special modo a livello provinciale) il caso in cui sia compito dell'agenzia anche la firma del contratto di servizio, in *rappresentanza* dell'amministrazione stessa. In questa veste di affidante il servizio, l'agenzia svolge la sua azione verso l'esterno, diventando l'interfaccia dell'amministrazione nei rapporti con le società che gestiscono i servizi.

Parallelamente a queste funzioni, può infine capitare che le agenzie svolgano le funzioni relative alla *gestione* (quando addirittura non ne sia titolari) *dei mezzi, delle reti e delle infrastrutture*, occupandosi così anche della relativa sicurezza. Ciò avviene soprattutto a livello provinciale e tale aspetto viene meglio compreso in una prospettiva storica. Infatti molte agenzie di livello provinciale (e in particolare quelle dell'Emilia Romagna) nascono tramite scissione dalle precedenti aziende che gestivano il servizio e che gestivano contestualmente i mezzi, le reti e le infrastrutture e ciò spiega anche il motivo per cui spesso a quelle stesse agenzie sia affidata la *gestione* di alcuni *servizi* residuali di trasporto pubblico (ad esempio scuola-bus e trasporto disabili).

Riguardo alla gestione dei mezzi e delle reti si può segnalare come nel Lazio, la Regione ed alcune province avessero inizialmente creato un'apposita società, la "Cotral Patrimonio", anch'essa tramite scissione dall'azienda che gestiva (e gestisce) il servizio di trasporto regionale, sebbene fosse già istituita l'Agenzia Regionale per la Mobilità

del Lazio. In concomitanza con le politiche di contenimento e di revisione delle spesa pubblica a livello locale, è stata manifestata una chiara volontà di far confluire l'AREMoL, la "Cotral Patrimonio" (e in prospettiva anche la "Roma Servizi per la Mobilità"), nell'Azienda Strade del Lazio (ASTRAL), società a totale partecipazione della Regione Lazio che si occupa di viabilità regionale.

Infine, riguardo alle dimensioni dell'agenzia, si nota come le agenzie presentino un numero di addetti alquanto variabile, dai 4 dell'AmbRA di Ravenna ai 340 della Roma Servizi per la mobilità. Tale andamento sembra essere correlato positivamente alla densità del bacino di riferimento e all'entità del servizio svolto dal gestore nel bacino. Non sembra invece correlato al numero di funzioni assegnate. Sembra infine sia correlato negativamente all'intensità della delega (ovvero più la delega è forte, meno è il numero degli addetti) e al numero dei livelli amministrativi coinvolti (ovvero agenzie che svolgono funzioni comunali, provinciali e regionali hanno meno addetti di quelle che svolgono solo funzioni comunali, solo provinciali o solo regionali). Visto che il numero degli addetti delle due agenzie operanti nel Lazio sono molto più alti di quelli delle altre, può essere utile vedere se la loro esclusione dall'analisi incide sui risultati. La differenza maggiore si trovano per il numero di funzioni assegnate, per cui sembra esserci una correlazione positiva; per il numero di livelli amministrativi coinvolti che sembra non essere più correlato; infine la correlazione con l'intensità della delega diventa positiva.

- *Enti strumentali in materia di viabilità*

Come suggerito dall'ultima parte del paragrafo precedente, il fenomeno degli enti strumentali è presente anche nel settore della viabilità, sebbene in misura molto minore rispetto al settore del TPL.

Bisogna precisare innanzitutto che dall'analisi si preferisce escludere le società operanti nel settore autostradale. Al caso delle autostrade regionali è infatti dedicato l'apposito Box 8.2. Inoltre sono escluse le varie società multiservizi, operanti per lo più a livello provinciale, le cui funzioni sono limitate alla manutenzione ordinaria delle strade e della segnaletica. Ci si è dunque concentrati su quegli enti, che si occupano di una più ampia e completa gamma di funzioni legate alla viabilità, ovvero della *progettazione, realizzazione, manutenzione*, ma soprattutto della *gestione (incluso il rilascio di autorizzazioni e concessioni) e vigilanza* di tutta la rete viaria di competenza dell'ente territoriale di riferimento. Facendo un parallelo, si sono considerati quegli enti con funzioni simili a quelle svolte a livello nazionale dall'ANAS. In base a queste scelte vengono riportate in tabella solo quattro enti.

Riguardo all'ambito territoriale si può notare come operino quasi sempre a livello regionale (ASTRAL nel Lazio, FVG Strade nel Friuli Venezia Giulia e Veneto Strade in Veneto). Fa eccezione unicamente l'Agenzia Provinciale per le Opere Pubbliche, sebbene il fatto che operi nella Provincia Autonoma di Trento contribuisca a spiegare la differenza.

La singolarità del caso trentino si ritrova anche riguardo alla natura giuridica, non solo in quanto sprovvista di personalità giuridica, ma anche perché essendo "articolazione del Dipartimento lavori pubblici e mobilità" è l'unica ad avere natura pubblicistica. Infatti negli altri casi si è scelta la forma della società di diritto privato.

Infine riguardo alle funzioni svolte, in aggiunta a quelle indicate in precedenza, tre dei quattro enti assumono anche il ruolo di stazione appaltante per lavori di realizzazione e manutenzione della strade di competenza. Anche qui l'unica eccezione è rappresentata dall'APOP, e ciò è spiegato dalla presenza nell'amministrazione provinciale di un'apposita agenzia (l'Agenzia Provinciale per gli Appalti e i Contratti, APAC).

Da quanto visto si può sostenere come la natura fortemente orientata alla gestione sia la principale differenza tra gli enti strumentali in materia di viabilità e quelli in materia di mobilità. Proprio riguardo a quest'ultimo punto è utile riassumere l'esperienza piemontese.

Inizialmente la Regione Piemonte optò per una soluzione simile a quelle viste in precedenza, sebbene con qualche differenza riguardo alle funzioni affidate. Nel 2002 istituì infatti un ente pubblico economico, denominato "Agenzia Regionale delle Strade del Piemonte" (ARES-Piemonte), che si occupava della progettazione e realizzazione di interventi non catalogabili come manutenzione ordinaria o straordinaria<sup>21</sup> della viabilità regionale e, sulla base di apposite convenzioni, anche provinciale. A differenza dei quattro soggetti visti precedentemente restavano quindi fuori le funzioni di manutenzione (ordinaria e straordinaria) e di gestione, svolte dagli enti territoriali secondo le rispettive competenze. Per la realizzazione degli interventi l'ARES agiva o in veste di esecutore diretto oppure in veste di stazione appaltante. Nel 2007 la Regione Piemonte sopprime l'ente e trasferì parte delle funzioni a una nuova società per azioni interamente partecipata dalla Regione Piemonte, la Società di Committenza Regione Piemonte (SCR-Piemonte). Da un lato in quanto società di committenza, l'ambito di competenze della SCR è più ampio<sup>22</sup> rispetto a quello dell'ARES, ma dall'altro e con specifico riferimento alla viabilità è più ristretto, visto che le funzioni possono ricondursi alla *progettazione* e all'*affidamento e controllo* dei lavori.

Volendo azzardare un parallelo con quanto visto nel paragrafo precedente, sembrerebbe che una struttura delle competenze di questo tipo, con una separazione tra l'attività di progettazione/affidamento/controllo e l'attività di esecuzione dei lavori e di successiva gestione della rete si avvicini maggiormente a quella delle agenzie della mobilità. La differenza sostanziale è che nel caso della SCR, l'affidamento riguarda solo l'esecuzione dei lavori, ma non la gestione della rete viaria, visto che questa spetta poi agli enti territoriali secondo le rispettive competenze.

A riguardo si può segnalare un settore della viabilità in cui sono stati costituiti enti strumentali dotati anche della facoltà di affidare la gestione di tratti della rete. È questo il caso di alcune società operanti nel settore autostradale, che tra gli enti attivi nel campo della viabilità presentano l'assetto più simile a quello dell'agenzia. A queste società è dedicato il Box 8.2.

---

---

#### Box 8.2

#### IL CASO DELLE AUTOSTRADE REGIONALI E LE SOCIETÀ NATE DAL "FEDERALISMO STRUTTURALE"

La partecipazione degli enti territoriali in società che gestiscono autostrade anche di interesse nazionale è un fenomeno molto diffuso che coinvolge tutti i livelli di governo locale<sup>23</sup>. La maggior parte di queste società furono istituite al momento della realizzazione delle relative autostrade e sulla base di concessioni ANAS svolgevano tutte le funzioni relative all'opera, ovvero *progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione* (incluso il rilascio di autorizzazioni e concessioni) e *vigilanza*. Dall'elenco appena stilato si noterà come siano le stesse funzioni esercitate dagli enti analizzati precedentemente. L'esclusione dall'analisi dipende da considerazioni di tipo geografico e amministrativo.

In primo luogo lo svolgimento delle funzioni è solo parzialmente legato all'ambito geografico dell'ente territoriale. Infatti le autostrade in oggetto spesso travalicano i confini dell'ente che partecipa alla società concessionaria. Inoltre manca un requisito di generalità nella gestione delle autostrade ricadenti entro i

<sup>21</sup> Più in particolare si occupava della realizzazione di varianti agli abitati, la costruzione di nuovi tratti di strada, le rettifiche ed ampliamenti della sezione stradale e gli adeguamenti delle principali opere d'arte come ponti, viadotti e gallerie.

<sup>22</sup> Nella stessa veste agisce anche nel settore dell'edilizia, delle forniture e di altri progetti speciali.

<sup>23</sup> Per un elenco completo vedi relativa pagina sul sito dell'ANAS.

confini geografici. Ciò vale riguardo alla tratte autostradali *esistenti*, essendo infatti possibile l'operare di più società concessionarie entro i confini dell'ente. Vale però anche quando questo requisito sia soddisfatto (come ad esempio nel caso del Consorzio per le Autostrade Siciliane), dal momento che tali società concessionarie non hanno competenze su eventuali autostrade di *nuova* realizzazione.

In secondo luogo, come accennato in precedenza, le concessioni in virtù delle quali tali società operano, sono rilasciate dall'ANAS, introducendo così un legame con il livello statale e non con quello locale, come avviene nel caso stradale.

Queste due ragioni valgono a distinguere le società partecipate operanti nel settore autostradale da quelle operanti nel settore stradale e spiegano la scelta dell'esclusione dall'analisi.

La nascita attraverso la legge finanziaria 2008 del cosiddetto "*federalismo infrastrutturale*" ha però introdotto un modello di società operante nel settore autostradale che presenta forti analogie con il modello di agenzia operante nel campo della mobilità.

Infatti la formulazione originaria del comma 289 dell'articolo 2 della legge finanziaria 2008 (L. 244/07) disponeva che per la realizzazione di opere autostradali previste negli strumenti di programmazione (allora) vigenti, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, potesse, tramite decreto, trasferire le funzioni e i poteri di soggetto concedente ed aggiudicatore ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipato da ANAS e dalle regioni interessate (o da un soggetto interamente partecipato da queste ultime). Una modifica a tale disposizione legislativa<sup>24</sup> ha in seguito limitato la costituzione di queste società ai soli casi riguardanti infrastrutture di interesse esclusivamente regionale e ricadenti interamente nel territorio di una singola regione. Ha inoltre escluso la possibilità che tali società possano anche svolgere l'attività di concessionarie. Attualmente si possono elencare quattro società<sup>25</sup> a partecipazione paritetica tra l'ANAS e le regioni coinvolte, che oltre alla progettazione delle opere, provvedono alla predisposizione del bando di gara e all'aggiudicazione della concessione e vigilano, come concedente, sulla realizzazione dell'opera e la successiva fase di gestione.

È proprio la funzione di concedente, legata alla separazione tra gestione e affidamento/controllo, che non è ravvisabile nel caso degli enti operanti nel settore stradale<sup>26</sup>, e che dunque sembra individuare in questo tipo di società partecipate operanti nel settore autostradale la forma più simile a quella vista nel caso delle agenzie per la mobilità.

Tabella 8.2  
ARTICOLAZIONE REGIONALE DELLE FUNZIONI DI AGENZIA

1. Presenza nel territorio di Agenzie per la Mobilità		
Totale	19 Regioni + 2 PPAA	
Previste	Attivate	6
	Attivate + Istituite, ma non ancora attivate	1
	Istituite, ma non ancora attivate	1
	Non istituite	2
Non previste		11
2. Ambito territoriale delle Agenzie per la Mobilità per le Regioni e PPAA in cui sono previste		
Totale	9 Regioni + 1 PA	
Attivate	Regionale (Puglia / Campania)	2
	Regionale + Comunale / Metropolitan (Lazio)	1
	Provinciale (Emilia-Romagna / Provincia Autonoma di Bolzano)	2
	Comunale / Metropolitan (Piemonte)	1
Attivate + Istituite, ma non ancora attivate	Sovraprovinciale / Provinciale + Comunale / Metropolitan (Lombardia)	1

<sup>24</sup> Intervenuta ad opera dell'articolo 3-ter del D.L. 135/2009.

<sup>25</sup> In dettaglio la "Concessioni Autostradali Lombarde", la "Autostrade del Lazio", la "Autostrada del Molise" e la "Concessioni Autostradali Piemontesi".

<sup>26</sup> Neanche nel caso della SCR che pure ha funzioni simili e che non a caso è la società attraverso cui la Regione Piemonte partecipa alla "Concessioni Autostradali Piemontesi".

Tabella 8.2 segue

Istituite, ma non ancora attivate	Regionale (Liguria)	1
Non istituite	Regionale (Abruzzo / Sardegna)	2

**3. Ambito delle competenze delle Agenzie per la Mobilità attive o anche solo istituite**

Totale	4 Regionale + 15 Sovraprovinciale / Provinciale + 3 Comunale / Metropolitan	
TPL	Regionale (Campania / Lazio / Puglia / Liguria)	4
	Sovraprovinciale / Provinciale (Lombardia)	5
	Provinciale (Provincia Autonoma di Bolzano)	1
	Comunale / Metropolitan (Torino)	1
TPL+MOB	Provinciale - (Emilia-Romagna)	9
	Comunale / Metropolitan (Roma)	1
TPL+MOB+Ambiente+Urbanistica	Comunale / Metropolitan (Milano)	1

**4. Funzioni dell'Agenzia nel settore del TPL (intensità)**

Totale	4 Regionale + 15 Sovraprovinciale / Provinciale + 3 Comunale / Metropolitan	
A. = Programmazione/progettazione e controllo	Provinciale (Provincia Autonoma di Bolzano)	1
B = A + procedure di gara e redazione dei contratti di servizio	Regionale (Campania/Lazio/Puglia)	3
	Comunale / Metropolitan (Milano / Roma)	2
C = B + firma contratti di servizio	Regionale (Liguria)	1
	Sovraprovinciale / Provinciale (Lombardia)	5
	Provinciale (Emilia-Romagna)	9
	Comunale / Metropolitan (Torino)	1

**5. Presenza nel territorio di Agenzie o Aziende per la Viabilità**

Totale	19 Regioni + 2 PPAA	
Previste	Attivate (Friuli-Venezia Giulia / Lazio / Provincia Autonoma di Trento / Veneto)	4
	Disattivate (Piemonte)	1
Non previste		16

**6. Ambito territoriale delle Agenzie/Aziende per la Viabilità per le Regioni e PPAA in cui sono previste**

Totale	4 Regionale + 1 Provinciale	
Attivate	Regionale (Friuli-Venezia Giulia / Lazio / Veneto)	3
	Provinciale (Provincia Autonoma di Trento)	1
Disattivate	Regionale (Piemonte)	1

Figura 8.3  
COMPETENZE DELLE AGENZIE PER LA MOBILITÀ

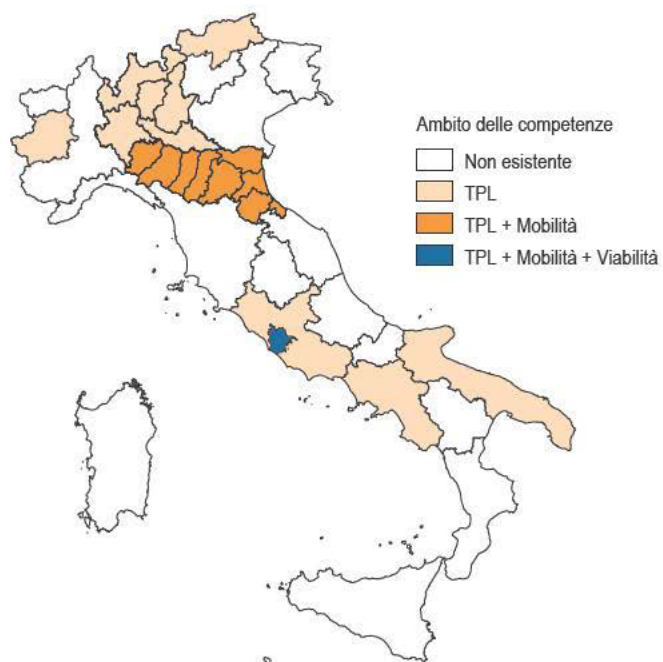


Figura 8.4  
FUNZIONI DELL'AGENZIA NEL SETTORE DEL TPL (INTENSITÀ DELLA DELEGA)

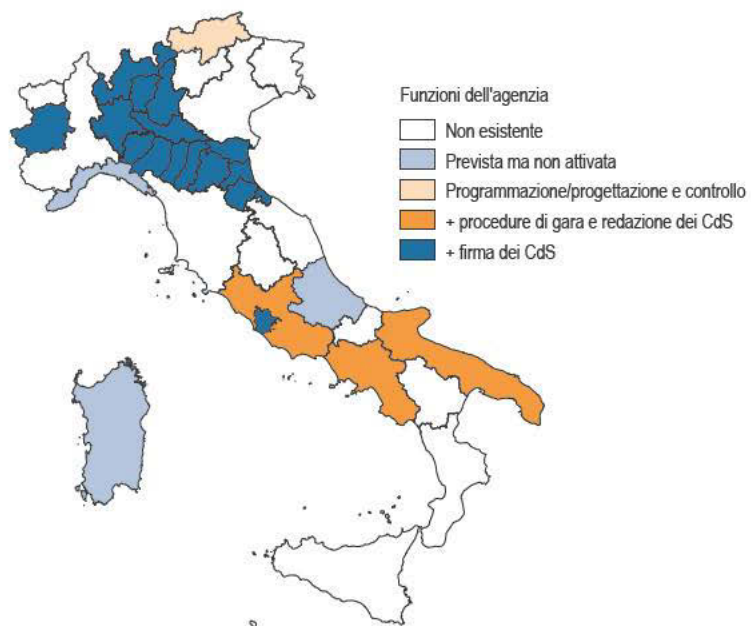




Tabella 8.5  
LE AGENZIE ATTIVE: ALCUNE STATISTICHE

Denominazione	Popolazione servita*	Superficie (km <sup>2</sup> )	Densità (ab/km <sup>2</sup> )	N Comuni	Livello amministrativo dei servizi coinvolti	Funzioni	Intensità delle funzioni relative al TPL	Entità del servizio*		N addetti
								Servizi ferroviari	Servizi di superficie (bus, tram, filo) metropolitana	
Campania	5.769.750	13.670,9	422,0	551	Regionali	TPL				
ACAM - Agenzia Campana per la Mobilità Sostenibile							B	17	8,48	10
Emilia-Romagna	990.681	3.702,3	267,6	56	Provinciali e Comunali	TPL+MOB				
SRM Bologna - Società Reti e Mobilità	286.336	2.585,9	110,7	48	Provinciali e Comunali	TPL+MOB	C		37,4	9
Tempi Agenzia Piacenza	431.049	3.447,5	125,0	46	Provinciali e Comunali	TPL+MOB	C			
SMTP Parma - Società per la Mobilità e il Trasporto Pubblico	352.723	2.635,1	133,9	24	Provinciali e Comunali	TPL+MOB	C		13,4	5
AMI Ferrara - Agenzia Mobilità Impianti	522.468	2.291,3	228,0	45	Provinciali e Comunali	TPL+MOB	C		9	8
Agenzia Mobilità Reggio Emilia	688.376	2.688,0	256,1	47	Provinciali e Comunali	TPL+MOB	C		9	5
Agenzia per la Mobilità di Modena	386.111	1.859,4	207,6	18	Provinciali e Comunali	TPL+MOB	C		13	13
AmbRA - Agenzia mobilità bacino Ravenna	392.817	2.378,4	165,2	30	Provinciali e Comunali	TPL+MOB	C		6,9	4
ATR Forlì-Cesena - Agenzia per la Mobilità	326.926	864,9	378,0	26	Provinciali e Comunali	TPL+MOB	C		9,4	45
Agenzia Mobilità della Provincia di Rimini							C		7,8	29,5
Lazio	5.557.276	17.232,3	322,5	378	Regionali	TPL				
AREMOL - Agenzia regionale per la mobilità del Lazio	2.638.842	1.287,4	2.049,8	1	Comunali	TPL+MOB	B	21,2	81,5	0***
Roma Servizi per la Mobilità							B		139,3	39,0
Lombardia	1.262.101	181,7	6.947,1	1	Comunali	TPL+MOB+AMB+URB				340
AMAT Milano - Agenzia Mobilità, Ambiente e Territorio							B		79,1	64,5
Provincia Autonoma di Bolzano	509.626	7.398,4	68,9	116	Provinciali	TPL				27
Agenzia provile per la mobilità di Bolzano							A			6
Piemonte	1.515.786	838,2	1.808,4	32	Regionali, Provinciali e Comunali	TPL				
AMM - Agenzia per la Mobilità Metropolitana e Regionale	4.050.803	19.540,9	207,3	258	Regionali	TPL	C	3,5	54,6	21
AREM - Agenzia Regionale per la Mobilità nella Regione Puglia							B	14,6	34,6	15

\* Residenti al 1 Gennaio 2013. \*\* Per i servizi ferroviari si considerano milioni di treni\*Km, mentre per i servizi di superficie e per quelli di metropolitana si considerano milioni di vetture\*Km. \*\*\* Si avvale di 136 dipendenti della Cotral Patrimonio S.p.a.

Tabella 8.6  
LE AGENZIE ISTITUITE IN VIA DI ATTIVAZIONE: ALCUNE STATISTICHE

Bacino Agenzia	Popolazione servita*	Superficie (km <sup>2</sup> )	Densità (ab./km <sup>2</sup> )	N Comuni	Livello amministrativo dei servizi coinvolti	Funzioni	Intensità delle funzioni relative al TPL	Stato del processo di attivazione
Lombardia								
Bacino 1 (Provincia di Bergamo)	1.094.062	2.745,9	398,4	244	Provinciali e Comunali	TPL	C	Il 30 gennaio 2014 è stata costituita l'Agenzia con decreto dell'Assessore regionale alle Infrastrutture e Mobilità
Bacino 2 (Provincia di Brescia)	1.247.192	4.785,6	260,6	206	Provinciali e Comunali	TPL	C	Il 23 settembre 2013 è stata costituita l'Agenzia con decreto dell'Assessore regionale alle Infrastrutture e Mobilità
Bacino 3 (Province di Como, Lecco, Sondrio e Varese)	1.988.990	6.487,5	306,6	469	Provinciali e Comunali	TPL	C	I Consigli Comunali e Provinciali degli Enti coinvolti hanno proceduto all'adozione dello statuto, ad eccezione della Provincia di Sondrio che ha tempo sino al 30 giugno 2014 per provvedere
Bacino 4 (Province di Cremona e Mantova)	773.147	4.111,9	188,0	185	Provinciali e Comunali	TPL	C	La Giunta regionale, il 30 aprile 2014, ha preso atto della determinazione conclusiva della Conferenza di servizi svoltasi il 15 aprile 2014 e conclusasi con l'elaborazione della proposta di statuto dell'Agenzia
Bacino 5 (Province di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia)	4.691.134	5.732,7	818,3	440	Provinciali e Comunali	TPL	C	I Consigli Comunali di Monza, Lodi, Pavia e il Consiglio Provinciale di Monza hanno approvato lo statuto dell'Agenzia
Liguria								
Regione	1.565.127	5.416,2	289,0	235	Regionali, Provinciali e Comunali	TPL	C	Gli atti costitutivi sono stati approvati dalla Giunta Regionale il 9 maggio 2014. Tutti gli enti coinvolti (le 4 Province e i 4 Comuni Capoluogo) si sono impegnati a sottoporre ai rispettivi Consigli l'adozione di tutti gli atti necessari alla costituzione dell'agenzia entro la fine di luglio 2014

\* Residenti al 1 Gennaio 2013

Tabella 8.7  
LE DIMENSIONI DELL'AREA METROPOLITANA FIORENTINA

Nome	Popolazione servita*	Superficie (km <sup>2</sup> )	Densità (ab./km <sup>2</sup> )	Numero Comuni
Area Metropolitana FI-PO-PT	1.523.091	4.844	314,5	71
Area Metropolitana di Firenze	991.372	1.041	952,4	19

\* Residenti al 1 Gennaio 2013

## 9. RIFORME E AGGREGAZIONI NEL SETTORE DELL'IGIENE URBANA: UN LENTO PROCESSO DI CAMBIAMENTO

---

*Enrico Conti*

Nel tracciare un quadro descrittivo dell'organizzazione e della gestione del servizio di igiene urbana in Toscana non è possibile non fare almeno un cenno alla più recente novità del quadro regolatorio di settore, rappresentata dalla proposta di nuovo Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti e Bonifica dei Siti Inquinati (PRB da ora in avanti) licenziata il 31 luglio 2013, dal cui quadro conoscitivo, peraltro, il capitolo che segue trae una parte delle proprie informazioni. Il nuovo PRB si pone finalità ambiziose, in piena sintonia con le strategie e le indicazioni europee sui rifiuti urbani e speciali.

In particolare, il piano intende realizzare le condizioni per il raggiungimento al 2020 dei seguenti obiettivi:

- 1) la prevenzione della formazione dei rifiuti, con una riduzione dell'intensità di produzione dei rifiuti pro capite (da 20 a 50 kg/ab) e per unità di consumo;
- 2) la raccolta differenziata dei rifiuti urbani fino a raggiungere il 70% del totale dei rifiuti urbani, passando dalle circa 900.000 t/a attuali a circa 1,7 milioni di t/a;
- 3) la realizzazione di un riciclo effettivo di materia da rifiuti urbani di almeno il 60% degli stessi, e a questo fine, l'implementazione di sistemi di raccolta domiciliare (porta a porta) o di prossimità che coinvolgano almeno il 75%-80% della popolazione regionale e che si potrebbero tradurre in un aumento occupazionale di 1.200/1.500 addetti. A questo fine prevede una serie di azioni ed investimenti finalizzati alla prevenzione della produzione dei rifiuti ma soprattutto alla costruzione di una filiera di recupero e riciclo dei rifiuti urbani e speciali, per la descrizione puntuale dei quali rimandiamo alla lettura del piano stesso<sup>27</sup>.

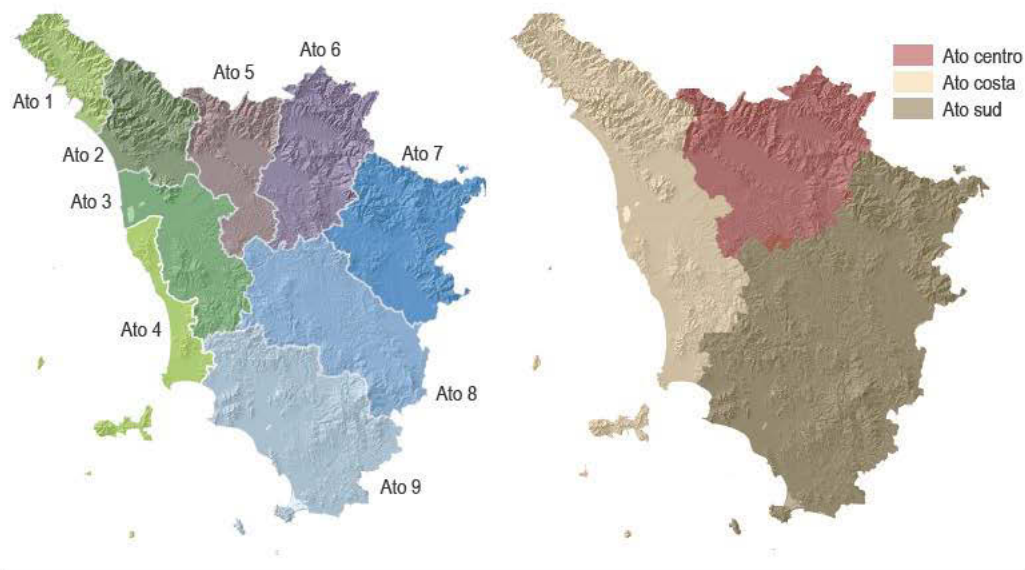
Sino ad oggi, in continuità con quanto documentato nel precedente identikit del 2011, il processo di riforma avviato dal "decreto Ronchi"<sup>28</sup> e proseguito con la legge Regionale 61/2007, ha determinato un processo di concentrazione industriale per aggregazione delle imprese che, in Toscana, non ha raggiunto livelli sufficienti e che ha rappresentato e rappresenta un ostacolo al raggiungimento stesso delle finalità del piano. Il settore della raccolta e gestione dei rifiuti solidi urbani è, infatti, ancora oggi caratterizzato da un'elevata frammentazione e dalla piccola dimensione media, dove le imprese gestiscono di volta in volta una o più fasi della filiera, dalla raccolta, al trattamento, recupero e smaltimento. La legge Regionale numero 61 del 2007 ha ridotto il numero degli ambiti territoriali ottimali di gestione del servizio da 10 (le province) a 3, Ato Sud, Ato Centro, Ato Costa. Inoltre, recependo il concetto di gestione integrata dei rifiuti urbani presente nel testo unico sull'ambiente n. 152/2006, la legge ha previsto per la prima volta esplicitamente l'affidamento della gestione integrata del servizio di igiene urbana nel territorio dell'ambito a un gestore unico.

---

<sup>27</sup> La consultazione ed il *download* del piano è possibile presso il seguente indirizzo internet <http://www.regione.toscana.it/-/proposta-di-piano-regionale-di-gestione-dei-rifiuti-e-bonifica-dei-siti-inquinati>

<sup>28</sup> D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.

Figura 9.1  
GLI ATO TOSCANI PRIMA E DOPO LA LEGGE REGIONALE 61/2007



L'attuazione della legge regionale appare oggi complessivamente in ritardo ma in misura e con problemi diversi nei diversi territori.

Rispetto al quadro gestionale tratteggiato nella scorsa edizione dell'Identikit, le novità principali registrate sono tre.

1. La costituzione, la patrimonializzazione, e la firma del contratto di servizio della società per azioni "Servizi Ecologici Integrati Toscana (Sei Toscana) S.p.a." quale nuovo gestore unico del servizio integrato dei rifiuti urbani nelle province dell'*Ato Toscana Sud* (Arezzo, Grosseto e Siena).
2. La costituzione della società interamente pubblica "Retiambiente S.p.a." quale prima fase del processo di costituzione di una società mista, futuro gestore unico dell'*Ato Costa*.
3. L'avanzamento del processo di approvazione del piano d'ambito dell'Ato centro come prerequisito dell'affidamento tramite gara del servizio di igiene urbana ad un gestore unico di ambito

L'*Ato Toscana Sud* è la prima area vasta a concludere il percorso tracciato dalla Legge Regionale n° 61/2007 che ha accorpato i bacini in 3 macro Ato e ha previsto l'individuazione di un unico gestore per Ato, tramite gara. Si tratta dunque della prima gara nel settore dei rifiuti che arriva a conclusione in Toscana e una delle prime in assoluto in Italia in questo settore. Sei Toscana S.p.a. a fine marzo 2013 ha firmato il contratto di servizio con l'Ato Rifiuti Toscana Sud, che prevede un affidamento ventennale, avviando la cosiddetta "fase transitoria" che si concluderà con l'affidamento definitivo dei servizi di igiene ambientale a partire dal 1° gennaio 2014. La società consortile tra i vecchi gestori ha deciso di completare il passaggio dei vecchi rami d'azienda alla nuova società Sei Toscana S.p.a. con tre mesi di anticipo (1 ottobre 2013) rispetto all'inizio del nuovo contratto. Il contratto con l'Ato prevede, inoltre, la ri-progettazione e riorganizzazione dei servizi entro il primo gennaio. La

nuova compagine societaria vede i vecchi soci gestori dei servizi di igiene urbana, a capitale quasi interamente pubblico, detenere nella nuova società complessivamente il 59%. Tra questi il socio più “pesante” è rappresentato da Siena Ambiente S.p.a. che detiene il 24,5% delle quote, seguito da Aisa con il 12,4% e da Coseca con il 10,4%. Seguono Centro Servizi Ambiente Impianti S.p.a. (5,9%) Centro Servizi Ambiente S.p.a. (4,4%) e Casentino servizi (1,4%).

I soci industriali rappresentano invece il 41% del capitale suddiviso come segue : 26,8% Società Toscana Ambiente (Sta), Cooplat 13%, Crcm (piattaforma trattamento carta terranova) 0,33%, Ecolat (piattaforma trattamento multimateriale situata a Grosseto) 0,34%, Revet (0,33%).

La Sei Toscana fornirà i servizi di Igiene Urbana (raccolta spazzamento e trasporto) a circa 850.000 cittadini residenti

Il territorio servito produce annualmente circa 550.000 tonnellate di rifiuti solidi urbani, copre circa la metà della superficie toscana e racchiude 110 comuni (39 aretini, 36 senesi, 28 grossetani) e da poche settimane ulteriori 6 comuni della Val di Cornia e Castagneto Carducci). La SEI Toscana S.p.a. conta circa 10000 addetti, 650 mezzi per raccolta spazzamento e trasporto dei rifiuti, circa 50.000 contenitori stradali, e ha 35 cantieri operativi sul territorio.

Benché quasi tutti gli impianti appartenenti ai vecchi gestori del servizio siano rimasti fuori dal perimetro di gara del nuovo gestore il contratto di servizio stipulato con l’Ato prevede la sinergia con i proprietari degli impianti di trattamento e smaltimento. All’interno del perimetro della nuova gestione è inoltre prevista la costruzione di due impianti; un digestore anaerobico a Terranova Bracciolini e l’ampliamento del termovalorizzatore di Arezzo. Infine all’interno dell’Ato Sud è stata affidata a Futura S.p.a. la realizzazione (conclusa) di un impianto di selezione e compostaggio in località le Strillaie (Grosseto).

Ad una fase prodromica appare invece fermo il processo di costituzione del gestore unico dell’*Ato Toscana Costa*, nel quale 95 dei 111 comuni hanno costituito, il 16 dicembre 2011, “RetiAmbiente S.p.a.”, società tutta pubblica che, successivamente all’ingresso del socio privato scelto con gara, avrà il compito di gestire il servizio integrato RU nelle aree provinciali di Livorno, Lucca, Massa Carrara e Pisa. Il progetto prevede il conferimento da parte di tutte le società di gestione precedentemente esistenti a Retiambiente S.p.a. dei beni strumentali atti alla gestione del servizio di igiene urbana. Il progetto che doveva e deve portare alla costituzione del gestore unico di abito prevedeva due fasi: la costituzione di Rete ambiente con capitale minimo di 120.000 euro e una successiva patrimonializzazione di Retiambiente S.p.a. attraverso l’individuazione del soggetto valutatore degli asset dei comuni da conferirsi nella nuova società. Ciò in modo tale da stimare e deliberare poi l’aumento di capitale necessario a patrimonializzare rete ambiente e a definire il valore che il privato doveva acquistare (al 45%). Mentre la prima fase è conclusa, la seconda fase è attualmente in stand by. La Gara è stata bandita e il bando con la procedura per la manifestazione di interesse da parte di soggetti privati ad acquisire il 45% della società pubblica Retiambiente S.p.a. si è chiuso il 6 di novembre 2012. La gara non è andata deserta e vi sono state manifestazioni di interesse, ma il dialogo competitivo è attualmente fermo perché il quadro generale è mutato. In particolare da un lato vi è stato il distacco dei comuni della Val di Cornia che oggi ufficialmente fanno parte dell’Ato Sud e dall’altro la proposta del nuovo Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti e Bonifica dei Siti Inquinati non prevede più la costruzione di un grande termovalorizzatore in provincia

di Livorno Tali rilevanti cambiamenti di contesto potrebbero dunque determinare la possibilità di riaprire la procedura di manifestazione di interesse da parte dei soggetti privati. Ciò al fine di dare la possibilità agli stessi di confermare o meno l'interesse che eventualmente avessero manifestato, e a ulteriori soggetti privati di manifestare per la prima volta l'interesse all'acquisto di una quota di minoranza pari al 45% della società, nelle mutate condizioni di contesto.

Il processo che dovrebbe portare alla creazione e all'affidamento al gestore unico di ambito del servizio di igiene urbana, appare oggi più complesso e in ritardo nell'Ato Toscana Centro, il più rilevante in termini economici e demografici della regione comprendendo le province di Firenze, Prato e Pistoia, ossia il cuore della Toscana urbanizzata e industriale.

Nel marzo 2009, in ottemperanza alla legge regionale 61/2007 veniva costituito l'Ato centro ed era deciso, con la delibera 5 marzo 2009, l'affidamento del servizio tramite gara, dunque né tramite affidamento diretto nella forma *in house providing*, né nella forma di affidamento diretto a società mista con socio privato di minoranza al 40%, in ottemperanza all'art. 23 bis del decreto 112/2008 convertito dalla legge 133/2008. L'ATO ha quindi proceduto alla definizione del perimetro di gara (marzo 2010), stabilendo le regole del bando di gara stesso (dicembre 2010), e redigendo i veri e propri atti di gara: capitolato, disciplinare e contratto di servizio. Il Referendum del 12-13 giugno del 2011 ha, tuttavia, sortito l'effetto di rendere di nuovo disponibile tra le scelte sulle modalità di affidamento del servizio anche quella dell'*in house providing*, cui i successivi interventi del governo Berlusconi e del Governo Monti sembravano aver sbarrato nuovamente la strada. Una prima delibera dell'ATO Centro dell'estate 2011 aveva fatto riferimento alla presentazione di un progetto da parte dei gestori circa la fusione delle aziende pubbliche sul territorio. E la medesima delibera dava mandato di verificarne la fattibilità. La delibera si era poi avvalsa di una normativa nazionale derogatoria promulgata dal governo Monti che permetteva l'affidamento diretto purché si arrivasse in tre anni alla costituzione di una unica società mista risultante dalla fusione dei soggetti gestori preesistenti sul territorio. L'Ato centro sembrava dunque voler utilizzare l'articolo 25 del decreto "CrescItalia" (D.l. 24 del 24 gennaio 2012) che permetteva l'affidamento *in house* all'azienda "risultante dall'integrazione operativa di preesistenti gestioni dirette o *in house*, perfezionata entro il termine del 31 dicembre 2012". Si trattava di una proroga dell'affidamento del servizio al gestore unico (per gli Ato che non avevano ancora bandito la gara) comunque "non... superiore a tre anni". Il gestore unico sembrava dunque poter nascere dalla "fusione" delle società di gestione pubbliche o a maggioranza pubblica Asm (Prato), Publiambiente (Empoli-Valdelsa-Pistoia), Cis (Quarrata-Montale-Agliana), Quadrifoglio (Firenze). Il senso dell'operazione era quello di rafforzare il soggetto industriale pubblico prima di mettere a gara la gestione del servizio.

Nell'Ottobre 2012 l'Assemblea dell'Ato Toscana Centro, che avrebbe dovuto approvare il percorso per l'affidamento della gestione del SIU al nuovo soggetto unico d'ambito, attraverso una procedura *in house*, ha bocciato la relativa delibera presentata dal Consiglio direttivo il 18 ottobre 2012 all'Assemblea. Allo stop al processo di individuazione del gestore unico di ambito è seguita la diffida da parte del Presidente della Giunta Regionale a pubblicare il bando pubblico di gara per individuare il nuovo gestore del servizio per i rifiuti, con la minaccia del commissariamento. Ciò ha determinato lo sblocco della situazione con il ritorno al progetto originario di affidamento tramite gara. L'Ato ha dunque pubblicato entro il termine stabilito dei 30 giorni, il 30 novembre 2012

il bando di gara europea per l'affidamento del servizio con scadenza il 28 febbraio 2012. È dunque iniziata la fase cosiddetta di "prequalifica" e sono pervenute all'Ato Centro le manifestazioni di interesse da parte delle imprese, attualmente in corso di valutazione.

Contemporaneamente alla partenza della procedura di gara nel dicembre 2012 le province di Firenze, Prato e Pistoia hanno approvato il piano interprovinciale di gestione dei rifiuti ed è risultato dunque opportuno per l'Ato centro prendere atto della nuova pianificazione provinciale che recepiva tra l'altro i nuovi obiettivi posti dalla legislazione europea in materia di gestione dei rifiuti. L'allungamento dei tempi di approvazione del processo di pianificazione di ambito è dunque derivato dalla natura stratificata della pianificazione, prevista dalla legge regionale 61. In particolare la legge prevede che sia prima effettuata la pianificazione straordinaria e poi l'affidamento e parallelamente il percorso provinciale di approvazione dei piani interprovinciali. Solo a conclusione dell'intero processo pianificatorio è possibile procedere alla pianificazione di ambito che di fatto contiene il capitolato di affidamento, e all'affidamento stesso del servizio. Nel processo di approvazione dei piani interprovinciali la Regione Toscana può ed ha esercitato il suo potere di imporre modifiche e il piano è andato in pubblicazione il 23 luglio 2013. Il 26 di Luglio l'Ambito Toscana Centro ha dunque potuto adottare il proprio piano di ambito e da quel momento si è aperto il periodo previsto per la presentazione delle osservazioni al piano, che scadeva il 4 ottobre scorso. In seguito alle risposte che l'Ato ha dato alle osservazioni pervenute, il piano stesso è stato presentato al consiglio direttivo che dopo un periodo di tempo limitato, previsto per la valutazione, lo dovrebbe presentare all'assemblea, che lo valuta e lo approva. Dal giorno successivo l'approvazione l'Ato, di norma, trasmette il piano di ambito alle Province che si prendono il tempo per le loro valutazioni. Fatto ciò il piano può essere approvato in via definitiva.

La previsione è dunque la seguente. Entro fine anno dovrebbe essere pubblicato sul BURT il piano di ambito e il giorno successivo non festivo dovrebbero essere spedite le lettere di invito alle imprese prequalificate, ossia la documentazione necessaria alle imprese per presentare le loro offerte. Entro dunque il primo semestre 2014 la gara dovrebbe essere conclusa e la commissione di gara valuterà le proposte. La stima è che l'aggiudicazione della gara dovrebbe avvenire entro l'autunno 2014, momento dal quale scatteranno i 6 mesi previsti per la fase di subentro del nuovo gestore ai vecchi gestori.

Per ciò che riguarda il perimetro del servizio messo a gara, in esso sono compresi tutti i servizi di raccolta, trasferimento e stoccaggio nonché la gestione dei rifiuti in tutti gli impianti pubblici di proprietà degli enti locali e delle aziende al 100% pubbliche. Al vincitore della gara saranno trasferiti il personale a parità di condizioni contrattuali, i mezzi, le attrezzature e tutti gli altri cespiti al valore netto contabile.

Nel perimetro di gara sono compresi gli impianti di stoccaggio, selezione, stabilizzazione e compostaggio. Restano fuori le discariche, ed in particolare la discarica di Montespertoli, e l'impianto termico di Case Passerini, il cui diritto a costruire e gestire viene acquisito dalla società QtHermo, la società di scopo che nasce dalla procedura di gara indetta da Quadrifoglio per la scelta di un partner industriale per la progettazione, costruzione e gestione del nuovo termovalorizzatore di Case Passerini. La società QtHermo è una società al 60% posseduta da Quadrifoglio S.p.a. e al 40% da Sviluppo Ambiente Toscana S.r.l., società interamente controllata dal gruppo Hera che si è già aggiudicata la gara per l'apporto di expertise nella costruzione e gestione del termovalorizzatore (titolarità ventennale). La scelta di tenere fuori dal perimetro di gara gli impianti non posseduti da società interamente pubbliche è fatta nella delibera

di ambito 4/2013, che spiega la *ratio* della scelta... L'altro diritto acquisito per motivi simili da una società mista con partner privato selezionato con gara è il *revamping* dell'impianto di Selvapiana e la sua gestione, anch'essi fuori dal perimetro di gara. Parimenti fuori dal perimetro di gara resta una piccola discarica situata a Monsummano Terme, dove è in essere una concessione a un soggetto privato, CMSA di Montecatini, fino alla vita residua della discarica stessa nel 2019.

Infine la procedura di affidamento di ambito, in ottemperanza all'articolo 36 della legge regionale 61/2007, prevede la costituzione di un soggetto unico gestore dell'Ambito Territoriale Ottimale Toscana Centro. Un soggetto unico, che manterrà integra la solidarietà della responsabilità dei soggetti che lo originano. Solo a valle dell'aggiudicazione della gara per l'affidamento del servizio, tuttavia, sarà chiaro con quale percorso si addiverà alla costituzione del soggetto unico, dipendendo direttamente da chi sarà il vincitore della gara.

## 9.1

### L'equilibrio economico-finanziario delle aziende durante la crisi (2008-2012)

Il paragrafo che segue analizza attraverso pochi e semplici indicatori di bilancio l'equilibrio economico finanziario dei principali gestori del servizio di igiene urbana della Toscana e di alcuni dei principali gestori degli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi urbani toscani. Per quanto riguarda il lasso di tempo considerato, si analizzano i dati relativi al valore consolidato dei bilanci 2008-2012, per i quali erano disponibili i bilanci di tutte le società.

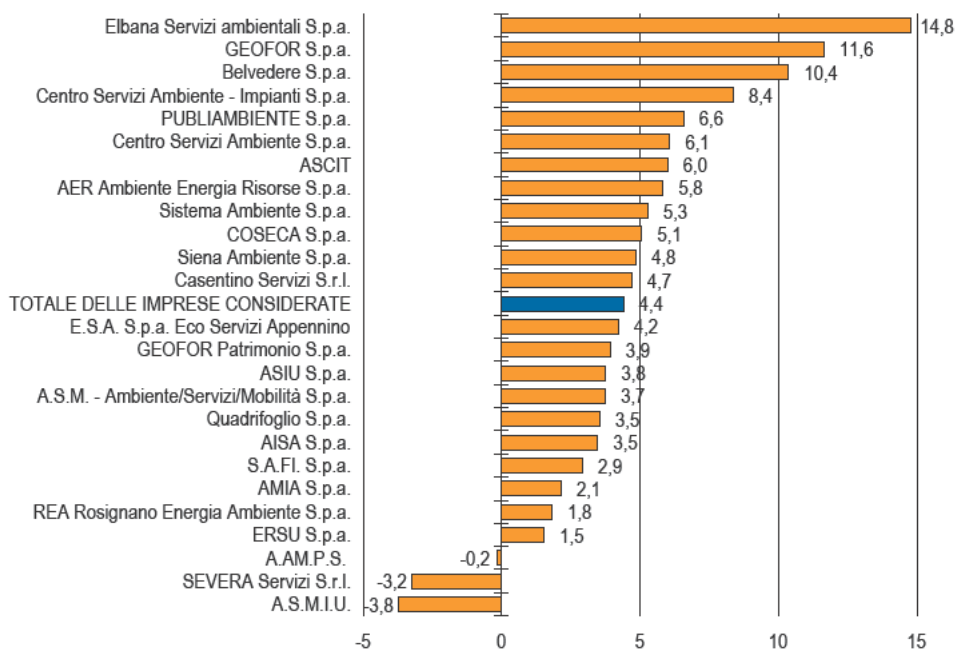
Una prima considerazione riguarda la redditività della gestione caratteristica o operativa delle imprese, che resta positiva per la quasi totalità di queste ultime, anche in un periodo di grande impatto della crisi economica. Una seconda considerazione in linea con quanto rilevavamo anche in altri precedenti rapporti, riguarda la particolare redditività di cui godono i gestori di impianti di smaltimento, in particolare le discariche, da belvedere S.p.a. e Centro Servizi ambiente Impianti, a Publiambiente, con l'eccezione di REA S.p.a.. Tutto ciò rimanda a possibili elementi di rendita non tanto derivanti da scarsità assoluta di luoghi "adatti" alla costruzione di impianti, quanto dalla contrarietà delle comunità e dei loro amministratori a ospitare tali impianti, che indubbiamente generano esternalità negative, talora di non poco conto.

Accanto alle gestioni particolarmente redditizie emergono alcuni casi di forte difficoltà gestionale e in particolare quello di Asmiu, di Severa, di Aamps, ed Ersu, che mostrano nel periodo considerato una redditività negativa o vicina allo zero, del tutto insufficiente a garantire la remunerazione di tutti i fattori produttivi impiegati.

La redditività complessiva della gestione misurata attraverso il Roe conferma e amplifica quanto appena detto. Vi è una forte eterogeneità di comportamento e di risultati di gestione tra le imprese toscane. I possessori di impianti di smaltimento e in particolare di discariche mostrano una elevata redditività, con l'eccezione di Rea. Severa Ersu ASMIU e Esa Servizi Appennino realizzano forti perdite durante i 5 anni presi in considerazione, mentre Amia e Aamps vanno in utile, grazie anche all'intervento di una gestione straordinaria in attivo, ma realizzano una redditività del capitale investito complessivamente quasi nulla.

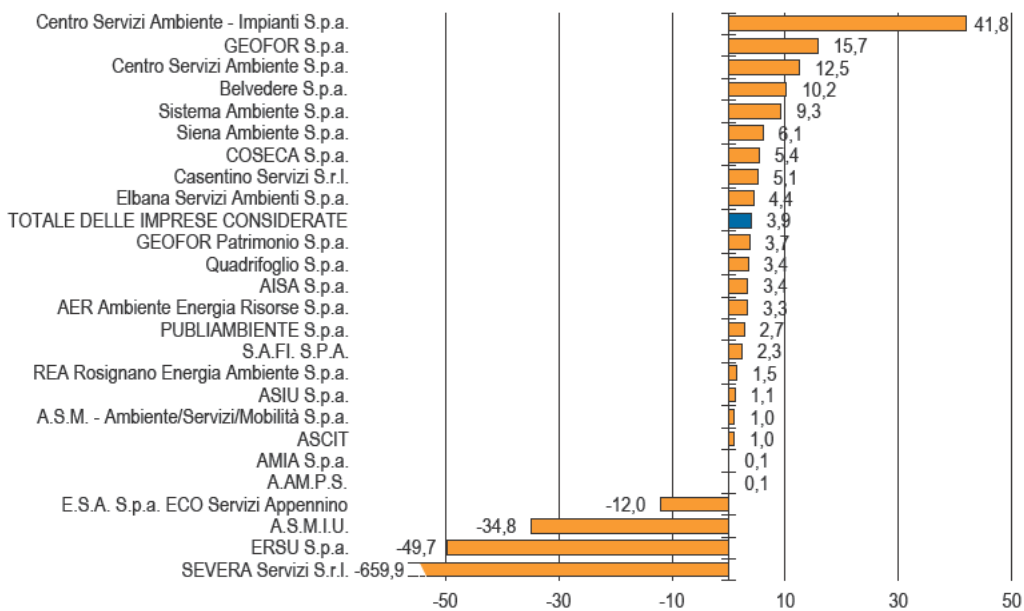


Grafico 9.2  
 REDDITIVITÀ DELLA GESTIONE OPERATIVA (RETURN ON INVESTMENT). 2008-2012



Fonte: elaborazioni IRPET su dati AIDA

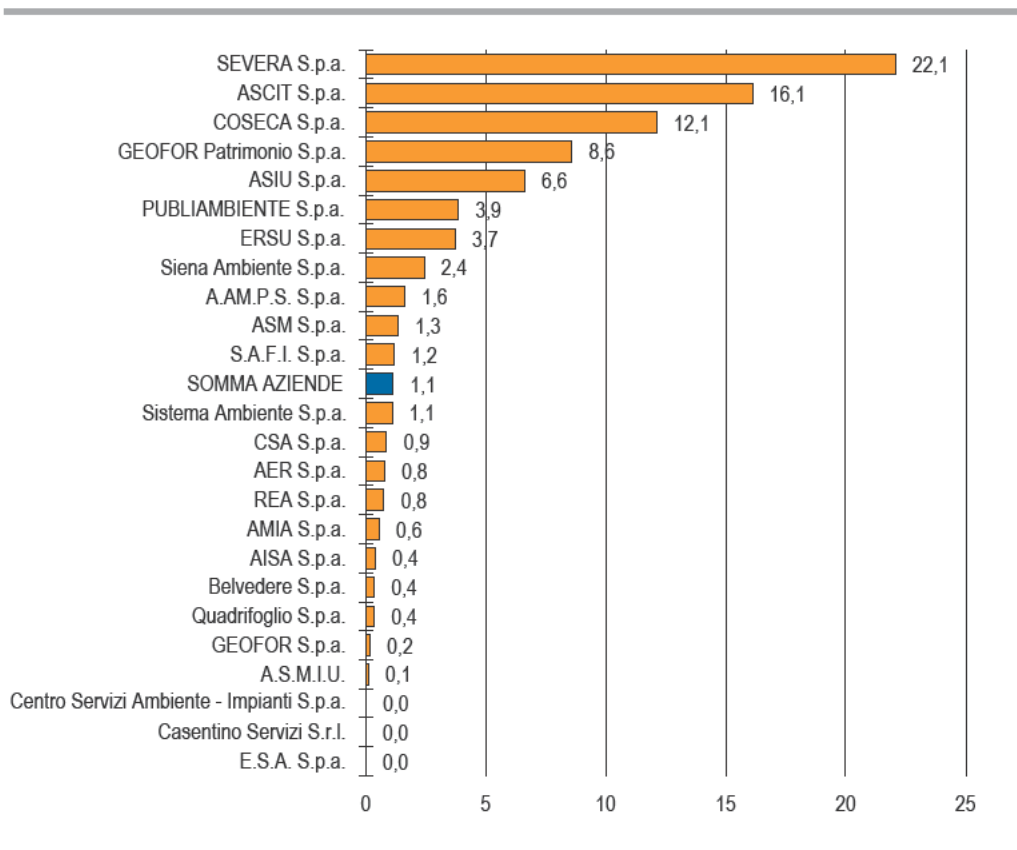
Grafico 9.3  
 REDDITIVITÀ DI GESTIONE. INDICATORI



Fonte: elaborazioni IRPET su dati AIDA

Degno di particolare considerazione appare il caso di Publiambiente S.p.a. che a fronte di una redditività elevata della gestione caratteristica (6,6%) realizza una redditività complessiva molto contenuta (2,7%). Una probabile spiegazione di questa discrasia tra i due indici è rappresentata dal rapporto Debt/Equity che evidenzia una struttura finanziaria molto aggressiva con un elevato indebitamento, se rapportato alla capitalizzazione dell'azienda, ben oltre il valore soglia di 2. Tutto ciò produce un peso elevato degli oneri finanziari sul fatturato che si avvicina molto alla soglia critica del 5%, e riduce la redditività complessiva rispetto alla redditività della gestione caratteristica. Naturalmente ciò è tanto più vero per le gestioni che presentano valori ben più elevati del rapporto Debt/Equity e che, al contrario di Publiambiente non presentano una redditività operativa capace di sostenere il peso dell'indebitamento. Per queste ultime il rischio dell'insostenibilità finanziaria del debito è assai elevato. Il punto cruciale qui non è soltanto l'ammontare del debito ma anche e soprattutto la scarsa capitalizzazione delle imprese, come dimostra l'indice di indipendenza finanziaria, che nella maggioranza dei casi segna valori inferiori al 20%, molto lontani dalla soglia di sicurezza rappresentata dal 33%.

Gráfico 9.4  
RAPPORTO DEBT/EQUITY 2008-2012



Fonte: elaborazioni IRPET su dati AIDA

Tabella 9.5  
INDICATORI DI EFFICIENZA FINANZIARIA

	ROI	ROE	ROS	Oneri finanz. su fatt. (%)	Indice di indip. finanz. (%)	Oneri finanz. su debiti finanziari	Totale immobilizz. su totale attivo
Elbana Servizi Ambientali S.p.a.	14,8	4,4	6,8	2,8	3,3	3,4	42,6
Sistema Ambiente S.p.a.	5,3	9,3	4,9	1,2	21,9	4,6	35,7
Siena Ambiente S.p.a.	4,8	6,1	7,9	2,6	15,8	3,9	57,9
Severa Servizi S.r.l.	-3,2	-659,9	-9,7	9,9	1,5	9,3	67,7
S.A.Fi. S.p.a.	2,9	2,3	3,8	1,2	26,0	2,9	50,4
Rea Rosignano Energia Ambiente S.p.a.	1,8	1,5	1,5	0,8	9,6	13,3	14,6
Quadrifoglio S.p.a.	3,5	3,4	4,5	0,7	37,8	3,5	39,8
Geofor S.p.a.	11,6	15,7	6,1	0,4	17,8	20,5	16,2
Geofor Patrimonio S.p.a.	3,9	3,7	26,4	21,0	9,2	4,0	95,2
Ersu S.p.a.	1,5	-49,7	1,5	2,4	4,7	12,1	26,7
E.S.A. S.p.a. Eco Servizi Appennino	4,2	-12,0	3,7	1,4	10,3		34,5
Coseca S.p.a.	5,1	5,4	4,5	2,9	4,1	6,1	36,5
Centro Servizi Ambiente S.p.a.	6,1	12,5	3,9	0,6	20,5	4,9	37,6
Centro Servizi Ambiente - Impianti S.p.a.	8,4	41,8	12,0	0,1	11,6	36,9	42,5
Casentino Servizi S.r.l.	4,7	5,1	5,3	2,0	22,8		47,4
A.S.M.I.U.	-3,8	-34,8	-3,3	0,5	20,0	17,8	66,0
Asiu S.p.a.	3,8	1,1	6,1	2,7	4,6	4,9	50,3
Ascit	6,0	1,0	7,1	3,5	2,8	6,2	15,1
Amia S.p.a.	2,1	0,1	3,8	2,0	32,4	5,6	44,8
Aisa S.p.a.	3,5	3,4	5,7	2,4	40,5	8,1	49,4
Aer Ambiente Energia Risorse S.p.a.	5,8	3,3	7,2	1,5	23,4	6,2	39,3
A.S.M. - Ambiente/Servizi/Mobilità S.p.a.	3,7	1,0	5,1	2,2	25,6	4,4	49,3
A.Am.P.S.	-0,2	0,1	-0,2	2,7	21,4	4,6	60,8
Publiambiente S.p.a.	6,6	2,7	9,0	4,0	10,5	6,6	43,2
Belvedere S.p.a.	10,4	10,2	22,6	3,7	46,2	9,3	49,5
<b>TOTALE DELLE IMPRESE CONSIDERATE</b>	<b>4,4</b>	<b>3,9</b>	<b>5,7</b>	<b>2,0</b>	<b>22,4</b>	<b>5,4</b>	<b>45,3</b>

Fonte: elaborazioni IRPET su dati AIDA

## 9.2 Conclusioni

Una lettura congiunta delle caratteristiche economico-finanziarie delle gestioni e del difficile processo di aggregazione dei gestori all'interno dei tre Ambiti territoriali ottimali, così come definito dalla legge 61/2007, mette chiaramente in luce il ritardo ma al tempo stesso la necessità di accelerare il processo di creazione dei gestori unici di ambito. Per più ordini di ragioni. In primo luogo per garantire ai gestori una maggior capitalizzazione, e dunque render loro meno necessario e meno costoso il ricorso al debito. In secondo luogo per realizzare le indispensabili razionalizzazioni nell'utilizzo dei fattori produttivi, sfruttando economie di scala e di integrazione, riequilibrando gli effetti di condizioni tecnico economiche molto eterogenee tra i diversi gestori sul territorio. Da un lato territori serviti ampi, ma vuoti di popolazione, difficili da servire e poco redditizi sul piano della raccolta ma spesso dotati di un ciclo chiuso e uno smaltimento efficiente e poco costoso, e dall'altro bacini con alta densità di popolazione ma privi di impianti di smaltimento, costretti dunque a esportare i rifiuti pagando una rendita di scarsità a chi gli impianti li possiede.

Se il processo di aggregazione delle imprese si muove a velocità diverse nei tre ambiti toscani, emerge tuttavia chiaramente un tratto comune del nuovo assetto. Le tre nuove imprese di gestione del servizio di igiene urbana non gestiranno i principali impianti di smaltimento della regione, lasciati per la maggior parte fuori dal perimetro di gara. Ciò se da un lato si è dimostrato necessario a garantire i soggetti pubblici ma soprattutto privati che su quegli impianti avevano investito nel tempo, dall'altro pone una sfida non semplice di governance complessiva del sistema. Come far sì che pur restando le due fasi proprietariamente separate, si realizzino quelle economie di integrazione tra fase di raccolta-trattamento e fase di smaltimento, capaci di garantire l'efficienza complessiva della filiera, evitando *mark-up* sullo smaltimento che danneggerebbero le imprese di servizio pubblico (che si configurerebbero a quel punto come *bad-company*) rispetto ai possessori di impianti. È questo un compito che chiama in causa la governance complessiva del sistema ed in particolare i soggetti pubblici, Regione, Province e Ambiti territoriali Ottimali, preposti alla tutela dell'interesse della collettività.

## 10. IL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

---

Enrico Conti

### 10.1

#### Il quadro regolatorio nazionale e regionale del servizio idrico integrato

Come noto negli ultimi due anni il quadro normativo e regolatorio relativo al servizio idrico integrato ha subito notevoli cambiamenti, riassumibili in estrema sintesi in tre momenti principali<sup>29</sup>.

Il primo è rappresentato dall'esito del Referendum del 13 giugno 2011 che ha da un lato riportato su un piano di parità le forme di affidamento della gara, del partenariato pubblico-privato con gara a doppio oggetto e dell'*in house*, e dall'altro ha eliminato la remunerazione del capitale investito al 7% senza tuttavia far venir meno, in ottemperanza ai principi comunitari, la necessità da parte della tariffa di coprire i costi finanziari, anche dell'investimento.

Il secondo mutamento ha riguardato il quadro regolatorio nazionale, con l'attribuzione delle competenze relative alla regolazione del servizio idrico integrato all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG), avvenuta con il D.L. 70/2011 ed il D.L. 201/2011, cui è seguito il D.P.C.M. 20 Luglio 2012 che ne ha individuato le funzioni. A seguito di quest'atto l'AEEG ha approvato le delibere n. 585/2012/R/idr e n. 73/2013/R/idr, riguardanti rispettivamente: l'approvazione del metodo tariffario transitorio (MTT)<sup>30</sup> per la determinazione delle tariffe negli anni 2012 e 2013 e l'approvazione delle linee guida per la verifica e l'aggiornamento del Piano economico finanziario e del Piano di Ambito.

La terza novità ha riguardato il piano regolatorio regionale. Con la legge regionale 69/2011 l'Autorità Idrica Toscana (AIT) (artt. 52 e 54) ha sostituito le precedenti 6 Autorità di Ambito Territoriale Ottimale. La nuova autorità (AIT) è dunque subentrata a partire dal 1 Gennaio 2012, nelle Convenzioni di affidamento in essere con i diversi gestori toscani. Pertanto, l'AIT ha "ereditato" sei diverse convenzioni di affidamento concluse originariamente dalle AATTO con i sei diversi gestori, alle quali si è aggiunta la Convenzione tra Comune di Lucca e GEAL, secondo la quale l'AIT ha un ruolo attivo di programmazione e controllo, di concerto con il Comune. Tali rapporti presentano caratteri di eterogeneità e sono state nel tempo modificate e riviste, principalmente in funzione delle operazioni collegate al finanziamento dei Piani di Ambito.

---

<sup>29</sup> Per una disamina puntuale delle modifiche del quadro regolatorio nazionale e regionale si veda il capitolo 4 del rapporto di ricerca dell'IRPET *La finanza Pubblica in Toscana rapporto 20012-2013*, ISBN 978-88-6517-047-2.

<sup>30</sup> Il Metodo Tariffario Transitorio è disponibile all'indirizzo <http://www.autorita.energia.it/allegati/docs/12/585-12.pdf>

## 10.2

### Le società di gestione del Servizio Idrico Integrato in Toscana

Le società affidatarie del servizio idrico integrato in Toscana sono contraddistinte da una spiccata eterogeneità, sia in termini dimensionali, sia societari sia delle condizioni tecnico-economiche nelle quali erogano il servizio. Dal punto di vista dimensionale si va dalla gestione di GEAL che riguarda il solo Comune di Lucca e circa 87.000 abitanti, a quella di Publiacqua che ne coinvolge 37 e poco meno di 1,3 milioni di abitanti circa. Diversa è poi la composizione sociale delle società affidatarie. Si va infatti da una composizione sociale totalmente pubblica quale quella di Gaia, ad una partecipazione pubblica, sempre maggioritaria, ma con diverse percentuali. Di seguito si espongono nel dettaglio i dati relativi ai diversi gestori e relative Convenzioni.

Tabella 10.1  
AFFIDAMENTO AI GESTORI TOSCANI

Soggetto Gestore	GAIA	GEAL	Publiacqua	Acque	Nuove acque	ASA	Fiora
Numero di comuni gestiti	47	1	49	57	37	33	56
Popolazione in milioni	0,44	0,087	1,29	0,78	0,32	0,38	0,40
Data inizio affidamento	01/01/2005	06/11/1995	01/01/2002	01/01/2002	01/06/1999	01/01/2002	01/01/2002
Data fine affidamento	31/12/2034	31/12/2025	31/12/2021	31/12/2021	31/05/2024	31/12/2026	31/12/2026
Assetto societario	S.p.a. interamente pubblica	S.p.a. mista	S.p.a. mista	S.p.a. mista	S.p.a. mista	S.p.a. mista	S.p.a. mista
% socio privato	-	48	40	45	46	40	40
Principale socio privato	-	ACEA	ACEA	ACEA	ACEA	IREN	ACEA

## 10.3

### Le condizioni tecnico-economiche nelle quali si svolge il servizio<sup>31</sup>

Una notevole eterogeneità emerge anche dall'analisi delle condizioni tecniche nelle quali si svolge il servizio nei diversi territori della Toscana, sia in termini di densità di popolazione, sia in termini di infrastrutture da gestire e volumi erogati. Ciò non può non influenzare i risultati economici delle diverse imprese in un settore come quello idrico caratterizzato dalla presenza di notevoli economie di densità.

In generale il livello di efficacia del servizio è elevato. I residenti serviti dall'acquedotto superano il 95%, ad esclusione del caso di Nuove Acque il cui territorio è caratterizzato da numerosi approvvigionamenti privati tramite pozzo. Il servizio di fognatura è stato esteso notevolmente dall'affidamento del servizio ad oggi, ed oscilla tra il 79% ed il 99%<sup>32</sup>. Viceversa, come sottolinea la stessa relazione del direttore dell'Autorità idrica toscana, appare evidente come sul servizio di depurazione siano ancora necessari interventi strutturali per incrementarne l'estensione. Le opere di presa mostrano un ancora elevato grado di dispersione delle risorse prelevate e molto elevata risulta la differenza tra volumi prelevati dall'ambiente e volumi fatturati agli utenti. Ciò risulta anche qualora si sconti il fatto che non tutti i volumi prelevati sono

<sup>31</sup> Le informazioni di base e molte delle considerazioni fatte di seguito, sono tratte dalla Relazione del Direttore Generale sul servizio idrico integrato in Toscana per l'anno 2012 e sono relativi al 2011.

<sup>32</sup> Il dato relativo ad ASA è sicuramente da verificare perché ha tenuto conto non solo dei residenti ma anche dei fluttuanti e pertanto risulta sovrastimato presumibilmente rispetto agli altri.

effettivamente fatturati o il fatto che, ad esempio nel caso di sorgenti, sono spesso presenti dispositivi di troppo pieno<sup>33</sup>.

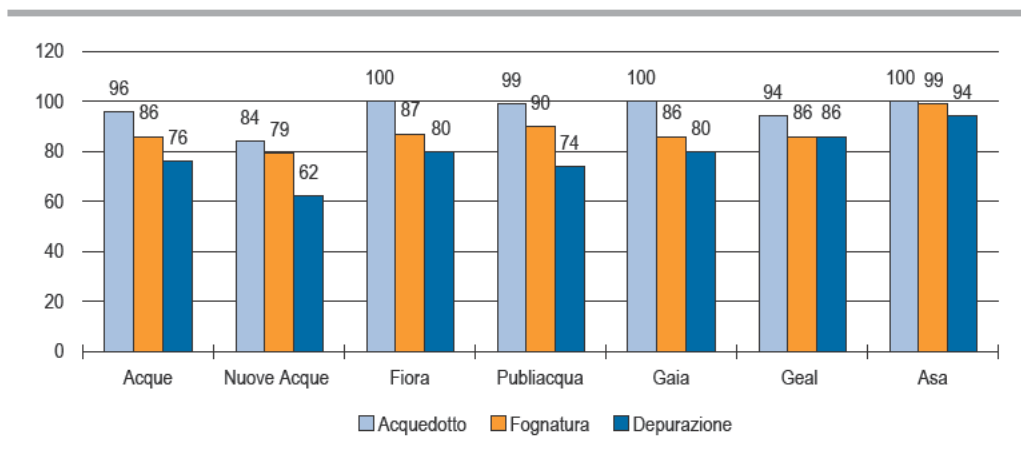
Come già accennato, il diverso grado di urbanizzazione degli ambiti territoriali influenza l'attività dei gestori e l'economicità della gestione, che dipende in parte rilevante dalla densità di utenti per metro lineare di rete gestita. Tutto ciò può essere approssimato confrontando i dati relativi alla lunghezza delle reti rapportata agli abitanti residenti ed al numero di utenti, ma anche valutando il quantitativo di depuratori suddivisi per categoria di abitanti serviti. In generale emerge come siano penalizzati, in termini gestionali, i gestori con i territori più vasti e meno urbanizzati (caso dell'Acquedotto del Fiora) e quelli per i quali negli anni antecedenti gli affidamenti, non erano stati previsti impianti di dimensione sovracomunale (caso di GAIA che gestisce, in termini numerici, il 40% dei depuratori della Toscana, tutti di piccole dimensioni). L'eterogeneità spiccata delle condizioni nelle quali i diversi gestori si trovano a dover erogare il servizio rende qualsiasi tentativo di confronto tra le gestioni particolarmente complesso e delicato, tanto che tra i prossimi obiettivi dichiarati dall'AIT vi è anche quello di individuare un set di parametri che permettano, dall'anno prossimo, il confronto tra le performance dei gestori, tenendo conto delle specificità delle gestioni.

Tabella 10.2  
DATI INFRASTRUTTURALI. 2011

	GAIA	GEAL	Acque S.p.a.	Publiacqua	Nuove acque	ASA	Fiora
N. comuni serviti	48	1	57*	49	37	33	56
Superficie totale (kmq)	2.594	146	2.890	3.386	3.200	2.156	7.587
Pop. residente 2011	436.766	87.200	782.881	1.258.938	315.609	367.884	399.661
Numero utenti acquedotto	253.299	39.041	320.959	375.299	126.556	158.624	231.225

\* 2 Comuni sono serviti, per l'acquedotto, da altro Gestore (residenti 28.000 circa)

Grafico 10.3  
% DI ABITANTI RESIDENTI SERVITI DA ACQUEDOTTO, FOGNATURA E DEPURAZIONE. 2011



<sup>33</sup> Va ricordato che il confronto tra volume prelevato e volume fatturato non rappresenta la percentuale di perdite in rete in quanto non si tiene conto di una serie di variabili sia in ingresso (i volumi acquistati all'ingrosso sono presenti nei fatturati ma non nei prelevati) sia in uscita come i volumi persi per le manutenzioni.

Tabella 10.4  
VOLUMI DI ACQUE PRELEVATI DALL'AMBIENTE E VOLUMI FATTURATI AGLI UTENTI. 2011

	Acque	Nuove Acque	Fiora	Publiacqua	Gaia	Geal	Asa
Vol. prelevati dall'ambiente	76.981.161	21.988.145	62.432.297	167.418.992	59.539.591	22.298.148	38.766.772
Vol. fatturati	47.513.821	15.715.373	31.394.076	85.089.512	36.157.780	20.304.866	27.361.618
% prelevata e non fatturata	38,3	28,5	49,7	49,2	39,3	8,9	29,4

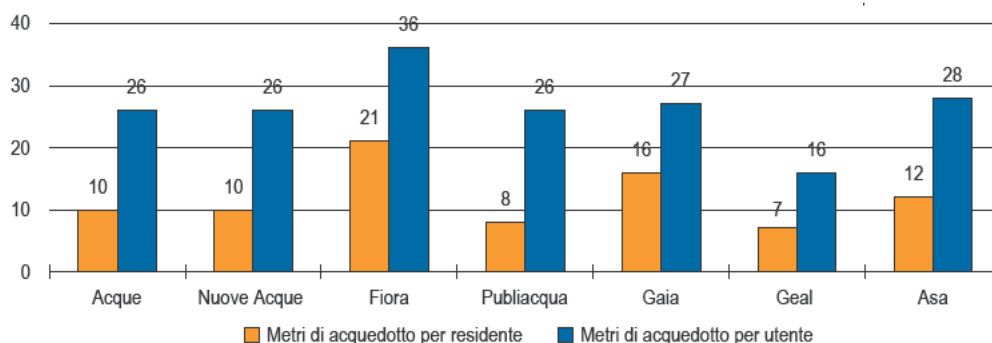
Fonte: AIT

Tabella 10.5  
RETI DI ACQUEDOTTO E FOGNATURA E IMPIANTI DI DEPURAZIONE

	Acque	Nuove Acque	Fiora	Publiacqua	Gaia	Geal	Asa
Acquedotto con allacci	8.205	3.300	8.333	9.792	6.841	610	4.405
Fognatura con allacci	5.412	1.701	3.185	6.167	2.915	211	1.995

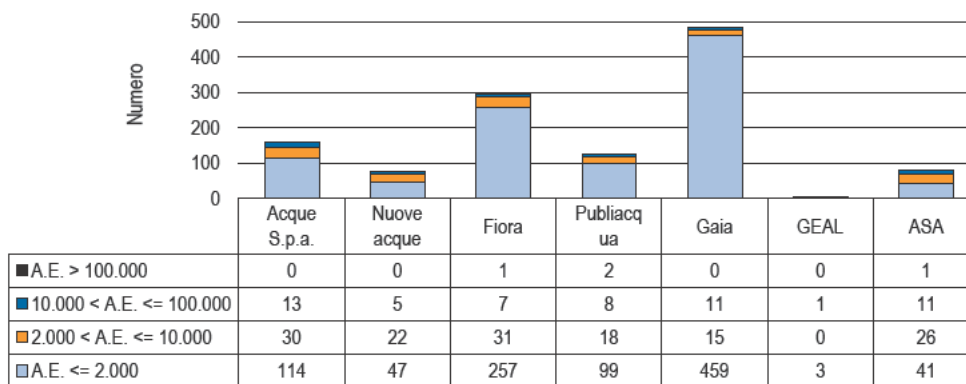
Fonte: AIT

Grafico 10.6  
RETE DI ACQUEDOTTO PER ABITANTE RESIDENTE E PER UTENTE. 2011



Fonte: AIT

Grafico 10.7  
NUMERO DI IMPIANTI DI DEPURAZIONE RIPARTITI PER POTENZIALITÀ



Fonte: AIT



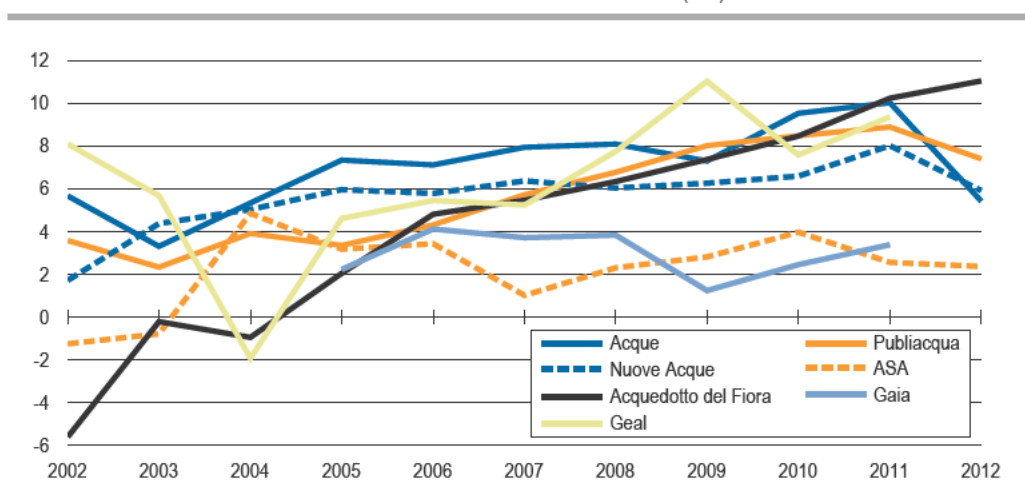
## 10.4

### L'equilibrio economico-finanziario dei gestori<sup>34</sup>

A fronte delle condizioni tecnico-economiche nelle quali si svolge il servizio, appena descritte, si analizza ora la condizione economico finanziaria dei gestori, a partire dalla redditività della loro gestione operativa o caratteristica.

Quest'ultima appare in crescita nel decennio per 5 delle 7 società (soprattutto a partire dalla metà del decennio), e riflette la crescita altrettanto importante dei margini sulle vendite (Ros) determinata in primo luogo dall'aumento delle tariffe. La crescita del Roi attraverso l'aumento delle tariffe appare necessaria per recuperare un margine sufficiente a pagare il costo del debito (oneri finanziari/debiti finanziari), ma non sempre risulta sufficiente.

Grafico 10.8  
REDDITIVITÀ DELLA GESTIONE OPERATIVA (ROI)



Fonte: elaborazioni IRPET su dati AIDA

Tabella 10.9  
REDDITIVITÀ DELLA GESTIONE OPERATIVA AL NETTO DEL COSTO DEL DEBITO (ROI - ROD)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Acque	4,4	1,3	1,2	3,6	3,1	3,4	2,9	2,6	5,3	5,6	1,3
Publicacqua	3,1	-2,8	-0,7	-1,0	-2,4	-3,4	-1,6	3,3	4,7	5,1	n.d.
Nuove Acque	-4,7	0,3	2,2	1,0	0,8	1,1	0,5	1,2	1,7	3,3	1,1
ASA	-6,1	-9,0	1,6	0,0	-0,8	-4,8	-6,3	-5,0	-3,0	-3,6	-4,3
Acquedotto del Fiora	-7,6	-2,8	-5,1	-1,6	-1,9	1,0	0,5	3,1	5,1	n.d.	n.d.
Gaia	0,0	0,0	0,0	-0,9	-0,8	-3,0	-4,0	-4,2	-2,1	-4,8	0,0
Geal	n.d.	4,5	-3,5	0,6	0,9	0,6	1,0	7,3	5,6	6,2	0,0

Fonte: elaborazioni IRPET su dati AIDA

La redditività operativa appare particolarmente limitata per due imprese Asa e Gaia durante tutto il periodo preso in considerazione, e la leva del debito resta, dunque,

<sup>34</sup> Per quanto riguarda la gestione di ASA i relativi dati di bilancio si riferiscono al complesso dell'attività che comprendono sia alla gestione del SII integrato sia la gestione della distribuzione di gas, sia la produzione di energie rinnovabili.

negativa. Le conseguenze sull'equilibrio economico finanziario delle due imprese sono particolarmente rilevanti dal momento che queste ultime si indebitano progressivamente dovendo far fronte agli investimenti, ed essendo al tempo stesso poco capitalizzate – l'indice di indipendenza finanziaria risulta sempre molto al di sotto del valore soglia (33). In una situazione simile versa nei primi anni di gestione anche Acquedotto del Fiora che, tuttavia, da una redditività negativa dei primi anni recupera nel tempo l'equilibrio economico finanziario e lo consolida negli ultimi anni raggiungendo una redditività molto elevata. La mancanza di una sostenibilità del debito è quindi alla base della impossibilità a fra fronte a tutti gli investimenti previsti dal piano di ambito, condizione nella quale si trovano nei primi anni di gestione ASA, Acquedotto del Fiora, e Gaia. Da notare inoltre che le due società più in difficoltà sono anche quelle per le quali lo scostamento medio annuo dei volumi fatturati rispetto ai volumi previsti è di gran lunga più rilevante.

Anche l'equilibrio economico finanziario di Publiacqua per lungo tempo, fino al 2007-08, è rimasto abbastanza precario. La redditività della gestione operativa pur crescendo in modo costante non riesce infatti a tener dietro all'aumento del costo del debito, particolarmente elevato per il biennio 2006-2007. Il ritorno all'equilibrio economico finanziario per Publiacqua appare determinato da un lato dall'aumento progressivo delle tariffe, e dunque dei margini sulle vendite, e dall'altro da una riduzione progressiva del ricorso al debito e del suo costo unitario. A partire dal 2006 il valore del rapporto *debt equity* scende mantenendosi ben al di sotto della soglia critica di 1. Ciò è possibile anche perché Publiacqua è una società ben capitalizzata. Questo percorso "virtuoso" genera i suoi frutti in termini di redditività complessiva dell'impresa. Il ROE torna, a partire dal 2007, in terreno positivo fino ad arrivare al valore di 12,3% nel 2012. La tendenza strutturale all'espansione del ROE negli ultimi anni, costituisce un aspetto da tenere sotto controllo perché segnala la possibile presenza di sovraprofitto di monopolio su cui l'autorità di ambito, similmente che un punto cui fare attenzione.

La redditività operativa della gestione operativa di Acque, già molto elevata in partenza grazie anche al peso dei ricavi da attività extra-tariffrarie, cresce nel tempo e garantisce una consistente leva positiva rispetto al costo del debito. L'impresa sembra sfruttare a fondo questa leva. Il rapporto *debt-equity* si mantiene nel tempo ben oltre la soglia critica di 2, e il rapporto tra oneri finanziari e fatturato cresce ben oltre la soglia critica del 5%. Si sfrutta dunque a fondo la leva del debito per aumentare la redditività complessiva dell'impresa (ROE), che infatti cresce nel tempo raggiungendo livelli ben superiori alla soglia del 7% (la remunerazione del capitale investito prevista dalla tariffa), ciò che segnala la probabile presenza di sovraprofitto.

Un ragionamento solo in parte simile può essere fatto se osserviamo la gestione di Geal, che naturalmente rappresenta una realtà molto particolare dal momento che gestisce un territorio di un solo comune fortemente urbanizzato come Lucca. L'equilibrio si fonda su una buona redditività operativa, frutto di margini ampi dei prezzi sui costi, su un buon rendimento di tutti i fattori produttivi e in particolar modo del fattore lavoro, ma soprattutto su una bassa costo dell'indebitamento, grazie anche alla crescente capitalizzazione dell'impresa. L'impresa avrebbe una leva molto positiva del debito ma non la sfrutta per ampliare ulteriormente la redditività. Nonostante ciò la redditività complessiva della gestione risulta più che buona, e se escludiamo il 2004 ed il 2011 si posiziona molto al di sopra della soglia di remunerazione del capitale investito stabilita dal metodo tariffario normalizzato, oggi superato, pari al 7%.

La gestione di Nuove Acque mostra un costante equilibrio economico-finanziario. La redditività della gestione operativa appare infatti sempre contenuta (intorno al 6%

con una punta dell'8% nel 2011) ma sufficiente a coprire il costo del debito e dunque a generare una leva finanziaria non negativa, cui l'impresa fa ricorso, indebitandosi progressivamente per far fronte con successo al piano di investimenti previsto, visto che soffre come molte altre imprese di una relativa sotto-capitalizzazione. Naturalmente anche in questo caso la redditività della gestione operativa è mantenuta dall'aumento progressivo delle tariffe, ma non appare generare profitti elevati, principalmente a causa dell'incidenza degli oneri finanziari, il cui costo unitario appare costante intorno al 5% ma la cui incidenza sul fatturato appare elevata e in aumento fino al 2008 mentre successivamente mostra una diminuzione lenta e costante (6,8% nel 2012). Tale diminuzione del peso del debito appare alla base del miglioramento della redditività complessiva dell'investimento che si registra negli ultimi anni. Se dunque complessivamente nel periodo 2002-2012 la gestione ha realizzato un ROE medio contenuto, pari al 3,9%, viceversa negli ultimi anni grazie anche alla diminuzione del peso degli oneri finanziari il Roe è passato dal 3,3% del 2009 all'8% del 2012.

Tabella 10.10  
REDDITIVITÀ COMPLESSIVA DELL'INVESTIMENTO (ROE)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Intero periodo
Acque	58,9	1,9	8,6	14,1	13,5	13,5	26,0	17,2	28,3	16,1	14,0	16,8
Publiacqua	83,7	0,6	3,1	0,1	0,0	3,7	5,4	7,8	11,0	8,7	12,3	7,0
Nuove Acque	1,3	2,3	3,5	1,2	3,3	1,9	2,8	3,3	5,5	7,2	8,0	3,9
ASA	-1,2	-21,4	-4,1	-17,6	0,2	-51,4	3,5	7,5	6,0	1,4	16,1	-1,9
Acquedotto del Fiora	-249,6	7,2	-31,4	1,4	7,4	9,6	8,7	10,7	16,4	17,8	18,9	8,0
Gaia				-62,7	10,0	2,7	0,9	0,4	0,1	0,2		-0,5
Geal	25	9	0	13	14	35	12	32	17	-2		16
Somma delle società	2,3	-3,6	0,2	0,9	2,8	2,7	8,5	9,4	13,4	9,9	13,2	6,1

Fonte: elaborazioni IRPET su dati AIDA

L'osservazione del livello e della dinamica delle tariffe del servizio idrico integrato è resa possibile dal confronto dell'articolazione tariffaria per i sei principali gestori toscani al 2006 e al 2013. Si sono calcolati gli importi per due differenti ammontare di consumo, il primo pari a 124 metri cubi annui relativo a una famiglia toscana media composta di 2,3 persone, l'altro pari a 152 metri cubi annui, corrispondente a un consumo medio di una famiglia di tre componenti.

Tabella 10.11  
SPESA ANNUA DI UNA FAMIGLIA MEDIA TOSCANA PER UN CONSUMO MEDIO RILEVATO DI 124 MC  
Prezzi correnti

	2006	2013	Var. % 2013/2006	Var. % media annua
Acque	178	291	59,3	6,9
Acquedotto del Fiora	167	267	56,3	6,6
Asa	174	313	76,2	8,4
Gaia	119	232	95,5	10,1
Nuove Acque	189	263	39,1	4,8
Publiacqua	162	263	62,1	7,1

Fonte: elaborazioni IRPET su dati AIT

Tabella 10.12  
 SPESA ANNUA DI UNA FAMIGLIA TOSCANA DI TRE PERSONE PER UN CONSUMO MEDIO RILEVATO DI 152 MC  
 Prezzi correnti

	2006	2013	Var. % 2013/2006	Var. % media annua
Acque	226	359	58,7	6,8
Acquedotto del Fiora	222	381	72,1	8,1
Asa	227	365	61,1	7,0
Gaia	160	318	98,9	10,3
Nuove Acque	234	330	41,3	5,1
Publiacqua	214	340	58,5	6,8

Fonte: elaborazioni IRPET su dati AIT

Un primo elemento interessante riguarda la dinamica accentuata delle tariffe comune a tutti i gestori, che sta alla base dell'equilibrio finanziario delle gestioni ma anche dei loro elevati livelli di redditività complessiva. Una parziale eccezione è costituita da Nuove Acque che parte tuttavia da livelli più elevati iniziali delle tariffe. In secondo luogo emerge una certa eterogeneità dei livelli tariffari all'anno 2013. Quest'ultima appare in generale positivamente correlata con la redditività delle aziende. Raramente emergono simili livelli tariffari e differenti redditività della gestione. È il caso in particolare di Nuove Acque e Publiacqua che rappresentano gli estremi di una gestione con bassa densità di utenti per Km di rete gestita, e viceversa di una elevata densità di utenti che garantisce a parità di tariffe più elevati livelli di rendimento degli investimenti. Anche in questo caso Gaia ed Asa appaiono le gestioni più in difficoltà. La scarsa redditività della prima, tuttavia, sembra da mettersi in relazione con un livello tariffario inferiore rispetto alle altre gestioni toscane, ciò che non può essere sostenuto per ASA, la cui struttura dei costi è, tuttavia, difficile da indagare senza disporre di un bilancio che scorpori i costi per la gestione del servizio di distribuzione del gas. Infine, ma è forse l'aspetto più importante, è da notare l'elevata incidenza che le tariffe hanno ormai raggiunto rispetto al reddito medio dei Toscani. Una incidenza che, come segnalavamo già in precedenti rapporti, può mettere a rischio se non mitigata da interventi ad hoc, l'accessibilità universale al servizio per gli scaglioni di reddito inferiori.

Tabella 10.13  
 INCIDENZA % DELLA TARIFFA RISPETTO AL REDDITO MEDIO TOSCANO (FAMIGLIA DI 2,3 E 3 PERSONE). 2013

	Famiglia con reddito medio composta di 3 persone	Famiglia con reddito medio composta di 2,3 persone
Acque	0,8	0,9
Acquedotto del Fiora	0,9	0,8
Asa	0,9	0,9
Gaia[1]	0,8	0,7
Nuove Acque	0,8	0,8
Publiacqua	0,8	0,8

Fonte: elaborazioni IRPET su dati AIT

## 10.5 Conclusioni

La sfida più importante che il Servizio Idrico Integrato toscano dovrà affrontare nei prossimi anni è rappresentata dalla capacità di mantenere l'elevato livello di investimenti che è stato realizzato negli anni 2000, necessario a garantire la tutela della risorsa e gli

standard qualitativi del servizio, assicurando al tempo stesso l'universalità di accesso al servizio, in presenza di un meccanismo tariffario che necessariamente deve coprire il costo del finanziamento, anche tenendo conto dei risultati del Referendum del 2011. Se la tariffa resta per molte ragioni lo strumento principe per il finanziamento del servizio idrico integrato in una forma "industriale", accanto alla tariffa emerge l'opportunità di affiancare, tuttavia, altri strumenti finanziari che potrebbero utilmente essere sviluppati per alleggerire il peso del costo del finanziamento per le imprese e indirettamente per calmierare l'inevitabile aumento delle tariffe. Tra questi vi è certamente una tassazione di scopo mirata a finanziare gli interventi "strategici", quali ad esempio quelli orientati alla protezione e all'uso razionale della risorsa o anche la costituzione di un fondo rotativo, simile a quanto avviene in molte esperienze internazionali nel settore, che potrebbe essere finanziato parzialmente dalla stessa imposta di scopo. Si tratta una sorta di sistema cuscinetto tra i singoli gestori e il sistema degli intermediari finanziari che potrebbe realizzare "economie di scala finanziarie", ridurre il rischio percepito da questi ultimi nel finanziare il settore, e diminuire il costo del finanziamento per i gestori e in ultima analisi per gli utenti.



Parte terza  
LA FISCALITÀ

---





## 11. LA FISCALITÀ LOCALE

---

*Patrizia Lattarulo*

### 11.1

#### L'addizionale all'Irpef

Il 2012 è l'anno in cui diventano concretamente operativi i margini di azione degli enti sulle aliquote di alcune importanti imposte locali. Mentre nel 2011 lo sblocco dell'addizionale Irpef è stata solo parziale e limitata, è dal 2012 che interviene lo sblocco totale delle aliquote (D.L. 138/2011 articolo 1 comma 11), consentendo a tutti i comuni la facoltà di stabilire aumenti fino allo 0,8% e senza alcun vincolo all'incremento annuale.

Il gettito garantito ai comuni dall'addizionale nel 2012 è stato pari a 3,6 miliardi di euro per una pressione fiscale di 61 euro per abitante. La pressione fiscale locale differisce significativamente nel territorio, dai 108 euro medi di prelievo pro capite del Lazio (l'effetto della capitale e della legge speciale di deroga all'aliquota massima consentita dallo 0,8% allo 0,9%) ai 15-50 delle regioni del sud. Gettito e pressione fiscale locale differiscono, infatti, a seguito della base imponibile disponibile (più elevata nel nord e nelle aree urbane), delle necessità di bilancio, e infine delle scelte fiscali degli enti (più miti al sud). In Toscana il gettito è di 241 milioni di euro, per una pressione fiscale pari a 66 euro pro capite.

Nel paese un comune ogni cinque non ha applicato alcuna addizionale (oltre 1.500 comuni) ritenendo di non penalizzare ulteriormente i redditi dei propri cittadini. Si tratta soprattutto di comuni appartenenti alle regioni a Statuto speciale del nord, che evidentemente beneficiano di altre fonti di entrata (Trentino, Valle d'Aosta), seguite dagli enti delle aree più povere del paese, che valutano di non poter ulteriormente gravare sui bassi redditi della popolazione locale (Molise, Basilicata, Sardegna e Sicilia). Un terzo gruppo di regioni è quello caratterizzato da tradizioni di autonomia fiscale più elevata come Emilia e Toscana ed è in queste aree che, per altro, gli enti intervengono più spesso aumentando la progressività dell'imposta, quindi introducendo aliquote locali multiple o intervenendo attraverso detrazioni (sono 2.000 i comuni in Italia che hanno introdotto aliquote multiple e tra questi alcuni dei più grandi capoluoghi come Milano, Napoli, Cagliari e Venezia).

Oltre il 55% degli enti sceglie invece di applicare l'aliquota unica (quasi 4.500 enti). Il 21% dei comuni applica una aliquota unica inferiore allo 0,4%, e solo il 16% aliquote uniche tra lo 0,6% e lo 0,8%, quindi un comune ogni 7 utilizza al massimo la leva fiscale resa disponibile al fine di raccogliere tutto il gettito possibile, si tratta soprattutto dei comuni del veneto, del Lazio e della Puglia, spesso costretti alla massima pressione fiscale da situazioni di bilancio difficili. Indipendentemente dalle aliquote scelte, sono oltre 2.000 i comuni che applicano l'esenzione per i redditi più bassi.

Dal 2012 gli enti possono, dunque, intervenire sulle aliquote dell'addizionale all'Irpef, articolando le proprie strategie fiscali a seconda della domanda di servizi proveniente dal territorio, delle difficoltà di bilancio e dalla disponibilità della base imponibile. Nel

2013 sono 18 i comuni in Toscana che non hanno ancora istituito l'addizionale Irpef, 142 hanno scelto una aliquota unica, mentre 127 hanno applicato una aliquota progressiva. 70 di questi hanno articolato la struttura progressiva esclusivamente attraverso l'applicazione di una esenzione per i redditi bassi; altri 57 comuni hanno previsto una struttura della progressività più articolata. Nel complesso 108 comuni hanno previsto l'esenzione delle fasce di reddito più basse dal pagamento dell'addizionale destinata al finanziamento dell'offerta di servizi da parte dei comuni. Tra i pochi comuni che hanno applicato aliquote minime, si trovano alcuni capoluoghi come Firenze, Pisa e Prato. Gli altri capoluoghi articolano l'imposta per aliquote fino al massimo consentito in quasi tutti i casi, tranne Arezzo e Massa. Questi ultimi comuni hanno previsto una addizionale progressiva, ma senza sfruttare tutti i margini resi disponibili, imponendo una aliquota massima dello 0,4 e 0,5% rispettivamente.

Figura 11.1  
LE STRATEGIE FISCALI DEI COMUNI NEL 2012: LO SBLOCCO DELL'ADDIZIONALE ALL'IRPEF

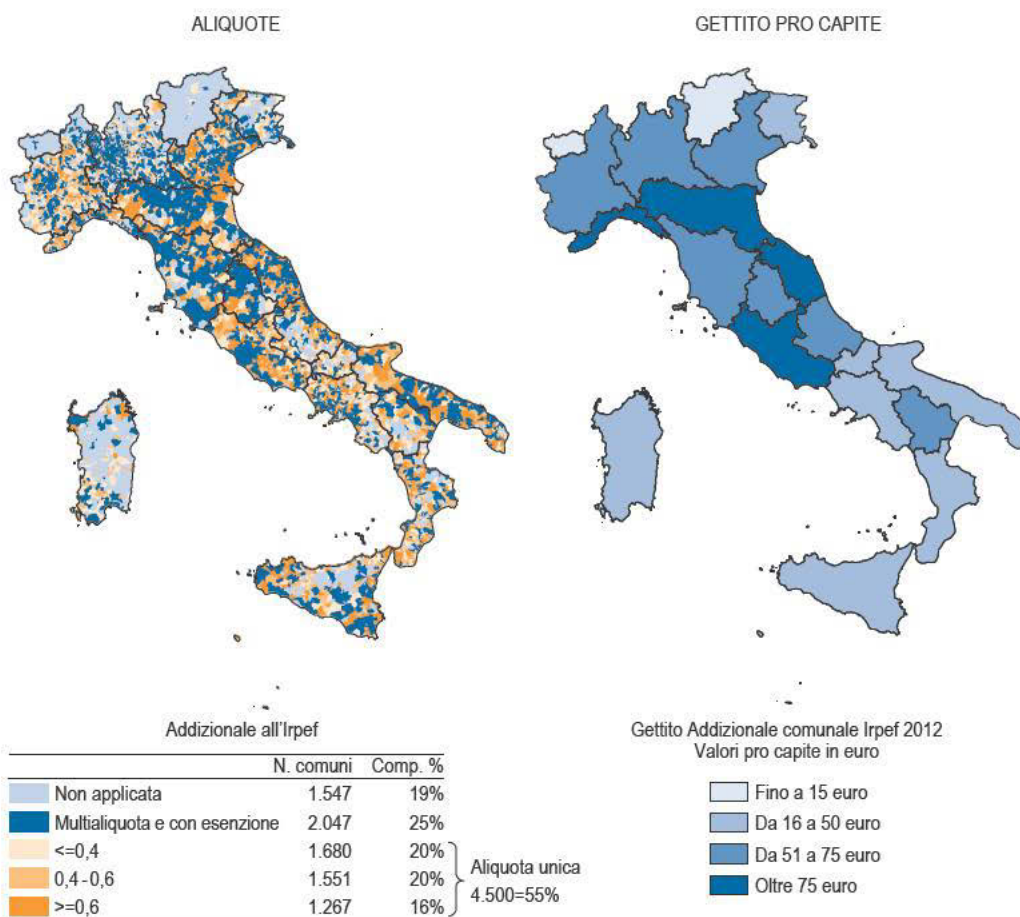


Figura 11.2  
LE STRATEGIE FISCALI DEI COMUNI 2013: LO SBLOCCO DELL'ADDITIONALE IRPEF  
Aliquote addizionale Irpef vigenti nei Comuni toscani

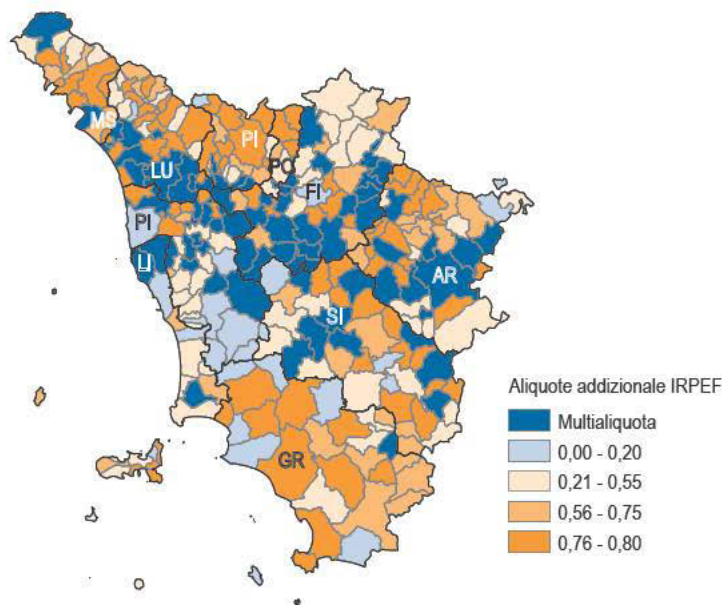
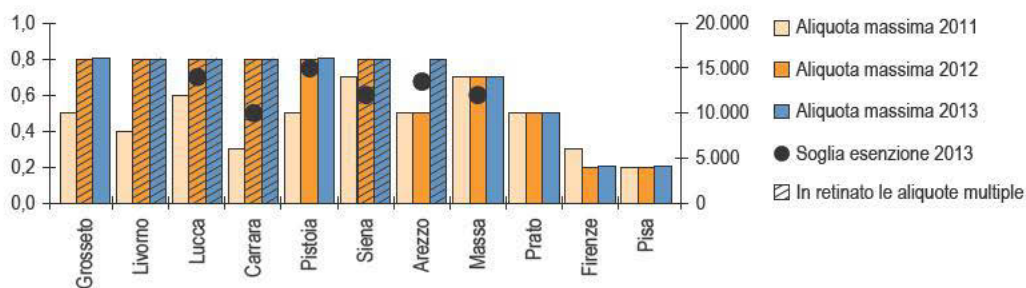


Tabella 11.3  
LE STRATEGIE FISCALI DEI COMUNI. 2013  
Dati riassuntivi

Gettito Addizionale Irpef 2012	€ 241 milioni (66 euro pro capite)
Modificano nel 2013	55
<i>di cui: riducono nel 2013</i>	1
<b>Aliquote</b>	<b>N. comuni</b>
Non applicata	18
Aliquota unica senza esenzione	123
Aliquota unica con esenzione	70
Aliquota progressiva	146
<i>di cui: con esenzione</i>	50

Grafico 11.4  
LE ALIQUOTE APPLICATE DAI CAPOLUOGHI TOSCANI



Nel primo (e probabilmente unico almeno rispetto all'abitazione principale) anno di applicazione dell'IMU il 2012, il gettito complessivo nel Paese (comuni e Stato) è stato di 23,7 miliardi di euro, per una pressione fiscale di 399 euro pro capite, confermando, quindi, le potenzialità come principale fonte di entrata propria dei comuni. La pressione fiscale attribuibile alla abitazione principale è stata di 68 euro pro capite, mentre molto più significativa è stata la pressione fiscale attribuibile al patrimonio diverso da abitazione principale, pari a 331 euro pro capite.

L'importo pagato per contribuente dà meglio conto del peso dell'imposta sul proprietario, pari a 225 euro pagati da ogni contribuente sull'abitazione principale e 870 sugli altri immobili di proprietà (secondo case, immobili ad uso produttivo etc.).

La pressione fiscale locale è significativamente più elevata rispetto all'ICI 2011 a seguito della reintroduzione della tassazione sull'abitazione principale, della rivalutazione delle rendite catastali e dell'aumento delle aliquote d'imposta (ici fino 0,7). Nel 2012 la distribuzione del gettito tra Enti Locali e Stato prevede che il 50% del gettito proveniente da patrimonio diverso dall'abitazione principale, calcolato ad aliquote standard venga destinato alle casse dell'amministrazione centrale. Nel 2013 la norma prevedeva una diversa distribuzione del gettito assegnando allo Stato solo l'insieme di quello proveniente da immobili ad uso produttivo (cat. D). Le attese da parte degli enti locali erano, dunque, di un possibile aumento delle entrate proprie, sulle quali poi intervenire anche attraverso autonome politiche fiscali.

Il gettito Imu 2012 dipende dalla base imponibile e dalle politiche fiscali dei comuni, ed è particolarmente elevato nell'area centrale del paese, caratterizzata storicamente da una più elevata pressione fiscale locale. Interessante è il gettito medio per abitante relativo all'abitazione principale, pari a 100 euro nell'area centrale contro i 75 euro del nord est e nord ovest e i 35/39 euro del sud e delle isole. Analogamente il versamento medio per abitazione principale è stato di 160 euro nelle isole, 180 euro nel sud e di 300 euro nelle aree centrali. Le regioni del sud hanno gettiti e pressione fiscale locale pari a un quarto delle regioni del nord e del centro. In Toscana il prelievo sull'abitazione principale è pari a 89 euro pro capite, contro i 385 sugli altri immobili.

Il prelievo da immobili diversi dall'abitazione principale fa emergere l'importanza del patrimonio a fini produttivi in termini di gettito, assieme alle aree turistiche e alle grandi città.

I comuni toscani sfruttano ampiamente i margini di azione sulle aliquote. Nel 2013 121 comuni adottano entrambe le aliquote superiori allo standard e tra questi comuni alcuni capoluoghi come Livorno e Siena, che pur con elevata base imponibile la seconda, si trova evidentemente nelle condizioni di bilancio di aumentare al massimo il prelievo sul patrimonio.

La maggior parte dei capoluoghi sceglie di lasciare l'aliquota sull'abitazione principale al livello standard, per aumentare il peso fiscale sul resto del patrimonio, facendo gravare sui non residenti il prelievo.

Sono invece 25 i comuni che riducono l'aliquota sull'abitazione principale al di sotto dello standard e sei di questi scelgono di ridurre al massimo il prelievo sul patrimonio, tra questi Giuncugnano e Peccioli, comuni che traggono entrate

di bilancio da altre fonti. Sono 13 i comuni che hanno aumentato le aliquote sull'abitazione principale nel corso del 2013, forse nell'attesa di poter beneficiare di maggiori trasferimenti a compensazione della soppressione dell'IMU sull'abitazione principale, intervenuta in corso d'anno.

Figura 11.5  
I COMUNI E L'IMPOSTA SUL PATRIMONIO NEL 2012: L'IMPOSTA MUNICIPALE PROPRIA

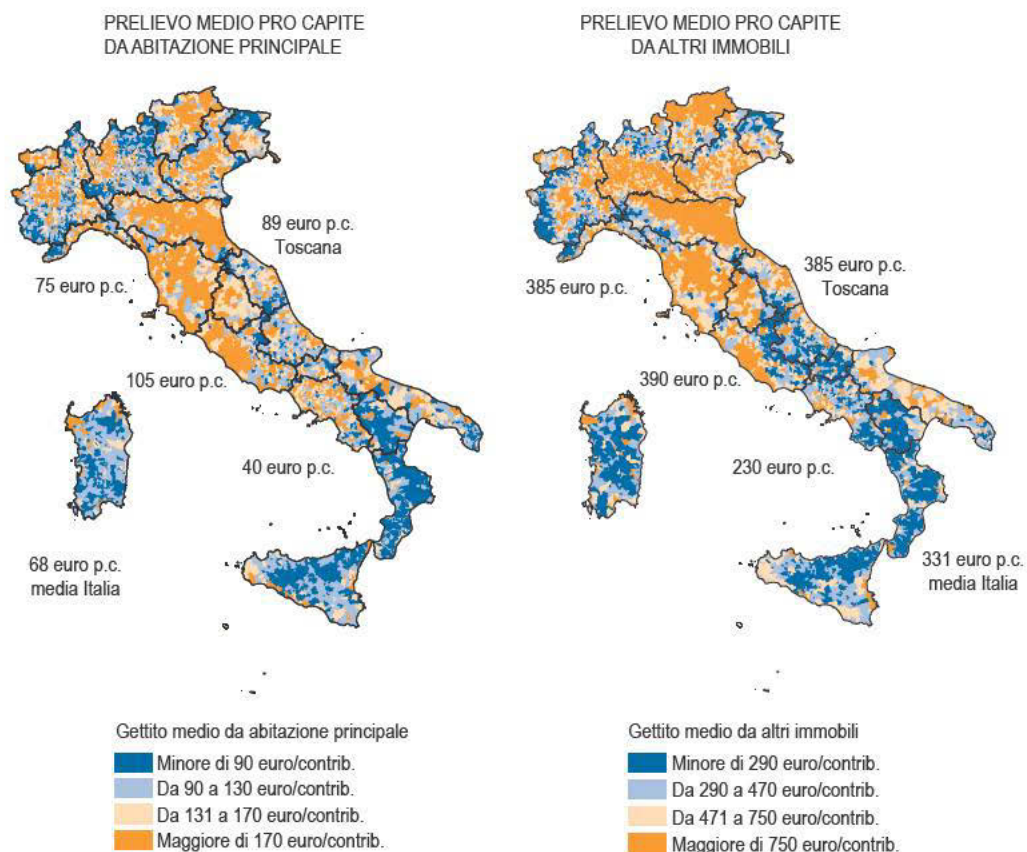


Tabella 11.6  
I COMUNI DELLA TOSCANA E L'IMPOSTA SUL PATRIMONIO: ALCUNI DATI RIASSUNTIVI

Gettito	1,74 miliardi (23,7 Italia)
di cui per i comuni	1,18 miliardi (13 Italia)
di cui extragettilo di	0,33 miliardi (3,8 Italia)

Figura 11.7  
LE STRATEGIE FISCALI DEI COMUNI NEL 2013: LE ALIQUOTE IMU

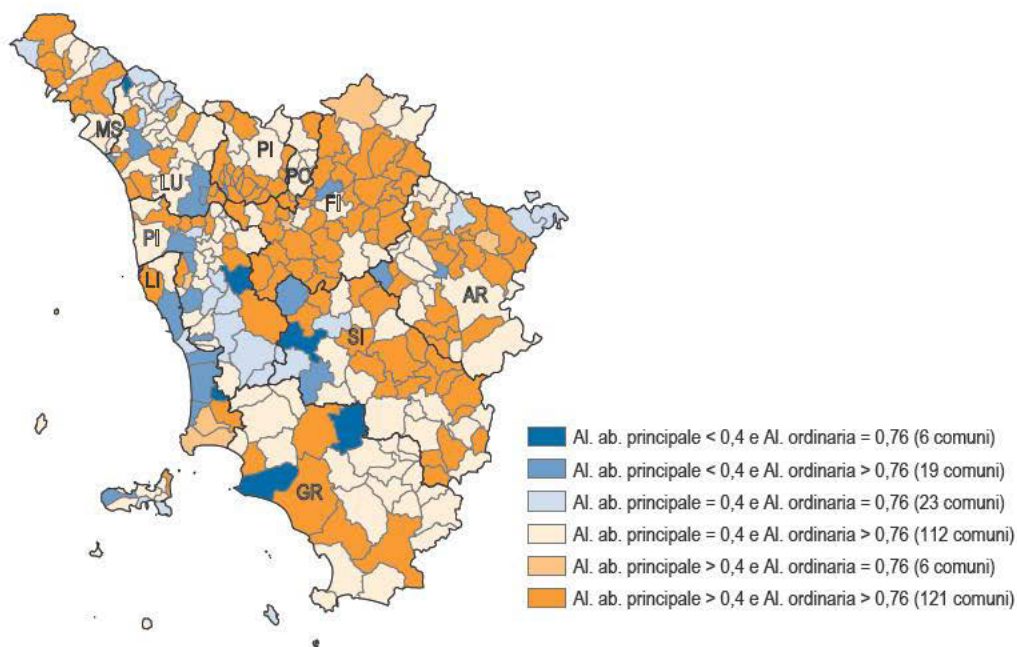


Grafico 11.8  
ALIQUOTE ABITAZIONE PRINCIPALE E ALIQUOTA ORDINARIA 2013. CONFRONTO

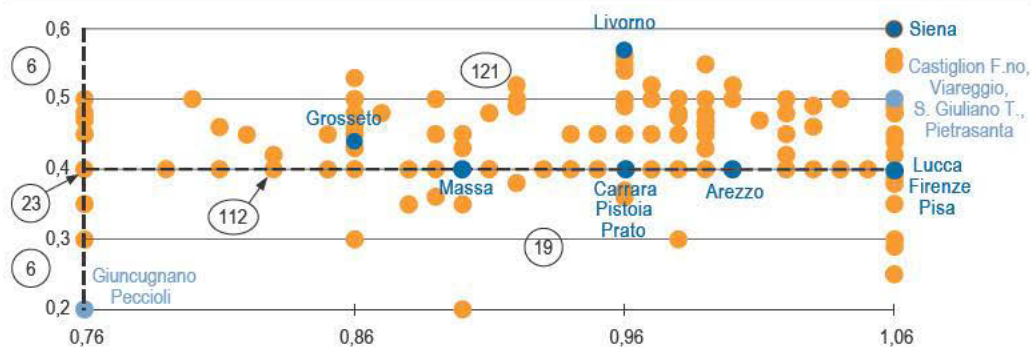


Tabella 11.9  
LE STRATEGIE FISCALI DEI COMUNI NEL 2013: ALCUNI DATI RIASSUNTIVI

	DELIBERE
Modificano	70
di cui Aumentano almeno un'aliquota	47
di cui aumenta l'aliquota abitazione principale	13
di cui Riducono almeno un'aliquota	23
Confermano	217

## 12.

# IL PESO DELL'IMPOSIZIONE DIRETTA SULLE IMPRESE ITALIANE: UN'INDAGINE SULLE SOCIETÀ DI CAPITALE TOSCANE

---

*Alessandro Canzoneri*

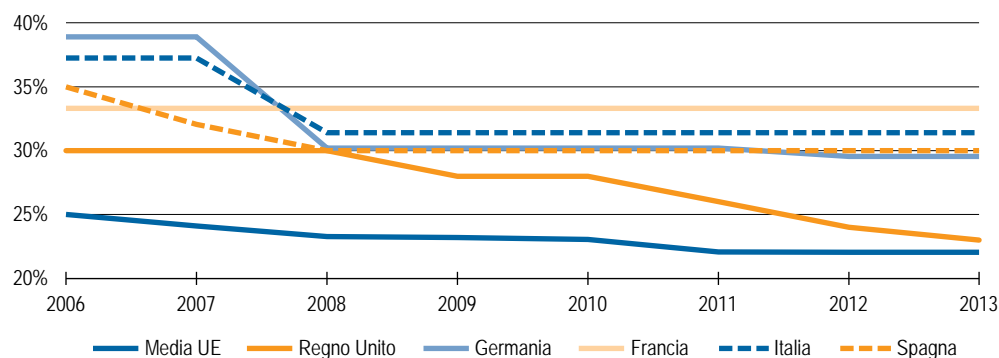
### 12.1

#### **Una prima misura della pressione fiscale sulle imprese italiane ed europee**

La necessità di risanamento dei conti pubblici dettata dalla crisi finanziaria e dalla spirale di preoccupazioni circa lo stato della finanza pubblica italiana ha condotto ad un inasprimento della pressione fiscale generale. La messa in sicurezza del bilancio dello Stato è stata operata, infatti, attraverso una serie di manovre correttive incentrate in via prioritaria sull'aumento del prelievo fiscale e solo secondariamente sulla rimodulazione e contenimento delle voci di spesa che ha riguardato, peraltro non sporadicamente, anche la componente degli investimenti e quindi il potenziale di crescita. Appare evidente come il protrarsi degli effetti inevitabilmente recessivi dell'azione combinata dell'aumento delle imposte e della riduzione della spesa minano le basi stesse della ripresa sottoponendo cittadini e tessuto produttivo del paese, già provati dalla crisi, ad un evidente e gravoso carico fiscale. Per quanto attiene il sistema produttivo una prima valutazione, sia pur parziale, dell'onere tributario su di esso gravante è quella che prende le mosse dall'analisi delle *statutory combined corporate tax rate* applicate sugli utili delle imprese.

L'analisi dei paesi europei evidenzia come a partire dal 2006 e per tutto il periodo considerato si sia verificata, eccezion fatta per la Francia, una graduale riduzione delle aliquote legali gravanti sui redditi societari. Questa è stata condotta in larga parte nel periodo antecedente la crisi interessando paesi caratterizzati da aliquote complessive superiori non solo alla media europea, nei cui riguardi la differenza è tuttora notevole, ma anche rispetto agli altri grandi paesi qui considerati (Graf. 12.1). La necessità di riallineamento delle aliquote alle tendenze europee, dettata da ragioni di competitività del sistema produttivo, ha determinato, nel periodo compreso tra il 2006 ed il 2008, una riduzione delle aliquote complessive in termini di punti percentuali che varia dall'8,7 della Germania al 5,85 dell'Italia passando per i 5 punti percentuali della Spagna (Tab. 12.2). Il processo di riduzione delle aliquote, arrestatosi bruscamente per l'emergere delle difficoltà legate alla crisi, è tuttavia proseguito, sia pure con minore intensità, se si considera la media UE. In questo caso, nonostante ridotti margini di manovra al ribasso, dovuti tra gli altri ad un livello iniziale di tassazione alquanto contenuto rispetto ai grandi paesi dell'eurozona, la media europea ha fatto registrare un'ulteriore contrazione di 1,14 punti percentuali (Tab. 12.2).

Grafico 12.1  
ALIQUOTE LEGALI COMPLESSIVE APPLICATE SUL REDDITO DELLE SOCIETÀ IN EUROPA. 2006-2013



Fonte: elaborazione propria su dati OCSE

Tabella 12.2  
VALORE ALIQUOTE LEGALI E RIDUZIONE DELLE ALIQUOTE IN TERMINI DI PUNTI PERCENTUALI

	Media UE	Regno Unito	Germania	Francia	Italia	Spagna
2006	25,01	30,00	38,90	33,30	37,25	35,00
2007	24,11	30,00	38,90	33,30	37,25	32,05
2008	23,29	30,00	30,20	33,30	31,40	30,00
2009	23,20	28,00	30,20	33,30	31,40	30,00
2010	23,04	28,00	30,20	33,30	31,40	30,00
2011	22,08	26,00	30,20	33,30	31,40	30,00
2012	22,06	24,00	29,55	33,30	31,40	30,00
2013	22,06	23,00	29,55	33,30	31,40	30,00
Differenza:						
2006-2008	-1,72	0,00	-8,70	0,00	-5,85	-5,00
2009-2013	-1,14	-7,00	-0,65	0,00	0,00	0,00
2006-2013	-2,95	-7,00	-9,35	0,00	0,00	-5,00

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ocse

Un discorso a parte deve essere fatto con riguardo al Regno Unito. Dall'analisi dell'andamento delle aliquote quest'ultimo appare essere l'unico paese, tra quelli considerati, in cui siano state adottate misure anticicliche di politica fiscale. La contrazione dell'aliquota complessiva (dal 30% del 2008 al 23% del 2013) è stata operata, infatti, in risposta al sorgere della crisi, attraverso una serie di interventi (Tab. 12.2) di progressivo taglio l'ultimo dei quali prevede, a partire dal 2014, un'ulteriore riduzione al 21% con l'obiettivo dichiarato di scendere fino ad un'aliquota complessiva del 20% nel 2015. Questo sembra l'orientamento condiviso anche dai paesi scandinavi prima fra tutti la Svezia che ha già ridotto, con effetto a partire dal 2013, la propria aliquota dal 26,3% al 22%. Diversamente, se si muove lo sguardo agli altri grandi paesi europei, con esclusione della Germania che nel 2012 ha ridotto l'aliquota al valore attuale del 29,55%, è possibile evidenziare una sostanziale identità delle aliquote con il valore pre-crisi. In particolare per quanto attiene l'Italia, se da un parte si assiste ad un sostanziale allineamento del valore dell'aliquota a quello degli altri principali paesi europei (Germania, Francia, Spagna), dall'altra si riscontra un pericoloso aumento del differenziale rispetto alla media europea e ancor peggio nei riguardi del Regno Unito



paese simile per dimensioni e livello di sviluppo e quindi confrontabile. A questo occorre aggiungere che il valore attuale dell'aliquota complessiva pari al 31,4%, dato dalla somma tra aliquota IRES ed IRAP, considera con riferimento a quest'ultima solamente l'aliquota base del 3,9% escludendo, quindi, gli interventi delle regioni che come è noto possono elevare o ridurre tale aliquota entro i limiti stabiliti dalla legge statale con l'effetto di produrre aliquote complessive diversificate all'interno del territorio nazionale. Ad ogni modo, malgrado l'analisi delle aliquote legali fornisca indicazioni rilevanti con riferimento alla politica tributaria ed alla competizione fiscale tra i paesi, essa si rivela inadeguata allo scopo di misurare compiutamente l'effettiva pressione fiscale gravante sulle imprese. La ragione di ciò è da rintracciare nel fatto che una simile analisi non considera le regole di determinazione della base imponibile (deduzioni/detractions etc.) e le principali agevolazioni tributarie da cui dipende in ultima istanza il reale peso della tassazione sugli utili societari.

## 12.2

### L'indagine su un campione di imprese toscane

Alla luce di quanto detto al fine di meglio determinare il reale onere fiscale gravante sul reddito societario si è proceduto in questa sede a condurre un approfondimento su un campione di imprese toscane affiancando all'analisi delle aliquote legali il dato derivante dall'utilizzo di un diverso e più adeguato indicatore di pressione fiscale rappresentato dalle aliquote effettive *backward looking* di tipo *micro* ottenute come rapporto tra imposte pagate e utile lordo.

Appare evidente, infatti, come in presenza di un complesso sistema di deduzioni dall'imponibile e detrazioni d'imposta, una misura più congrua dell'onere effettivo della pressione fiscale non possa che desumersi dal considerare il rapporto tra l'imposta netta sull'utile e l'utile imponibile (Risultato Ante imposta).

Prima di dar conto dell'analisi si ritiene utile procedere nel senso di fornire qualche preliminare elemento relativo al quadro generale delle imprese toscane ed all'universo di riferimento della presente indagine. Nel complesso, al 31 dicembre 2013, il numero di imprese registrate presso le Camere di Commercio della Toscana ammonta a circa 414.563 unità di cui almeno 111.298 artigiane, corrispondenti al 26,8% del totale. Il dato aggregato risulta accresciuto rispetto a quello del 2012 di circa 1.336 unità malgrado l'inasprimento della crisi nel settore artigiano il quale, costituito per massima parte da imprese individuali, presenta a partire dal 2009 un saldo demografico negativo. Dalla distribuzione delle imprese operata sulla base della natura giuridica emerge che il 52,4% del totale è rappresentato da imprese individuali, il 23% da società di capitali, il 21,6% da società di persone e la restante parte, il 2,9% circa, è costituito da altre forme giuridiche (il 57,5% delle quali rappresentato da cooperative).

Per quanto attiene l'aspetto dimensionale, l'analisi condotta sulle società di capitale toscane mostra, alla luce dei dati disponibili per gli anni precedenti (2005- 2010), la netta prevalenza di imprese di micro-dimensione che rappresentano una quota compresa tra il 59,5% ed il 62,9% del complesso delle società di capitali con sede in Toscana; seguono le società di piccole dimensioni, anch'esse considerevoli, con percentuali comprese tra il 21% ed il 25%, quindi le imprese medie e grandi rispettivamente comprese tra l'8% ed il 9%, e tra il 7% e 8% del totale complessivo. Infine, per quanto in questa sede si sia tralasciato di considerarlo, si riportano a fini di completezza e per meglio

definire il panorama di riferimento alcuni dati relativi al settore di attività economica delle società di capitali. Quest'ultime, tenuto conto del dato disponibile riferito al 2010, appaiono maggiormente attive nel settore del commercio e del manifatturiero, dove se ne rintraccia una quota pari, rispettivamente, al 31,5% ed al 31% del totale, quindi nel settore delle costruzioni e dei trasporti, con il 12,2% ed il 4%, ed infine nell'agricoltura con poco più dell'1,3%.

Illustrate, sia pur brevemente, alcune caratteristiche del quadro di riferimento dell'analisi della pressione fiscale sulle imprese toscane si precisa come questa sia stata condotta estraendo dalla banca dati AIDA un campione di imprese suddiviso, coerentemente ai criteri adottati dalla Commissione Europea, in quattro classi dimensionali. In particolare, l'analisi dimensionale del campione è orientata a comprendere se il fisco pesa sulle imprese nella medesima misura o in maniera diversificata a seconda delle caratteristiche riferibili a ciascuna categoria. La scelta di confinare l'analisi alle società di capitali, che come visto rappresentano il 23% del totale delle imprese toscane, tralasciando di considerare altre forme giuridiche si spiega con l'esigenza di disporre di un campione quanto più possibile omogeneo relativamente alla disciplina fiscale applicabile. Tale campione, composto da 1429 società di capitali, corrispondente quindi a circa l'1,5% dell'universo di riferimento, appare nella sua struttura interna come sintetizzato nella tabella 12.3.

Tabella 12.3  
DISTRIBUZIONE DELLE IMPRESE PER NUMERO DI ADDETTI

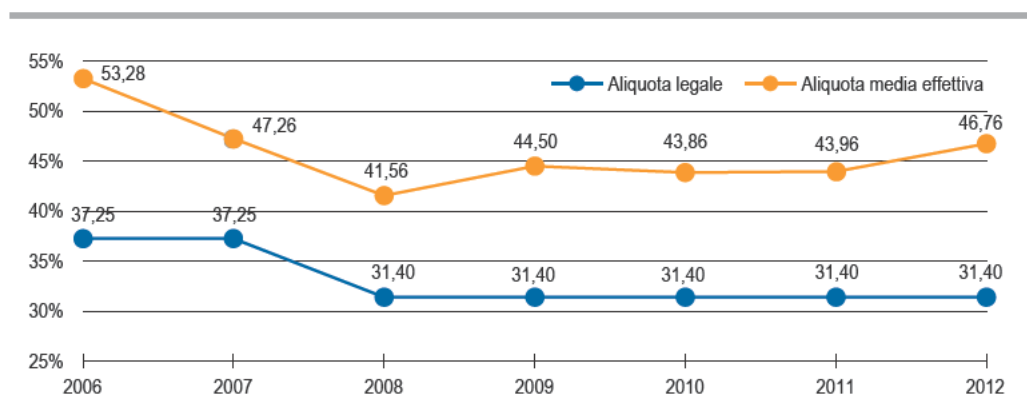
Classe dimensionale	N. addetti	N. imprese	%
Micro-Imprese	<10	249	17,4
Piccole Imprese	<50	825	57,7
Medie Imprese	<250	296	20,7
Grandi Imprese	Oltre 250	59	4,1
TOTALE		1.429	100,0

Una prima indicazione dell'analisi è quella che emerge dal raffronto tra l'aliquota media effettiva che riguarda l'intero campione di imprese e l'aliquota legale come determinata precedentemente.

L'utilizzo di tale indicatore (aliquota media effettiva), impone, da parte di chi scrive, una preliminare avvertenza nell'interpretazione del livello di imposizione fiscale da questo rilevato. La relativa esiguità del campione, rispetto all'universo di riferimento, e la possibile presenza di valori limite o eccezionali deve, infatti, indurre il lettore a considerare con attenzione il livello dell'imposizione fiscale misurato dall'aliquota media effettiva e concentrarsi maggiormente sulle variazioni di questa in relazione, soprattutto, alle modifiche fiscali intervenute. A questi problemi se ne aggiungono altri quali, ad esempio, l'aggregazione di imprese in utile ed in perdita ed il disallineamento che ne deriva tra denominatore e numeratore che contempla così imposte che vengono versate solo dal primo tipo di imprese. Sebbene il valore puntuale dell'aliquota media effettiva debba essere interpretato con cautela, per le ragioni sopra esposte, esso rappresenta una discreta approssimazione della pressione fiscale sostenuta realmente dalle imprese toscane che appare abbondantemente superiore alla pressione fiscale nominale con cui mantiene, per tutto il periodo considerato, un differenziale significativo pari in media a 12,8 punti percentuali (Graf. 12.4). Il valore assoluto della pressione fiscale fatto registrare dalle imprese toscane oscilla dal dato minimo del 41,56% del 2008 al picco massimo del 53,28% del 2006. Pur non trascurando l'entità del differenziale appena

richiamato l'osservazione dell'andamento delle due aliquote mostra un certo grado di correlazione tra le modifiche fiscali apportate nel corso degli anni e le variazioni in termini di pressione fiscale effettiva. Questo risulta particolarmente vero nel triennio 2006-2008 nel corso del quale si assiste ad un progressiva riduzione del peso fiscale effettivo favorita dall'operare congiunto dell'incremento della redditività delle imprese e del taglio, previsto a partire dal 2008, dell'aliquota IRPEG/IRES dal 33% al 27,5% e dell'IRAP dal 4,25% al 3,9%. In particolare, nel passaggio tra il 2007 ed il 2008 si evidenzia come l'evoluzione della pressione fiscale effettiva non solo segua quella dell'aliquota legale, ma si caratterizza per una flessione (di 5,7 punti percentuali) pressoché identica alla riduzione complessiva subita dall'IRES e dall'IRAP pari a 5,85 punti percentuali.

Grafico 12.4  
RAFFRONTO TRAA LIQUOTE LEGALI ED EFFETTIVE



Fonte: elaborazione propria

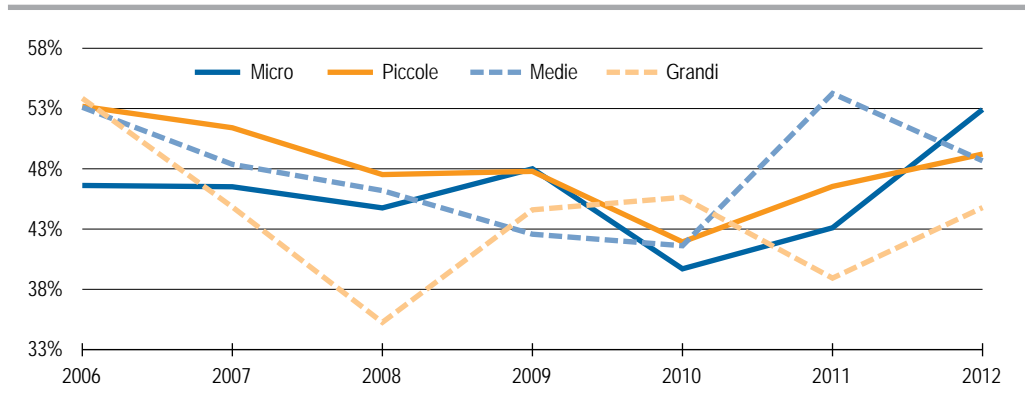
Tra le variabili che, sulla scorta dell'analisi dei bilanci, appaiono incidere sull'evoluzione della pressione fiscale effettiva figura, oltre l'aliquota legale già richiamata, la redditività delle imprese. Questa, in particolare, sembra legata alla pressione fiscale da una relazione inversa. All'aumentare della redditività si registra, infatti, una riduzione dell'aliquota media effettiva, mentre, ad una sua diminuzione consegue un inasprimento della pressione fiscale gravante sulle imprese. Tale effetto è stato in parte richiamato in precedenza, ma è particolarmente evidente a partire dal 2009 anno in cui a fronte della stabilità delle aliquote legali, ed in coincidenza di una contrazione degli utili pari al 10,65% per il campione considerato, si è verificato un innalzamento della pressione fiscale dal 41,56% al 44,50%. Le ragioni di ciò sono da ricondurre, tra gli altri, all'operare dell'IRAP un tributo la cui base imponibile include, oltre agli utili, il costo del lavoro e gli interessi passivi sostenuti sul capitale di debito. Stante l'Irap appare evidente, quindi, come riduzioni sia pure significative del reddito come quelle rilevate nel 2009 e nel 2012, anno in cui si è registrato un'ulteriore contrazione del 4% degli utili, siano alla base dell'innalzamento pressorio della fiscalità che ha attualmente raggiunto l'aliquota media effettiva del 46,76% (vedi Graf. 12.4).

Indipendentemente dalle ampie variazioni registrate l'analisi dimensionale evidenzia come sulle imprese di grandi dimensioni il peso dell'onere fiscale, pur significativo, risulti meno gravoso rispetto a quello riscontrato sulle piccole e medie imprese (Graf. 12.5) Quest'ultime, complessivamente considerate, sopportano per l'intero periodo

d'analisi un'aliquota media effettiva pari al 47,4% contro l'aliquota del 43% delle imprese di grandi dimensioni. È probabile che le ragioni di tale differenza siano da ricercare, oltre che nella maggior redditività riscontrata dall'analisi dei bilanci, nella maggior capacità di pianificazione fiscale (*tax planning*) da parte delle grandi imprese che le rende maggiormente abili nello sfruttare le possibili agevolazioni fiscali e particolarmente recettive rispetto alle variazioni normative ed alle opportunità da queste introdotte. Tale considerazione trova riscontro, dal punto di vista di chi scrive, nell'analisi di quanto avvenuto nel 2008 e nella constatazione di una marcata differenza tra la riduzione dell'aliquota media effettiva gravante sulle imprese di grandi dimensioni e quella relativa alle PMI. A parità di tutto il resto il taglio combinato dell'aliquota IRES ed IRAP del 2008 ha, infatti, prodotto nel caso delle imprese di grandi dimensioni una riduzione della pressione fiscale di quasi 9,6 punti percentuali contro riduzioni inferiori almeno della metà da parte delle piccole e medie imprese. Un'ultima considerazione è quella che riguarda l'andamento della pressione fiscale effettiva riscontrata nell'ultimo biennio da parte delle PMI toscane che hanno sfiorato in più di un'occasione la soglia del 50%. Le micro-imprese, in particolare, caratterizzate da un numero di dipendenti inferiori alle dieci unità hanno fatto registrare nell'ultimo anno un'aliquota media effettiva record pari al valore del 52,93%. Tali percentuali destano preoccupazione non solo perché si discostano ampiamente dalle aliquote legali, che riportano di fatto un valore sottostimato del reale peso tributario gravante sulle imprese, ma soprattutto perché tengono conto unicamente dell'imposizione diretta sugli utili d'impresa (IRES e IRAP) tralasciando di osservare ulteriori oneri fiscali. La considerazione, infatti, del peso fiscale derivante dalle imposte immobiliari e da quelle indirette, oltre che dagli oneri contributivi, porterebbe certamente a determinare una pressione fiscale effettiva ancora più drammatica di quella qui osservata e non certo sostenibile nell'ottica di un'auspicata ripresa economica e fuoriuscita dalla crisi. Inoltre, un'elevata pressione fiscale, coniugata alla perdurante restrizione del credito bancario, concorre ad alimentare un meccanismo vizioso il cui effetto è quello di inibire la capacità di finanziamento delle imprese e con essa la possibilità di effettuare investimenti ed in ultima istanza di conseguire la ripresa e, quindi, la crescita. Quanto detto appare fin troppo evidente dalla considerazione per cui un'imposizione fiscale elevata, nella misura in cui contribuisce ad erodere gli utili già esigui, determina una riduzione della capacità di autofinanziamento delle imprese (reinvestimento degli utili) e della complessiva capacità di soddisfare il fabbisogno finanziario già provata dalla crisi, maggiormente responsabile della contrazione degli utili, e dalla restrizione del canale di finanziamento bancario. Tale meccanismo risulta, inoltre, particolarmente stringente per le PMI le quali, tradizionalmente ancorate al credito bancario e prestate dalla tassazione che sottrae loro utili da poter eventualmente reinvestire, si trovano nell'oggettiva difficoltà di reperire fondi con i quali procedere alla copertura del fabbisogno finanziario in sostituzione del tradizionale canale bancario. All'oggettiva difficoltà, data da una più ridotta gamma di strumenti finanziari disponibili rispetto alle imprese di grandi dimensioni, concorre, è bene dirlo, un atteggiamento "culturale" delle PMI da sempre fortemente restie ad aprirsi a strumenti finanziari alternativi o al collocamento su mercati azionari loro dedicati malgrado numerosi tentativi di incentivo, non solo fiscale, alla quotazione in Borsa. Le ragioni di ciò sono da ricondurre, tra gli altri, alla struttura familiare della proprietà cui si associa il timore di dover condividere con altri soci il governo aziendale, nonché l'oggettivo riscontro di maggiori costi di quotazione e gestione connessi alla trasparenza richiesta dal mercato azionario. Anche alla luce di queste considerazioni, e della maggiore difficoltà nel

reperimento di risorse finanziarie alternative che ne scaturisce, è possibile osservare come il fattore fiscale non eserciti la medesima influenza nei riguardi di tutte le imprese. Questo, infatti, sebbene rilevante e comunque gravoso risulta, con riferimento alla capacità di finanziamento, meno cruciale per le imprese di grandi dimensioni le quali possono più facilmente ovviare alla contestuale riduzione degli utili ed alla restrizione del credito ricorrendo a prestiti obbligazionari ed al capitale di rischio reperito sul mercato azionario. Nel caso delle PMI, invece, come si è già avuto modo di accennare, la minor capacità di rapportarsi a forme di finanziamento innovative determina, a parità di tutto il resto, una maggiore rilevanza della pressione fiscale la quale si abbatte sull'unico, e comunque non sufficiente, canale di finanziamento alternativo al debito bancario vale a dire l'autofinanziamento a mezzo di utili trattenuti.

Grafico 12.5  
LA PRESSIONE FISCALE IN RELAZIONE ALLA DIMENSIONE DELLE IMPRESE



Fonte: elaborazioni proprie



## 13.

# IL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE IN ITALIA: IL RUOLO E LA PARTECIPAZIONE DI COMUNI E REGIONI

*Alessandro Canzoneri*

### 13.1

#### Il ruolo delle Regioni italiane nel contrasto all'evasione fiscale

La necessità per l'Italia di ricondurre il fenomeno dell'evasione fiscale entro limiti c.d. "fisiologici", in linea cioè con i valori registrati negli altri paesi europei, oltre ad essere dettata da ragioni di equità e di giustizia sociale assume, nel contesto economico attuale, una valenza ulteriore data dall'urgenza di recuperare risorse illecitamente sfuggite alle finanze pubbliche.

Risulta chiaro, non diversamente da quanto indicato dall'art. 26 del D.lgs 49 del 2009, che il perseguimento di un'efficace azione di contrasto all'evasione fiscale richiede la messa in opera di una sistematica cooperazione inter-istituzionale (Stato, Regioni, Enti Locali) volta alla condivisione delle rispettive banche dati informative ad allo sfruttamento, nonché reciproco supporto delle specifiche competenze. Un ruolo di primaria importanza, in questo senso, può essere svolto dalle Regioni sia su un piano orizzontale, di cooperazione cioè con la Guardia di Finanza e le direzioni regionali delle agenzie fiscali (Entrate, Demanio etc.) del Ministero dell'Economia, sia su un piano verticale laddove, unitamente alla legislazione nazionale relativa ai tributi erariali, risulta fondamentale avviare misure di sostegno e incentivo alla partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi regionali e locali. A tal proposito, una prima seppur non esaustiva ricognizione condotta su quattro Regioni italiane (Piemonte, Emilia Romagna, Toscana e Puglia) testimonia l'esistenza di un ravvivato attivismo in merito alle politiche di contrasto all'evasione fiscale. Un primo versante dove questo si è concretizzato, sia pure con tempistiche (Tab. 13.1) ed in parte anche modalità differenziate, è quello della cooperazione con le direzioni regionali dell'Agenzia delle Entrate con le quali sono state sottoscritte apposite convenzioni aventi ad oggetto la gestione e l'accertamento dell'IRAP e dell'addizionale regionale IRPEF.

Tabella 13.1

ANNO DI STIPULA E AVVIO CONVENZIONE CON AGENZIA DELL'ENTRATE PER LA GESTIONE DEI TRIBUTI IRAP E ADD. IRPEF

Regione	Anno stipula	Anno Avvio
Piemonte	2012	2013
Emilia Romagna	2004	2005
TOSCANA	1999	2000
Puglia	2005	2006

Fonte: Convenzioni

In particolare tali convenzioni affidano agli uffici territoriali dell'Agenzia delle Entrate non solo il compito di procedere all'attività di controllo (accertamenti in rettifica e d'ufficio), di cui peraltro essi sono titolari ai sensi dell'art. 10 c. 4 del Dlgs n. 68 del

2011, ma anche l'attività di gestione dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF e di tutti gli adempimenti che ne conseguono ai fini della corretta applicazione dei tributi tra cui quelli di assistenza ai contribuenti. L'accentramento in capo all'Agenzia delle Entrate della gestione tributaria, fase che logicamente precede quella di controllo, risponde, tra gli altri, all'esigenza di conseguire una visione più ampia dell'intero procedimento tributario capace di condurre ad un'evoluzione significativa dell'efficacia dell'azione di contrasto all'evasione fiscale. D'altra parte, le convenzioni in esame attribuiscono alle Regioni potere di indirizzo e controllo sia per le attività di gestione delle imposte che per quelle di accertamento degli inadempimenti fiscali il cui coordinamento e monitoraggio avviene all'interno di una commissione paritetica composta da due rappresentanti per parte istituita presso la Regione cui, peraltro, è affidata la presidenza della commissione stessa. In virtù del potere di indirizzo che gli è conferito ciascuna Regione, tenendo conto delle peculiarità della realtà economica territoriale, provvede con apposito atto all'individuazione delle categorie economiche di significativo interesse ed all'indicazione dei criteri generali che l'Agenzia delle Entrate è tenuta a seguire nell'individuazione dei soggetti da sottoporre a controllo nonché all'atto della decisione relativa all'azione in giudizio per le controversie inerenti l'IRAP e l'addizionale regionale IRPEF. È prevista, inoltre, l'istituzione di un sistema di comunicazione telematica costante relativa a tutte le attività oggetto della convenzione cui si aggiunge, in un'ottica di rafforzamento della cooperazione tra gli enti, la partecipazione di funzionari regionali a corsi di formazione sulle imposte organizzati dall'Agenzia delle Entrate. Per quanto attiene le modalità di distribuzione delle risorse recuperate si segnala come a decorrere dal 2012, coerentemente con l'art. 9 del D.lgs n. 68 del 2011, le convenzioni dispongano il riversamento diretto dell'intero gettito ricavato dall'evasione fiscale in un conto corrente *ad hoc* acceso presso le tesorerie regionali. Tale misura, che sostituisce il vecchio meccanismo secondo cui le risorse recuperate finivano in un unico fondo nazionale per poi essere distribuite, apporta il vantaggio di facilitare la verifica puntuale dei risultati ottenuti in virtù della sinergia tra Agenzia delle Entrate e governi regionali, e di consentire a quest'ultimi di poter disporre immediatamente delle somme ricavate dalle politiche di contrasto all'evasione fiscale (Tab. 13.2).

Tabella 13.2  
AMMONTARE SOMME RECUPERATE DALL'EVASIONE FISCALE PER CIASCUNA REGIONE. 2012-2013

2012	IRAP		Add. IRPEF		TOTALE
	Recuperato	% su Gettito	Recuperato	% su Gettito	
Puglia	€ 17.191.404,31	1,67%	€ 3.153.335,58	0,75%	€ 20.344.739,89
Toscana	€ 50.777.958,37	2,50%	€ 6.102.383,40	1,04%	€ 56.880.341,77
Emilia Romagna	€ 38.297.383,92	1,29%	€ 3.968.750,81	0,47%	€ 42.266.134,73
Piemonte	n. attiva	n. attiva	n. attiva	n. attiva	n. attiva

2013	IRAP		Add. IRPEF		TOTALE
	Recuperato	% su Gettito	Recuperato	% su Gettito	
Puglia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	€ 28.232.172,78
Toscana	€ 55.559.282,01	2,73%	€ 6.368.450,25	0,90%	€ 61.927.732,26
Emilia Romagna	€ 50.910.644,32	1,79%	€ 7.706.644,81	0,75%	€ 58.617.289,13
Piemonte	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	€ 40.000.000,00

\* per il Piemonte si tratta di una stima fornita dai competenti uffici regionali e non di dati puntuali

Fonte: elaborazioni su dati ufficio di bilancio e politiche fiscali delle Regioni Puglia, Toscana, Emilia Romagna e Piemonte

Ai servizi informativi e di rendicontazione che l'Agenzia delle Entrate fornisce periodicamente a ciascuna Regione con riferimento alle attività di controllo si aggiunge,



limitatamente alla convenzione siglata con la Regione Toscana, il compito di procedere semestralmente alla trasmissione del dato relativo all'accertamento compiuto a seguito di "segnalazioni qualificate"<sup>35</sup> inviate dai Comuni della Regione. Quest'ulteriore disposizione opera un collegamento con l'intesa sottoscritta da Regione Toscana ed Anci Toscana nel 2010 che riconosce ai Comuni, conformemente all'art. 8 bis della L.R. n.31/2005, una quota pari al 50% delle somme recuperate a seguito di segnalazioni inerenti i tributi regionali gestiti dall'Agenzia delle Entrate. Tale previsione risponde alla logica, ormai pienamente condivisa e rispecchiata dalla normativa nazionale (D.L.n.203 del 2005), secondo cui il potenziamento della capacità di contrasto all'evasione fiscale non possa prescindere dalla partecipazione dei Comuni all'accertamento nel campo dei tributi regionali, locali ed erariali. La maggior conoscenza della realtà territoriale di cui dispongono rispetto all'amministrazione finanziaria centrale e la possibilità, quindi, di individuare con più facilità eventuali discordanze tra redditi dichiarati e redditi effettivi fa dei Comuni i terminali territoriali di una triangolazione interistituzionale (Stato, Regioni ed Enti Locali) rivolta al contrasto dell'evasione fiscale.

## 13.2

### La partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali

Una prima forma di partecipazione dei Comuni all'accertamento dei tributi erariali, circoscritta per la verità solo all'IRPEF, fu individuata dal legislatore già in occasione della riforma tributaria degli anni '70 e più precisamente dal DPR n. 600 del 1973. Le disposizioni contenute agli art. 44 e 45 del predetto DPR disegnavano per i Comuni un ruolo collaborativo consistente nell'integrazione (attraverso l'invio di dati ed ulteriori informazioni riguardanti il contribuente residente) della fase istruttoria posta in capo all'Amministrazione finanziaria e finalizzata all'emissione di un avviso di accertamento. Tra le ragioni che impedirono una concreta collaborazione tra enti ed il raggiungimento di risultati apprezzabili vi fu certamente quella per cui all'obbligo, gravante sugli uffici dell'amministrazione finanziaria, di trasmissione delle proposte di accertamento ai Comuni corrispondeva, per quest'ultimi, non già un dovere di collaborazione ma una mera facoltà, peraltro, raramente esercitata per motivi riconducibili tanto alla scarsa organizzazione tecnica quanto all'assenza di una cultura dei controlli fiscali negli enti locali. Il nuovo modello di partecipazione comunale all'accertamento fiscale disegnato dal D.L. n. 203 del 2005 e dai successivi interventi legislativi<sup>36</sup> punta al rilancio del ruolo dei Comuni sia con riferimento all'arricchimento dell'istruttoria nei controlli eseguiti dagli uffici dell'Agenzia delle entrate (modalità in parte prevista già a partire dal 1973) sia con riguardo alla possibilità di dare autonomo impulso agli accertamenti a mezzo di segnalazioni qualificate da inoltrare all'amministrazione finanziaria. Sotto il primo profilo, quello dell'arricchimento istruttorio, si segnala come le disposizioni apportate dall'articolo 22 del D.L. 78/2010 procedano nel senso di rafforzare la collaborazione tra gli enti prevedendone un'attivazione obbligatoria. Nel caso, infatti, di accertamenti basati sulla determinazione sintetica del reddito<sup>37</sup> è fatto obbligo per

<sup>35</sup> Non diversamente dalle modalità utilizzate per i tributi erariali le segnalazioni relative ai tributi regionali vengono trasmesse all'Agenzia delle Entrate attraverso il sistema SIATEL-Punto Fisco.

<sup>36</sup> D.L. 112/2008 convertito con modificazioni dalla legge 133/2008; D.L. 78/2010 convertito con modificazioni dalla legge 122/2010; D.lgs 23/2011; D.L. 138/2011 convertito dalla legge 148/2011.

<sup>37</sup> L'accertamento sintetico consiste in una ricostruzione induttiva del reddito del contribuente avvalendosi di specifici indicatori di spesa o di capacità contributiva.

l’Agenzia delle Entrate, prima di procedere all’emissione dell’avviso di accertamento, di inviare apposita segnalazione ai Comuni di domicilio fiscale dei soggetti passivi cui spetta entro 60 giorni rispondere segnalando ogni elemento utile alla determinazione del reddito complessivo. L’obiettivo delle modifiche introdotte è, quindi, quello di superare le criticità della precedente normativa rendendo imprescindibile la partecipazione dei Comuni alla fase istruttoria riguardante gli accertamenti sintetici condotti ai fini IRPEF nella convinzione che tali enti dispongano di dati relativi a spese in grado di evidenziare il tenore di vita del contribuente facendo emergere eventuali incongruenze con il reddito dichiarato e contribuendo ad una più precisa determinazione sintetica del reddito. Il processo di coinvolgimento degli enti locali avviato con il D.L. 203 del 2005 non si limita, tuttavia, al rafforzamento della collaborazione interistituzionale relativa alla fase istruttoria degli accertamenti ma ha perseguito e persegue l’obiettivo più ambizioso di espansione della capacità complessiva di controllo fiscale mirando a fare dei Comuni una sorta di “diramazione territoriale” dell’Agenzia delle Entrate che, fermo restando la distinzione dei ruoli e delle rispettive prerogative istituzionali, sia capace di dare autonomo impulso alla lotta all’evasione innescando controlli e accertamenti tributari. In particolare la legislazione attuale mira ad ampliare non solo il numero complessivo di contribuenti sottoposti ad attività di controllo ma anche l’ambito della cooperazione stessa prevedendo per i Comuni il compito di procedere alla segnalazione di comportamenti evasivi ai fini IRPEF, IRES, IVA ed imposta di registro oltre che, a partire dal 2010, nel campo dell’accertamento contributivo. Appare evidente che azioni di stimolo alla partecipazione dei Comuni all’accertamento dei tributi erariali, così come quelli regionali, necessitano della previsione di opportuni incentivi economici senza i quali tale attività rischia di essere percepita dagli enti locali come un infruttuoso ed ulteriore carico di lavoro il cui unico risultato è quello di sottrarre risorse alle proprie attività principali. In questo senso, già il D.L. 203 del 2005<sup>38</sup> riconosceva ai Comuni una quota pari al 30% delle somme erariali recuperate in virtù del loro concorso all’azione di accertamento. Al fine di incentivare la partecipazione dei Comuni il legislatore è intervenuto nuovamente su questo punto elevando la quota riconosciuta, dapprima<sup>39</sup>, al 50% e successivamente<sup>40</sup>, in via provvisoria per il triennio 2012-2014, al 100%. Dalla partecipazione all’accertamento fiscale derivano per i Comuni, oltre ai vantaggi premiali appena richiamati, benefici diretti ricavabili dall’incremento del gettito ottenuto a seguito di maggiori imposte accertate con riferimento all’addizionale comunale sull’IRPEF ed ai tributi locali. Da ultimo si deve segnalare come dal 2014 l’effettiva partecipazione dei Comuni all’azione di contrasto all’evasione fiscale assurgerà ad uno dei parametri di virtuosità considerati nella determinazione degli obiettivi del Patto di Stabilità Interno.

La struttura del sistema di compartecipazione dei Comuni all’attività di accertamento fiscale è stata definita dai provvedimenti attuativi del D.L.203/2005 emanati dal direttore dell’Agenzia delle Entrate<sup>41</sup> che hanno stabilito modalità e ambiti di collaborazione tra i Comuni, l’Agenzia stessa e gli altri destinatari delle segnalazioni comunali vale a dire l’Agenzia del Territorio, la Guardia di Finanza e, per la parte contributiva e previdenziale, l’INPS. L’interscambio informativo è stato reso possibile dalla creazione di una piattaforma telematica denominata SIATEL-Punto Fisco che consente ai funzionari comunali di trasmettere ed acquisire informazioni. In quest’ambito l’Agenzia dell’Entrate

<sup>38</sup> Art 1 c.1.

<sup>39</sup> Art. 2 comma 10 del D.lgs 23/11.

<sup>40</sup> Art. 1 comma 12 bis-quater del D.L. 138/11 convertito con modificazioni nella legge 148 del 2011.

<sup>41</sup> Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate n. 187461 del 3 dicembre 2007; Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate n. 175466 del 26 novembre 2008.

opera mettendo a disposizione dei Comuni che hanno aderito ad apposito protocollo d'intesa informazioni riguardanti la dichiarazione dei redditi dei cittadini residenti, le successioni di immobili, i bonifici per ristrutturazioni edilizie, i contratti di locazione e di utenze relative a servizi quali acqua, luce, gas etc. Da parte loro i Comuni utilizzando la medesima piattaforma possono procedere all'invio di informazioni "suscettibili di utilizzo ai fini dell'accertamento dei tributi erariali"<sup>42</sup> che devono strutturarsi in termini di "segnalazioni qualificate" intendendosi come tali "le posizioni soggettive in relazione alle quali sono rilevati e segnalati atti, fatti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi"<sup>43</sup>. Le segnalazioni devono, inoltre, essere riferite ai cinque ambiti di controllo fiscale specificatamente individuati dal Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 2007<sup>44</sup>. Quanto riportato con riferimento alle segnalazioni qualificate necessita, nell'opinione di chi scrive, talune specificazioni. Innanzitutto occorre chiarire che le segnalazioni effettuate dai Comuni non possono consistere in semplici indizi o indicazioni relative ad una presunta evasione, ma devono fornire elementi caratterizzati da un grado di esaustività tale da rendere il più agevole possibile la successiva fase istruttoria volta all'eventuale emissione dell'avviso di accertamento. È bene precisare, infatti, che le segnalazioni qualificate, per quanto dettagliate, non si traducono automaticamente in avvisi di accertamento ma costituiscono elementi di sospetta evasione che devono essere fatti oggetto di una successiva fase istruttoria condotta dagli uffici dell'Agenzia delle Entrate cui rimane la competenza all'accertamento. A quest'ultimi compete, inoltre, una valutazione che abbia riguardo della remuneratività delle segnalazioni provenienti dai Comuni finalizzata ad evitare la prosecuzione di procedimenti d'accertamento il cui costo in termini di risorse umane ed economiche impiegate rischi di sopravanzare l'ammontare delle somme recuperate. In buona sostanza, pur facilitando l'individuazione di elementi e comportamenti evasivi, le segnalazioni qualificate non costituiscono procedimenti autonomi o "self executing" dei Comuni (che non sono in grado di istruire le segnalazioni in maniera da renderle immediatamente utilizzabili ai fini dell'accertamento), ma bisognano di un necessario sviluppo da parte degli uffici dell'amministrazione finanziaria cui, come detto, spetta la responsabilità del procedimento. Tale circostanza potrebbe far sì che l'obiettivo d'incremento della capacità di controllo fiscale, cui mira il legislatore con l'introduzione delle segnalazioni qualificate, si scontri con il limite "fisico" rappresentato dalla capacità operativa e di presa in carico degli uffici territoriali dell'Agenzia delle Entrate cui sono affidate, oltre la fase istruttoria, tutte le attività di notifica e gestione del contenzioso con il contribuente. Da ultimo non bisogna dimenticare l'evenienza che tali segnalazioni finiscano con il "competere" con controlli ed accertamenti comunque eseguiti dall'Agenzia delle Entrate mancando l'obiettivo di incrementare il numero complessivo di contribuenti sottoposti ad attività di controllo. Una soluzione in questo senso potrebbe essere quella di definire programmi locali di recupero dell'evasione indirizzando i controlli dei Comuni verso elementi trascurati dall'Agenzia delle Entrate per mancanza di tempo e risorse.

La piattaforma informatica SIATEL-Punto Fisco, che rende possibile la partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale, è divenuta operativa nel 2009 allorquando è stata reso disponibile l'accesso alla banca dati dell'Agenzia delle Entrate e stipulato un

<sup>42</sup> Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 175466 del 26 novembre 2008.

<sup>43</sup> Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 175466 del 26 novembre 2008.

<sup>44</sup> I cinque ambiti all'interno dei quali indicare le segnalazioni qualificate sono: "Commercio e Professioni", "Urbanistica e Territorio", "Proprietà edilizie e patrimonio immobiliare", "Residenze fittizie all'Estero" e "Beni Indicativi di Capacità contributiva".

protocollo d'intesa nazionale che definisce la cooperazione tra Agenzia delle Entrate, Anci e Ifel. Da tale accordo sono discesi i protocolli regionali che allo stato attuale risultano sottoscritti in tutte le regioni italiane. Alquanto diversificato appare, invece, il grado di coinvolgimento effettivo dei singoli Comuni che avviene su base volontaria e con modalità in parte differenziate. In alcune regioni è, infatti, previsto che ciascun Comune proceda alla stipula di un apposito protocollo d'intesa con l'Agenzia delle Entrate, in altre, invece, si è optato per la sottoscrizione con ANCI di un unico accordo quadro cui ogni Comune può aderire tramite lettera d'adesione.

I dati riportati nella tabella 13.3, per quanto frammentari e difficilmente confrontabili poiché spesso riferiti a periodi di aggiornamento non omogeneo, dipingono un quadro non certo entusiasmante. In generale, il processo di coinvolgimento degli enti locali, sebbene in crescita, appare procedere a rilento. Salvo alcuni casi la percentuale di Comuni aderenti al protocollo d'intesa con l'Agenzia delle Entrate si attesta su livelli modesti. Il dato aggregato su base nazionale fa registrare per il quadriennio 2009-2012 una percentuale molto bassa di adesione pari a circa il 14,82% del totale dei Comuni presenti sul territorio italiano (1200 comuni su 8092). Tra le regioni per cui si dispone di dati completi solo l'Emilia Romagna e la Toscana hanno raggiunto una copertura di adesioni comunali superiore al 50%. I Comuni toscani aderenti al protocollo d'intesa ammontano, infatti, al 54% del totale regionale. Ma è in Emilia Romagna che si registra il dato più significativo dove i comuni aderenti ammontano all'80% del totale e rappresentano il 96% della popolazione regionale.

Tabella 13.3  
DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELL'ADESIONE DEI COMUNI AL PROTOCOLLO ANTIEVASIONE

Regioni	Numero di Comuni aderenti	% su Totale Comuni	Aggiornamento al
Valle D'Aosta	n.d.	n.d.	n.d.
Trentino Alto Adige	n.d.	n.d.	n.d.
Piemonte	91	7,5	31/12/12
Lombardia	315	20,4	31/12/12
Liguria	116	49,3	31/12/12
Emilia Romagna	279	80	31/12/12
Toscana	155	54	31/12/12
Veneto	44	7,5	31/12/12
Friuli	n.d.	n.d.	n.d.
Marche	n.d.	n.d.	n.d.
Lazio	n.d.	n.d.	n.d.
Umbria	n.d.	n.d.	n.d.
Abruzzo	95	31,30	01/10/13
Campania	92	16,6	01/10/13
Molise	11	8	31/12/12
Basilicata	19	14,5	31/12/12
Puglia	23	9	31/12/12
Calabria	45	11	01/10/13
Sicilia	97	24,8	13/10/13
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.
ITALIA	1.200	14,82	31/12/12

Fonte: elaborazioni proprie su dati Agenzia delle Entrate

Tra le regioni più attive figura anche la Liguria dove la percentuale di Comuni aderenti raggiunge il 49,3% del totale corrispondente al 66% della popolazione residente. I

dati appena illustrati risultano apprezzabili solo per alcune singole realtà territoriali, mentre destano non poche perplessità per la restante parte. La preoccupazione circa la reale portata della collaborazione comunale è rappresentata dal fatto che i dati qui considerati si riferiscono all'adesione dei Comuni ai protocolli d'intesa con l'Agenzia delle Entrate e non già alla reale partecipazione in termini di invio di segnalazioni qualificate. Stante un basso numero di adesioni comunali non ci si potrà attendere, quindi, un'elevata partecipazione. L'adesione costituisce l'atto preliminare e necessario per instaurare la collaborazione, ma non si traduce necessariamente in effettiva partecipazione all'accertamento. In altri termini, all'adesione di un Comune può far seguito una sostanziale inattività dello stesso data da uno scarso o assente invio di segnalazioni qualificate e da una pressoché assente partecipazione. Le ragioni per cui ciò può avvenire sono molteplici e vanno dalla carenza di personale da destinare a tali attività alla inopportunità politica<sup>45</sup>, percepita soprattutto nei piccoli centri, di procedere ad interventi accertativi da parte degli enti locali. La bassa soglia di adesione fin qui registrata si somma al dato relativo all'invio di segnalazioni qualificate (Tab. 13.4). In quattro anni di operatività i Comuni italiani hanno inviato agli uffici territoriali dell'Agenzia delle Entrate un ammontare complessivo di 40.488 segnalazioni qualificate da cui sono scaturiti poco più di 7.400 avvisi di accertamento, pari a circa il 18,2% delle segnalazioni.

Tabella 13.4  
NUMERO SEGNALAZIONI QUALIFICATE ED AVVISI DI ACCERTAMENTO IN ITALIA

Regione	2009		2010		2011		2012		Totale		% su Totale Italia	
	Numero segnalazioni qualificate	Avvisi di accertamento	Numero segnalazioni qualificate	Avvisi di accertamento	Numero segnalazioni qualificate	Avvisi di accertamento	Numero segnalazioni qualificate	Avvisi di accertamento	Numero segnalazioni qualificate	Avvisi di accertamento	Numero segnalazioni qualificate	Avvisi di accertamento
Toscana	68	5	544	66	1.075	n.d.	240	n.d.	1.927	n.d.	4,8	n.d.
Emilia Romagna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	25.548	3.414	63,1	45,9
ITALIA	3.216	404	7.484	1.504	10.300	1.967	19.488	3.553	40.488	7.428	100	100

Fonte: elaborazioni proprie su dati Agenzia delle Entrate e Regione Toscana

Il grosso degli invii, circa l'87,6% (Tab. 13.5), è rappresentato da segnalazioni qualificate afferenti a due dei cinque ambiti d'intervento definiti dai provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle Entrate. Il 48,7% delle segnalazioni è ricaduto, infatti, nell'ambito d'intervento denominato "Proprietà edilizie e patrimonio immobiliare" riguardante per l'appunto presunte evasioni in campo immobiliare tra cui rientra, a titolo esemplificativo, l'individuazione di locazioni in nero e di casi di infedele dichiarazione della rendita catastale dell'immobile.

L'altra significativa quota, pari a circa il 38,9% del totale, è stata, invece, assorbita dalle segnalazioni di beni indicativi di capacità contributiva. Seguono, quindi, le segnalazioni nell'ambito "Commercio e Professioni", 5,19%, "Urbanistica e territorio" con il 4,25%, chiude, infine, l'ambito delle segnalazioni delle residenze fittizie all'estero che rappresentano il 2,96% del totale.

<sup>45</sup> L'attività d'accertamento nei piccoli centri, caratterizzati da forte personalizzazione, può essere ostacolata dal rischio percepito dagli amministratori di scontrarsi con i propri concittadini ed elettori.

Tabella 13.5  
DISTRIBUZIONE % DELLE SEGNALAZIONI PER AMBITO D'INTERVENTO. 2009-2012

Ambiti di segnalazione:	Toscana	Emilia Romagna	ITALIA
Commercio e Professioni	19,51	9,0	5,19
Urbanistica e Territorio	1,40	12,0	4,25
Proprietà edilizie e Patrimonio Immobiliare	57,19	53,0	48,70
Segnalazione Residenze Fiscali all'estero	0,67	1,0	2,96
Beni Indicanti Capacità Contributiva	21,22	25,0	38,90

Fonte: elaborazione propria su dati Agenzia delle Entrate e Regione Toscana

Dai dati in nostro possesso non è possibile comprendere se la bassa percentuale (18,2%) di segnalazioni qualificate tradottesi in avvisi di accertamento sia da imputare alla qualità delle informazioni inviate dai Comuni o ad una limitata capacità di presa in carico da parte dell'Agenzia delle Entrate. È probabile, tuttavia, che il non eccellente livello qualitativo delle segnalazioni inviate dai Comuni, dovuto tra gli altri alla complessità della materia, sia tale da rendere quasi sempre necessario un rilevante approfondimento da parte dei competenti uffici dell'Agenzia delle Entrate che, oltre a produrre un'estensione dei tempi di lavorazione, può risolversi, per carenza di elementi esaurienti, nell'improcedibilità all'adozione di un avviso di accertamento. A queste ragioni si unisce poi il fatto che le indicazioni dei Comuni possono non trovare seguito nelle prassi dell'Agenzia delle Entrate per ragioni di "profittabilità" del recupero. Si tratta, sovente, di segnalazioni riguardanti importi talmente piccoli da indurre a sospendere l'accertamento destinando lo sforzo che ne consegue a fattispecie maggiormente remunerative.

Al già basso rapporto tra numero di accertamenti emessi e segnalazioni qualificate si aggiunge, nel definire un quadro non proprio entusiasmante, il dato che emerge dall'analisi territoriale che evidenzia come in realtà la partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale, sebbene in crescita, sia ad oggi concretamente realizzata in poche realtà del paese. Dai dati risulta, infatti, che quasi il 46% degli avvisi di accertamento emessi con il contributo degli enti locali scaturisce dalla sola collaborazione dei Comuni dell'Emilia Romagna le cui segnalazioni qualificate, per il quadriennio 2009-2012, rappresentano addirittura il 63,1% del totale (cfr. Tab. 13.4). Percentuale che appare in linea, peraltro, con quella relativa all'ammontare di somme incassate dall'evasione (Tab. 13.6).

Il coinvolgimento delle amministrazioni locali nell'attività di accertamento fiscale ha prodotto nei quattro anni di operatività un recupero, su base nazionale, di quasi 21 milioni di euro il 64% dei quali è stato determinato dal contributo dei Comuni emiliano-romagnoli. In particolare nel solo 2012 il recupero complessivo, che ammonta a circa 11 milioni di euro, è cresciuto di quasi l'84% rispetto all'anno precedente, e del 217% se rapportato al 2010. Anche in questo caso il contributo più significativo è dato dai Comuni dell'Emilia Romagna che insieme a quelli lombardi rappresentano il 77% del totale riscosso. Le somme recuperate per merito delle segnalazioni dei Comuni toscani non vanno oltre il 3,7% del totale per il 2012 ed il 2,09% per il 2011, mentre quelle dei Comuni liguri si attestano rispettivamente intorno al 7% ed al 6%. Infine, occorre segnalare il dato negativo dei Comuni meridionali la cui attività considerata complessivamente ha prodotto per il 2012 un recupero inferiore all'1% del totale.

Tabella 13.6

## DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELL'AMMONTARE DEL RECUPERO DELL'EVASIONE FISCALE. 2009-2012

Regioni	2009			2010			2011			2012		
	Ammontare recuperato (importo in euro)	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta (importo in euro)	Percentuale su Recupero complessivo	Ammontare recuperato (importo in euro)	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta (importo in euro)	Percentuale su Recupero complessivo	Ammontare recuperato (importo in euro)	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta (importo in euro)	Percentuale su Recupero complessivo	Somme riconosciute ai Comuni per attività svolta (importo in euro)	Percentuale su Recupero complessivo	
Trentino A.A.	/	/	/	6.913,51	2.281,65	0,2	/	/	/	/	/	
Piemonte	/	/	/	114.145,15	37.667,93	3,2	111.936,12	55.968,06	1,84	511.556,32	4,58	
Valle d'Aosta	/	/	/	6.913,05	2.281,46	0,2	981,80	490,90	0,02	115,00	0,00	
Lombardia	57,00	18,82	0,06	89.026,50	29.378,77	2,5	976.143,94	488.071,97	16,03	2.843.753,12	25,47	
Liguria	/	/	/	48.193,90	15.904,01	1,4	370.131,90	185.065,95	6,08	786.060,51	7,04	
Veneto	/	/	/	/	/	/	63.701,06	31.850,53	1,05	208.780,53	1,87	
Friuli	/	/	/	/	/	/	8.801,78	4.400,89	0,14	12.424,51	0,11	
Emilia R.	93.595,15	30.886,40	98,81	3.219.839,39	1.062.547,29	91,6	4.332.808,44	2.166.404,22	71,14	5.777.830,94	51,75	
Toscana	/	/	/	/	/	/	127.345,36	63.672,68	2,09	412.931,10	3,70	
Umbria	/	/	/	/	/	/	15.208,00	7.604,00	0,25	141.578,54	1,27	
Marche	266,66	88,10	0,28	11.490,36	3.791,82	0,3	49.489,68	24.744,84	0,81	334.107,73	2,99	
Lazio	/	/	/	/	/	/	5.516,70	2.758,35	0,09	9.800,50	0,09	
Abruzzo	/	/	/	/	/	/	10.490,76	5.245,38	0,17	88.516,19	0,79	
Campania	/	/	/	/	/	/	1.540,82	770,41	0,03	11.506,37	0,10	
Molise	/	/	/	/	/	/	133,00	66,50	0,00	/	/	
Basilicata	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	
Puglia	/	/	/	/	/	/	1.666,56	833,28	0,03	2.375,00	0,02	
Calabria	251,51	82,67	0,26	/	/	/	2.655,90	1.327,95	0,04	10.921,81	0,10	
Sicilia	544,84	179,80	0,58	16.506,00	5.446,99	0,5	3.425,80	1.712,90	0,06	3.026,94	0,03	
Sardegna	/	/	/	/	/	/	8.335,18	4.167,59	0,14	9.502,74	0,09	
TOTALE	94.714,24	31.255,79	100	3.513.027,86	1.159.299,92	100	6.090.312,80	3.045.156,40	100	11.164.787,86	100	

\* per l'anno 2012 la presenza di due sole colonne è data dalla coincidenza tra somme riscosse e somme riconosciute ai comuni determinata dall'incremento della quota di partecipazione incentivata al 100%.

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero dell'Interno e Corte dei Conti

In generale il trend di crescita registrato in questi anni non nasconde quelli che appaiono risultati modesti sia sotto il profilo delle somme riscosse sia sotto il profilo qualitativo e quantitativo delle segnalazioni qualificate e degli avvisi di accertamento che ne scaturiscono.

Sebbene quattro anni possano apparire un periodo non breve, tra le ragioni che spiegano tali risultati figurano sicuramente quelle per cui l'attuazione di un sistema di compartecipazione comunale all'accertamento fiscale richiede da parte degli enti locali tempi per l'adeguamento piuttosto lunghi. Si tratta, infatti, di un'attività nuova rispetto al passato che necessita dello sviluppo di capacità e competenze tecnico-specialistiche tradizionalmente carenti negli enti locali, specie quelli di minori dimensioni. In questo senso numerose sono le iniziative, promosse anche dai governi regionali, intese ad avviare dei programmi locali di formazione dei funzionari comunali allo scopo di fornire loro maggiore conoscenza ed adeguati strumenti operativi. Per concludere, stante la natura volontaria della partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale, si sottolinea come l'obiettivo del maggior coinvolgimento degli enti locali non possa prescindere dallo sviluppo di una cultura dei controlli fiscali e dal permanere di congrui incentivi economici ad esso destinati.





*Flavio Baroni e Luigi Idilli (Regione Toscana)*

La lotta al fenomeno della mancata corresponsione delle imposte e dei tributi è, nella logica della Regione Toscana, qualcosa di diverso e più ampio dal semplice accertamento dei mancati versamenti allo scopo del loro recupero.

In primo luogo perché il fenomeno dell'evasione è intrinsecamente legato all'intero processo di gestione dei tributi, esso comincia dalla fase del versamento spontaneo, e probabilmente è rafforzando la compliance, migliorando il dialogo tra cittadino e uffici preposti e agevolando i processi di riscossione che si può, almeno parzialmente, arginare a priori la mancata corresponsione del dovuto da parte dei contribuenti.

Inoltre è evidente la necessità di superare, anche sul fronte della collaborazione interistituzionale, i limiti di un approccio parcellizzato, nel quale ogni singolo ente procede in solitaria alla gestione dei propri tributi, questo per una lunga serie di motivi, in larga parte, peraltro, facilmente intuibili:

- in primo luogo spesso chi evade non si limita ad un solo tributo e sovente non vengono assolti obblighi di versamento legati a diverse fattispecie che insistono su un comune oggetto di imposizione (è ragionevolmente probabile che un'evasione integrale dell'imposta sugli immobili proceda di pari passo con il mancato pagamento dei tributi sui rifiuti ma questo può accadere anche rispetto a situazioni che fanno capo a amministrazioni diverse ad esempio nel caso di immobili fantasma che sfuggono anche alle rilevazioni patrimoniali);
- inoltre spesso ad un ente impositore per ricostituire la posizione tributaria di un singolo o far emergere casi di evasione sarebbero utili informazioni di cui non è in possesso ma che pur essendo disponibili ad altre amministrazioni non circolano a causa della mancata collaborazione informativa;
- ancora, ci sono progetti, esperienze e modalità procedurali che sviluppate e messe in atto con successo da alcune amministrazioni dovrebbero essere agevolmente messe a disposizione di tutti;
- a maggior ragione ci sono fasi della gestione che in un determinato ambito territoriale potrebbero essere gestite in maniera unitaria se non centralizzata con ragionevoli economie di scala e efficientamento dei processi.

È in base a questa consapevolezza che si è cercato di dar vita ad un quadro di interventi e relazioni da realizzare sull'asse regione enti locali per dar vita ad un Sistema integrato di contrasto all'evasione al tempo stesso cercando di dar vita a proficui rapporti di collaborazione con le istituzioni statali impegnate su questi temi, in primo luogo Agenzia delle Entrate e Gdf.

A questo scopo nel triennio 2008-2010 sono state sottoscritte una serie di intese con le Associazioni di rappresentanza degli enti locali toscani che nella più ampia ottica del coordinamento della finanza pubblica territoriale hanno sancito, tra l'altro, la possibilità per gli enti locali di partecipare tramite le segnalazioni qualificate all'accertamento dei

tributi regionali gestiti dall’Agenzia delle Entrate<sup>46</sup>. In parallelo, allo scopo di sostenere in concreto l’azione di recupero tributario degli enti locali è stato definito e avviato il progetto di realizzazione del Sistema Informativo Catasto e Fiscalità in Toscana (D.G.R. 1110/20120 e 272/2011) il quale permette la condivisione e l’interscambio tra le banche dati delle pubbliche amministrazioni contenenti informazioni direttamente o indirettamente utili all’individuazione dei fenomeni di evasione. Questo ha trovato poi una utile collocazione, all’interno del PRS 2011-201, in un progetto integrato di sviluppo specificamente dedicato, al contrasto all’evasione e all’illegalità economica (approvato con D.G.R. 1210/2011 e aggiornato con la successiva D.G.R. 1071/2012) che individua una serie di azioni operative che guardano, tra l’altro, alla gestione integrata della tassazione sui veicoli, alla collaborazione interistituzionale in Toscana - sia fra i diversi livelli di governo territoriale sia con le amministrazioni dello Stato -, al sostegno alla progettualità degli enti locali in materia di recupero tributario e introducono inoltre, il tema relevantissimo, della razionalizzazione delle procedure di pagamento dei ticket sanitari ai fini del recupero delle somme non corrisposte. Con la legge regionale 68 del 27 dicembre 2011 “Norme sul sistema delle autonomie locali” -il cui Titolo II riguarda la cooperazione tra Regione, Comuni e Province, singoli o associati, per il coordinamento dei sistemi finanziari e tributari- è stata, infine, attribuita dignità normativa all’idea di Sistema integrato di contrasto all’evasione fiscale alla quale è dedicato il disposto dell’art. 15<sup>47</sup>.

Questo è il quadro, diremmo ancora in evoluzione, nel quale si è collocata nel 2013 l’azione della Regione Toscana andando a concentrarsi essenzialmente sulle dimensioni del:

- potenziamento della capacità di recupero delle somme evase tramite il sostegno alle iniziative e ai progetti degli enti locali, al quale è stato dedicato in bilancio un budget superiore al 1.300.000 per interventi essenzialmente riconducibili alle fattispecie di cui all’art. 15 della L.R. 68/2011 rivolti, tra l’altro, al potenziamento delle attività degli uffici tributi e al rafforzamento delle attività ispettive e di controllo della polizia locale per la verifica degli adempimenti in materia tributaria<sup>48</sup>. Interventi che hanno coinvolto più di 90 enti<sup>49</sup>;
- approfondimento, al fine della definizione di opportune strategie e interventi, della conoscenza delle dimensioni e delle dinamiche dell’evasione presenti sul nostro territorio, in particolare relativamente alla stima del gettito tributario potenzialmente disponibile agli enti locali per evidenziare la misura dei mancati introiti. A tale proposito è stata condotta un’analisi della “Finanza Locale in Toscana” integrando le informazioni relative alle entrate tributarie previste, agli accertamenti emessi, al loro ammontare e alle somme riscosse dai comuni<sup>50</sup> con i risultati di un questionario inviato a comuni stessi per conoscere le modalità di gestione complessiva dei tributi da essi utilizzate ed ulteriori informazioni (fra cui quelle relative alle segnalazioni qualificate dei comuni all’Agenzia dell’entrate)<sup>51</sup>;

<sup>46</sup> Con la D.G.R. 620 del 28 giugno 2010 la Giunta ha avallato l’intesa relativa alla partecipazione dei comuni all’accertamento dei tributi regionali siglata tra Regione e ANCI il 24 maggio dello stesso anno.

<sup>47</sup> Le cui modalità attuative sono state definite con successivo regolamento 62/R del 12 novembre 2012 al momento in di revisione.

<sup>48</sup> Considerando anche il sostegno riconosciuto alla gestione associate dei servizi tributi e delle polizia locale.

<sup>49</sup> Alcuni di essi sono stati interessati da più fattispecie di intervento.

<sup>50</sup> l’articolo 9 della L.R. 68/2011 ha previsto che gli enti debbano annualmente trasmettere alla regione tali informazioni al fine della costituzione e dell’aggiornamento di archivi relativi al contrasto all’evasione.

<sup>51</sup> sempre in merito alle attività di ricerca a supporto delle politiche di contrasto all’evasione dei Comuni e della Regione stessa nel 2013 è stato, inoltre, predisposto un protocollo di intesa tra Regione, Anci Toscana e Irpet per sviluppare, in particolare, un modello applicativo di microsimulazione orientato alle politiche fiscali e tariffarie.

- miglioramento della compliance e incentivazione dell'adempimento spontaneo, grazie ad una Intesa quadro per la cooperazione in tema di fiscalità locale stipulata tra regione ed Anci, nello scorso ottobre in vista della, possibile, futura realizzazione di un modello di governance della fiscalità territoriale toscana parzialmente centralizzato, specialmente in merito alla parte tecnologica e di "service", tramite lo spostamento ad un livello regionale sovraordinato ai singoli enti di alcune fasi della gestione dei tributi locali.

In questa logica è già stato avviato un processo di analisi di procedure e prassi organizzative tributarie comunali in vista della loro standardizzazione e, in parallelo, un percorso volto ad uniformare i relativi regolamenti.

In merito alla componente tecnologica e informativa è utile ricordare che nel 2013, con l'attivazione di 36 enti, è entrata a regime l'azione di dispiegamento del Sistema informativo catasto e fiscalità tra i comuni toscani.

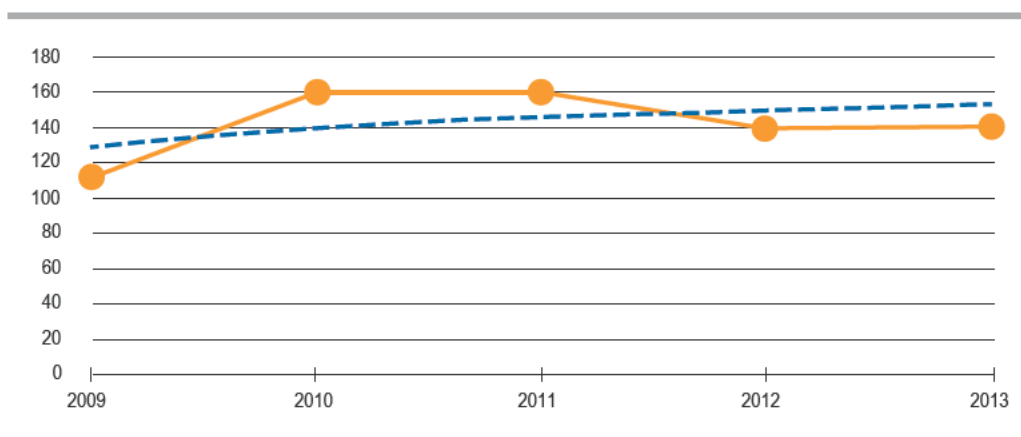
Per quanto riguarda il recupero dei propri tributi nel 2013 la Regione Toscana ha incassato dal contrasto all'evasione oltre 141 milioni di euro confermando le entrate realizzate l'anno precedente (+2 milioni di euro rispetto al 2012).

Il gettito da contrasto all'evasione, nel periodo 2009-2013, ha presentato un andamento sostanzialmente crescente passando dai 111 milioni del 2009 ai circa 141 milioni del 2013.

In questo quinquennio il trend non è stato costantemente in crescita, ma ha presentato un biennio (2010-2011) che potrebbe essere definito di "picco" in cui sono stati raggiunti i 160 milioni di euro da recupero dei tributi evasi. Questo risultato eccezionalmente positivo è stato causato da alcuni eventi non facilmente ripetibili:

- Accordo con Equitalia S.p.a. per il recupero, in fase di precontenzioso, tramite sollecito pre-ruolo delle tasse automobilistiche non versate. L'accordo è stato in vigore negli anni 2009 e 2010 con effetti che si sono protratti fino ai primi mesi del 2011;
- Attività di recupero di alcuni tributi (accertamenti IRAP e Addizionale Regionale IRPEF) che negli anni 2010 e 2011 ha interessato "grandi contribuenti" e che, quindi, ha portato ad un gettito consistente non assimilabile a quello più ordinario;
- Esito positivo di importanti conciliazioni giudiziali relative al tributo speciale per il conferimento in discarica giunte a conclusione nell'anno 2010.

Grafico 14.1  
GETTITO CONTRASTO EVASIONE. 2009-2013  
Valori in milioni di euro



L'arretramento degli incassi da contrasto all'evasione fiscale riscontrato nel biennio 2012-2013 (entrambi gli anni presentano un gettito sui 140 milioni di euro) si inserisce nella generale diminuzione di gettito tributario imputabile alle difficoltà e alla contrazione di liquidità che la crisi economica di questi anni ha provocato sia alle famiglie che alle aziende che operano sul territorio toscano. A questo contesto generale si affianca anche la modifica della normativa nazionale che regola la riscossione coattiva tramite ruolo in materia di rateazioni delle somme dovute: il D.L. n. 69/2013 ha esteso la possibilità di concessione della proroga della rateazione straordinaria fino ad un massimo di 120 rate mensili nei casi di grave e comprovata situazione di difficoltà legata alla congiuntura economica. Il presupposto per la richiesta della proroga è la dimostrazione del peggioramento della situazione di difficoltà posta a base della concessione della prima dilazione.

La tabella seguente confronta gli incassi da attività di recupero dei vari tributi regionali nel periodo 2009-2013.

Tabella 14.2  
RIEPILOGO ENTRATE TRIBUTARIE DA CONTRASTO EVASIONE. 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Ruoli - al netto delle spese di riscossione	42.102.611,24	52.688.632,31	56.277.603,74	51.151.086,03	48.373.723,16
Accertamenti IRAP	26.772.749,18	47.763.986,58	42.454.237,81	50.777.958,37	55.490.687,64
Accertamenti Add. IRPEF			11.174.434,30	6.102.383,40	6.341.023,84
Accertamenti TTAA	42.929.350,13	52.347.508,94	48.852.955,08	30.956.134,01	30.774.084,73
Altre entrate da recupero	92.732,25	7.869.763,85	621.828,18	479.116,70	505.346,57
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE DA CONTRASTO EVASIONE	111.897.442,80	160.669.891,68	160.381.059,11	139.466.678,51	141.484.865,94

Soltanto le riscossioni tramite ruoli coattivi mostrano, dopo il picco del 2011, una lieve, ma continua, decrescita. Si possono distinguere due grandi gruppi di ruoli: i ruoli emessi dalla Regione Toscana (principalmente ruoli coattivi per tasse automobilistiche evase) e i ruoli emessi dall'Agenzia delle Entrate di cui la regione costituisce solo il beneficiario delle somme riscosse. Nel primo caso, anche per la stratificazione delle annualità iscritte a ruolo, il gettito recuperato mostra un andamento crescente, mentre per quanto riguarda IRAP e Addizionale IRPEF gli incassi sono in diminuzione a partire dal 2011.

Il gettito da accertamenti IRAP/addizionale IRPEF e dei ruoli coattivi per gli stessi tributi, è influenzato anche dalle norme contenute nella L.111/2011 che rende esecutivi gli avvisi di accertamento emessi dall'Agenzia delle Entrate: si concentra nell'avviso di accertamento la qualità di titolo esecutivo, con il passaggio dalla riscossione con emissione della cartella di pagamento a una procedura che non la prevede più. La conseguenza delle nuove disposizioni è uno spostamento delle riscossioni del recupero dell'evasione di IRAP e Addizionale IRPEF dalla fase del ruolo (con conseguenti minori riversamenti da parte di Equitalia) alla fase dell'accertamento e quindi con un incremento dei versamenti con modello F24.

## 15. IL QUADRO (INCERTO) DELLA NUOVA TASSAZIONE IMMOBILIARE. UNA STIMA PER LA TOSCANA

---

*Chiara Agnoletti, Chiara Bocci e Claudia Ferretti*

### 15.1 L'Imposta Unica Comunale (IUC)

Il dibattito sull'imposizione immobiliare sembra avere trovato, almeno per il momento, una sua conclusione con la nuova legge di Stabilità, che introduce a tale riguardo alcuni importanti cambiamenti. In primo luogo verrà definitivamente abolita, a partire dal 2014, l'Imu sulle abitazioni principali, ad eccezione di quelle di lusso. Questo provvedimento, così largamente discusso all'interno della maggioranza di governo, non costituisce certamente una novità ma al contrario rappresenta, per queste tipologie di immobili, il risultato naturale dell'iter iniziato con la sospensione della prima rata di giugno del 2013 e concluso con la sua definitiva cancellazione. A partire dal prossimo anno, quindi, l'Imu sarà pagata esclusivamente dai proprietari di abitazioni diverse da quella principale (secondo e terzo case), di immobili non residenziali e di prime case di lusso<sup>52</sup>. D'altra parte questi stessi contribuenti, dopo aver liquidato la prima rata per l'Imu del 2013 (giugno) saranno chiamati a saldare, entro la fine di questo anno, anche la seconda per un importo che, a meno di riduzioni di aliquota, dovrebbe essere più o meno equivalente a quello del 2012.

Per quanto riguarda la ripartizione del gettito tra Stato e enti locali, rimarranno valide anche per il futuro le disposizioni previste dalla legge 228/2012. Pertanto le entrate Imu provenienti dalle abitazioni non principali saranno interamente destinate ai Comuni, mentre allo Stato andrà tutto il gettito pagato sugli immobili ad uso produttivo appartenenti alla categoria D e calcolato ad aliquota standard. Inoltre, in riferimento a questa categoria e sempre sulla base della normativa statale, i Comuni potranno aumentare fino al 10,6 per mille l'aliquota e conservare nelle proprie casse l'extragettito prodotto.

Dal 2014, però, prenderà l'avvio anche la nuova Iuc (Imposta Unica Comunale), un tributo prevalentemente comunale che secondo il progetto dell'Esecutivo sarà costituita da tre componenti:

1. l'Imu, di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili ad eccezione delle abitazioni principali;
2. la Tari, a carico dell'utilizzatore dell'immobile, che servirà a finanziare il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti e prenderà il posto della vecchia Tares sui rifiuti;
3. la Tasi, a carico sia del possessore che dell'utilizzatore, che andrà a finanziare i cosiddetti servizi indivisibili, come l'illuminazione pubblica, la polizia municipale, l'arredo urbano e la manutenzione dei giardini pubblici. Per il 2013, la copertura di tali servizi viene garantita con una maggiorazione della Tares (30 centesimi al metro quadro) che, secondo quanto stabilito da D.L. 201/2011, sarà versata direttamente allo Stato.

---

<sup>52</sup> Anche per il futuro i proprietari di prime case di lusso potranno contare sulla detrazione di 200 euro prevista dal decreto istitutivo dell'Imu. Dovranno invece rinunciare a quella di 50 euro per ogni figlio di età inferiore ai 26 anni era prevista solo per il 2012 e 2013.

Pertanto l'imposta unica comunale (Iuc) si basa su due presupposti impositivi, uno costituito dal possesso di immobili e collegato alla loro destinazione e valore e l'altro collegato all'erogazione e alla fruizione di servizi comunali.

Il presupposto della Tari è il possesso a qualsiasi titolo di locali o aree scoperte in grado di produrre rifiuti urbani. Pertanto questa componente della Iuc sarà pagata da chiunque possieda o detenga immobili suscettibili di generare rifiuti. Al pari della Tares, dunque, per innescare il pagamento non è necessaria l'effettiva formazione di rifiuti, ma la semplice predisposizione di un locale a produrne. La superficie delle unità immobiliari assoggettabile alla Tari è costituita da quella calpestabile, così come accertato (o dichiarato) ai fini dei prelievi di Tarsu o Tia, o in alternativa l'80% della superficie catastale<sup>53</sup>. Le aliquote dovranno essere definite dal Comune con un'ampia flessibilità ma comunque in misura tale da garantire la copertura integrale del servizio. Infatti ciascun ente, nel rispetto del principio "chi inquina paga", potrà anche decidere di commisurare la tariffa alla quantità e alla qualità dei rifiuti prodotti e di tenere conto, per esempio, della raccolta differenziata o dell'attività svolta dalle diverse unità produttive. Non solo, il Comune può prevedere riduzioni tariffarie o esenzioni nel caso di abitazioni con un unico occupante, di abitazioni o locali ad uso stagionale o discontinuo, di fabbricati rurali ad uso abitativo.

Tabella 15.1  
LA STRUTTURA IMPOSITIVA SUL PATRIMONIO IMMOBILIARE

	2012	2013	2014
Abitazione principale (escluse quelle di lusso)	Imu, Tarsu (o Tia)	Tares sui rifiuti + Tares servizi indivisibili	luc (Imu + Tari + Tasi)
Abitazione principale di lusso	Imu, Tarsu (o Tia)	Imu, Tares sui rifiuti + Tares servizi indivisibili	luc (Imu + Tari + Tasi)
Abitazioni in affitto	Imu, Tarsu (o Tia), Irpef (o cedolare)	Imu, Tares sui rifiuti + Tares servizi indivisibili, Irpef (o cedolare)	luc (Imu + Tari + Tasi), Irpef (o cedolare)
Abitazioni a disposizione	Imu, Tarsu (o Tia)	Imu, Tares sui rifiuti + Tares servizi indivisibili	luc (Imu + Tari + Tasi), Irpef
Immobili ad uso produttivo	Imu, Tarsu (o Tia)	Imu, Tares sui rifiuti + Tares servizi indivisibili deduzione 30% Imu su Ires	luc (Imu + Tari + Tasi), deduzione 20% Imu su Ires
Altri immobili	Imu, Tarsu (o Tia)	Imu, Tares sui rifiuti + Tares servizi indivisibili	luc (Imu + Tari + Tasi)

Il presupposto impositivo della Tasi, invece, è costituito dal possesso a qualsiasi titolo di fabbricati, di aree scoperte nonché di quelle edificabili, adibiti a qualsiasi uso. La base imponibile è quindi quella prevista per l'applicazione dell'Imu mentre l'aliquota standard è pari all'1 per mille, anche se il Comune può definirne una riduzione fino all'azzeramento. Sulla manovrabilità della Tasi, inoltre, la normativa delinea due regole distinte a seconda che si tratti di prima casa non di lusso o di altri tipi di immobili. Nel primo caso, infatti, l'aliquota potrà variare fino ad un massimo del 2,5 per mille. Per le altre tipologie di immobili, invece, ciascun Comune può determinare l'aliquota rispettando in ogni caso il vincolo in base al quale la somma delle aliquote di Tasi e Imu per ciascuna tipologia di immobile non sia superiore all'aliquota massima consentita dalle legge statale dell'Imu al 31 dicembre 2013, in relazione alla medesima tipologia di immobile. Nel caso ad esempio di seconde case, sottoposte dal 2014 al pagamento

<sup>53</sup> Al pari della Tares, la superficie assoggettabile a tassazione è quella calpestabile fino a quando non saranno definiti i nuovi indici catastali. A quel punto la superficie tassabile diverrà l'80% di quella catastale.

sia dell'Imu che della Tasi, il gettito complessivamente pagato dai proprietari non potrà superare quello massimo derivante dall'applicazione dell'aliquota del 10,6 per mille.

Una ulteriore novità della Tasi riguarda il caso in cui l'unità immobiliare sia occupata da un soggetto diverso dal proprietario. In questa circostanza infatti l'occupante, in qualità di fruitore effettivo dei servizi locali, verserà una quota dell'imposta calcolata ad aliquota standard. Tale quota verrà definita dal Comune nella misura compresa tra il 10% e il 30%. La restante parte del gettito (90%-70%) sarà invece corrisposta dal titolare, in quanto i beni e i servizi pubblici locali concorrono a determinare il valore commerciale dell'immobile.

Anche nel caso della Tasi, il Comune avrà la possibilità di stabilire una propria disciplina delle riduzioni e detrazioni per l'abitazione principale, in modo da tener conto della composizione familiare e della diversa capacità contributiva delle famiglie.

## 15.2

### Imu e Tasi a confronto

La cancellazione dell'Imu sulla prima casa è un tema molto dibattuto, soprattutto dal punto di vista dell'equità e dell'efficienza del sistema fiscale che ne deriva. Nonostante l'imposta patrimoniale sia relativamente nuova nel nostro sistema fiscale, la quasi totalità dei paesi europei possiede una componente di tassazione immobiliare. Tale patrimonio, infatti, costituisce senza dubbio un buon indicatore della capacità contributiva, specie se utilizzato ad integrazione del reddito. L'Italia, invece, si è progressivamente mossa verso l'eliminazione di qualsiasi tributo patrimoniale. Prima, nel 1997, con la cancellazione dell'imposta patrimoniale sulle imprese, poi con la progressiva riduzione dell'ambito di applicazione dell'imposta sulle successioni e da ultimo con il superamento dell'Ici sulla prima casa. L'Imu, quindi, poteva in qualche modo sanare una lacuna del nostro sistema fiscale, sebbene non fosse completamente esente da critiche.

La debolezza principale dell'Imu consisteva nel suo basarsi sulle rendite catastali, indicatori vecchi e del tutto inadeguati ad esprimere il reale valore di mercato del patrimonio. In attesa della riforma del catasto, tuttavia, sarebbe stato possibile dedurre tale valore di mercato, quantomeno in prima approssimazione e per i fabbricati residenziali, dalla banca dati dell'Omi, l'Osservatorio del mercato immobiliare. In questo modo sarebbe stato possibile rendere l'imposta più equa senza alcuna perdita di gettito<sup>54</sup>.

Si è invece scelta una strada diversa, ossia il superamento dell'Imu sulla abitazione principale e l'introduzione della Tasi, la parte della Iuc che finanzia i servizi indivisibili come l'illuminazione pubblica, la polizia municipale, l'arredo urbano e la manutenzione dei giardini pubblici. Questo passaggio però non sembra aver risolto, a meno di modifiche che potrebbero essere introdotte durante l'iter parlamentare, alcuni dei problemi del passato. In primo luogo la base imponibile della Tasi è quella prevista per l'applicazione dell'Imu: questo significa sostanzialmente che anche per questa volta non si fa alcun riferimento esplicito al valore di mercato cui, anche secondo il disegno di legge delega di riforma del sistema fiscale, bisognerebbe tendere.

Il secondo aspetto critico è connesso al fatto che la Tasi, per sua natura, verrà misurata sull'utilizzo di una unità immobiliare e non sulla proprietà per cui dovranno sicuramente pagarla anche gli inquilini che in media risultano più poveri dei proprietari. Tale scelta rischia, quindi, di aumentare l'inequità del sistema fiscale.

<sup>54</sup> Agnoletti, Bocci, Ferretti, Lattarulo (2014).

In ultimo luogo occorre ricordare che per la Tasi, a differenza dell'Imu, le detrazioni sull'abitazione principale non saranno più definite a livello centrale ma dai singoli Comuni. Lo Stato, infatti, si è impegnato a consegnare ai Comuni 500 milioni di euro da destinare alle agevolazioni sulla prima casa, ma saranno gli enti, anche in relazione alle proprie necessità di bilancio, a definirne le modalità di assegnazione. Occorre osservare che l'applicazione di regole molto diverse (ad esempio l'introduzione o meno di detrazioni per i figli) può, da un lato, generare meccanismi di concorrenza fiscale e, dall'altro, rendere l'imposta complessivamente più iniqua rispetto al passato. Facciamo un esempio: per una prima casa con valore imponibile di 75mila euro si pagavano nel 2012, 100 euro e se si avevano due figli l'imposta si azzerava. Nel 2014 invece, in totale assenza di detrazioni e applicando allo stesso imponibile l'aliquota minima della Tasi (0,1%) si pagheranno 75 euro, mentre se si sceglie l'aliquota massima (0,25%) l'imposta salirà a 187 euro. Come già sottolineato, l'ammontare effettivo della Tasi sarà inferiore a quanto appena indicato poiché i Comuni dovranno necessariamente adottare un sistema di detrazioni. Tuttavia l'imposta dovuta sarà ulteriormente diversificata in relazione all'articolazione che tale sistema assumerà, a seconda quindi che si scelga di privilegiare le famiglie, sulla base del numero di figli, oppure i redditi, sulla base ISEE, o semplicemente la proprietà.

Tabella 15.2  
ALIQUEUTE TASI E IMU. 2014

	Aliquota standard	Aliquota massima
TASI	1‰	<i>Abitazioni principali non di lusso</i> 2,5‰
		<i>Abitazioni principali di lusso</i> Tasi+Imu: 6‰
		<i>Altri immobili</i> Tasi+Imu: 10,6‰
IMU		<i>Abitazioni principali non di lusso</i> esenti
	<i>Abitazioni principali di lusso</i> 4‰	<i>Abitazioni principali di lusso</i> 6‰
	<i>Altri immobili</i> 7,6‰	<i>Altri immobili</i> 10,6‰

È evidente però come il confronto tra Imu e Tasi non possa prescindere da una quantificazione dei loro gettiti. Utilizzando la banca dati del catasto edilizio urbano per la Toscana e operando, pertanto, sulle singole unità immobiliari è possibile ripercorre l'evoluzione normativa che dal 2012 ha coinvolto il patrimonio immobiliare. In questo modo si può mettere a confronto quanto accadeva in passato con l'Imu anche sulla prima casa e le detrazioni anche sui figli, e quanto invece accadrà in futuro, a partire dal 2014, con il pagamento della sola Tasi sull'abitazione principale e dell'Imu e della Tasi sugli altri fabbricati. Prendendo a riferimento il gettito Imu complessivo del 2012 per la Toscana così come risulta dai dati pubblicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, vengono stimati, sulla base dei dati catastali e in riferimento alla normativa vigente, i gettiti 2013 e 2014 e la loro distribuzione per tipologia di immobile e per soggetto ricevente (Stato e Comuni). Mantenendo costanti le aliquote deliberate nel 2012, il gettito del 2013 viene stimato con l'esenzione totale per le abitazioni principali non di lusso e con la rivalutazione della base imponibile per gli immobili nella categoria



D<sup>55</sup>. Il gettito Imu per il 2014 viene stimato in modo analogo a quello dell'anno precedente ma eliminando la detrazione per i figli a carico relativamente alle abitazioni principali di lusso. Infine la Tasi viene calcolata tenendo conto di due possibili scenari: quello con l'applicazione in tutti i Comuni toscani dell'aliquota standard e quello con l'applicazione dell'aliquota massima. Occorre specificare che nel caso di abitazione principale il gettito stimato Tasi tiene conto del fatto che i Comuni dovranno mettere in atto agevolazioni per le famiglie. A questo proposito si stima che nel 2012, sulla base dei dati catastali, l'ammontare complessivo delle detrazioni all'Imu (prima casa e figli a carico) è stato di 210 milioni di euro e cioè il 40% del gettito potenziale che gli enti avrebbero percepito in assenza di sconti. Pertanto, al fine di introdurre nel calcolo della Tasi una quantificazione delle detrazioni si è deciso di mantenere inalterata, anche per la nuova imposta, questa stessa proporzione. In altre parole si è ipotizzata l'applicazione di agevolazioni tali da ridurre il gettito del 40%. L'ammontare delle detrazioni necessarie a tale scopo risulta pari a 48 milioni di euro, e cioè poco meno del 10% della cifra stanziata dallo Stato a tale scopo.

Tabella 15.3  
GETTITO IMU E TASI PER RICEVENTE E TIPOLOGIA DI IMMOBILE. TOSCANA  
Milioni di euro

	Imu 2012	Imu 2013	Imu 2014	Tasi 2014 al. standard	Tasi 2014 massima (*)
<i>Comune</i>					
Abitazione principale e pertinenze	325	9	9	73	239
Altre abitazioni e pertinenze	537	886	886	48	83
Immobili ad uso produttivo	166	60	60	18	33
Altri immobili	153	249	251	15	25
TOTALE	1.181	1.204	1.206	154	380
<i>Stato</i>					
Abitazione principale e pertinenze	-	-	-	-	-
Altre abitazioni e pertinenze	348	0	0	-	-
Immobili ad uso produttivo	111	238	238	-	-
Altri immobili	98	0	0	-	-
TOTALE	557	238	238	-	-
TOTALE	1.738	1.442	1.444	154	380

\* Per l'abitazione principale l'aliquota massima è pari al 2,5%. Per gli altri fabbricati, invece, viene individuata, a livello di singolo Comune, imponendo i vincoli previsti dalla Legge di Stabilità in caso di pagamento di Imu e Tasi

Fonte: stime IRPET su dati MEF e Catasto Edilizio Urbano

Guardando al confronto tra il 2012 e il 2014, la perdita di gettito Imu (circa 290 milioni di euro) è da attribuire unicamente al mancato pagamento sull'abitazione principale, circostanza questa che, a conti fatti, finisce con il penalizzare lo Stato anziché i Comuni. Agli enti locali, infatti, la Legge di Stabilità conferma la destinazione anche nel 2014 e per gli anni a venire di tutte le risorse provenienti dall'Imu, ad eccezione di quella prelevata sulla categoria D. Nel 2012, invece, la metà del gettito calcolato ad aliquote standard e pagato dai proprietari di immobili diversi dall'abitazione principale confluiva nelle casse erariali.

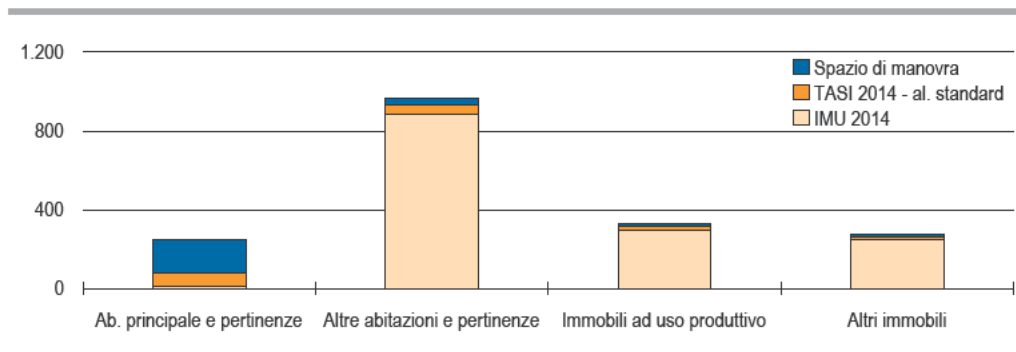
Considerando le entrate complessive del 2014 provenienti dal pagamento di Imu e Tasi, nel caso in cui si assumano le aliquote standard, queste risultano pari a 1,6 miliardi

<sup>55</sup> Il moltiplicatore applicato alla rendita catastale per gli immobili di categoria D ad eccezione della D5, è elevato a 65 a decorrere dal 1 gennaio 2013.

di euro, mentre se ipotizziamo di utilizzare tutti gli spazi di manovrabilità concessi per la Tasi, il gettito risulta di poco superiore a 1,8 miliardi.

In riferimento alle abitazioni principali, il gettito Tasi potrà variare da un minimo di 70 milioni, nel caso in cui tutti gli enti decidessero di applicare la tariffazione standard, fino ad un massimo di 240 milioni di euro, nel caso si optasse per quella massima consentita. A questo gettito si sommerà la parte proveniente dal pagamento dell'Imu relativamente alle abitazioni principali di lusso (circa 10 milioni di euro). Rapportando il gettito complessivo per le prime case (Imu e Tasi) al numero di abitazioni principali, l'oscillazione risulta compresa tra 80 euro e 250 euro e lo scarto negativo rispetto all'Imu pagata nel 2012 sarà, nell'ipotesi meno favorevole di massima imposizione, pari a circa 75 euro per ogni prima casa. In altre parole, anche nel caso in cui tutti i Comuni decidessero di utilizzare pienamente i margini di manovrabilità messi a disposizione dalla Legge, i proprietari di una abitazione principale pagheranno un po' meno che nel passato.

Grafico 15.4  
GETTITO IMU E TASI 2014 PER TIPOLOGIA DI IMMOBILE. TOSCANA  
Milioni di euro



Fonte: stime IRPET su dati Mef e Catasto edilizio urbano

Per gli altri tipi di immobile l'imposizione prevederà, come già sottolineato, il pagamento sia dell'Imu, secondo criteri e importi molto simili al passato, che della Tasi. Per le abitazioni non principali questa circostanza si traduce in un gettito supplementare di circa 50 milioni di euro (ma potrebbe arrivare a 80 se tutti i comuni applicassero le aliquote più alte), che si aggiunge agli 890 milioni di Imu. In termini relativi il surplus a carico di ciascuna abitazione non principale potrà variare, a seconda del sistema di tariffazione stabilito, tra 45 e 80 euro. Anche per gli altri immobili (produttivi e non) si delinea una situazione del tutto analoga a quella appena descritta ed infatti ciascun contribuente si troverà a pagare tra il 6% e l'11% in più rispetto al 2012. Nel caso di immobili ad uso produttivo il gettito Tasi oscillerà tra 20 e 35 milioni, mentre nel caso di altri fabbricati la forbice sarà compresa tra 15 e 25 milioni.

In definitiva, quindi, con il passaggio al nuovo sistema impositivo potrebbe delinearsi un inasprimento del livello di tassazione sul patrimonio immobiliare complessivo, soprattutto nel caso in cui i singoli Comuni decidessero di spostarsi dall'aliquota di base.

Se volessimo misurare l'effettiva variazione del livello di carico fiscale nel passaggio tra vecchio e nuovo sistema impositivo dovremmo però considerare che, per il solo 2013, è stata istituita la maggiorazione Tares per i servizi indivisibili. Pertanto, per tenere conto di questa componente, il confronto tra la situazione attuale (2013) e quella che si prospetterà a partire dal 2014 dovrà riguardare, per l'oggi, la somma tra l'Imu e

la maggiorazione della Tares, e per il domani, l'Imu e la Tasi. Allo scopo di facilitare la comparazione tra i due sistemi impositivi, si prendono in esame alcuni scenari di riferimento. Tali scenari verranno valutati limitatamente al patrimonio residenziale, poiché la banca dati del catasto fornisce informazioni parziali per gli immobili ad uso produttivo. In particolare, per il 2013 si utilizzano:

1. scenario 1 (attuale), che prevede il pagamento dell'Imu per tutti gli immobili<sup>56</sup> ad eccezione delle abitazioni principali non di lusso, e della maggiorazione Tares di 30 centesimi al metro quadro per i servizi indivisibili. Per le abitazioni principali di lusso si applica la detrazione di 200 euro e di 50 euro per ogni figlio al di sotto dei 26 anni;
2. scenario 2 (pre-manovra), che prevede il pagamento dell'Imu e della maggiorazione Tares per tutti gli immobili, compresa l'abitazione principale.

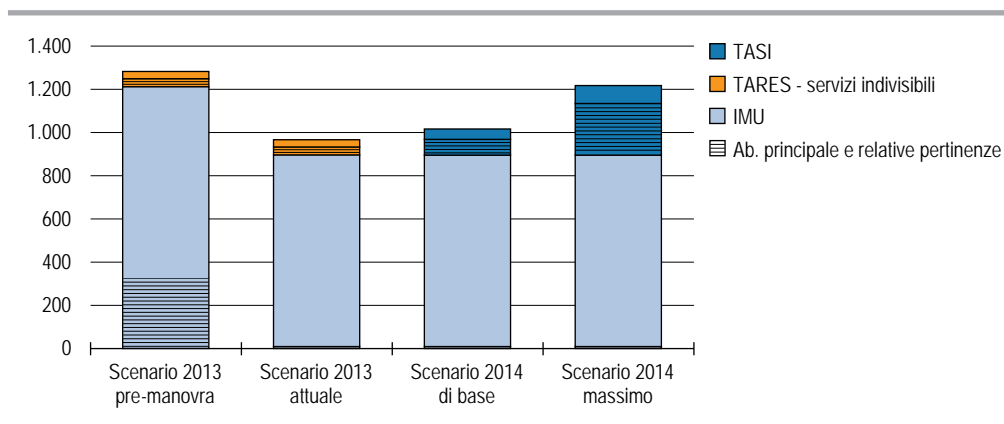
Per il 2014, invece, gli scenari di riferimento sono i seguenti:

1. scenario 1 (di base), in cui si prevede il pagamento dell'Imu ad aliquote reali e della Tasi ad aliquote standard;
2. scenario 2 (massimo), dove la Tasi viene calcolata applicando il massimo livello di tassazione previsto.

Occorre ricordare che in entrambi gli scenari del 2014, per tenere conto delle possibili detrazioni sull'abitazione principale, al gettito stimato per la Tasi viene sottratta la cifra di 48 milioni di euro<sup>57</sup>.

Per le sole abitazioni e pertinenze, il confronto tra il 2013 e il 2014 mette in evidenza come, con la Tasi al livello di base, il gettito complessivamente pagato in Toscana risulta più alto rispetto a quello attuale mentre se lo Stato non fosse intervenuto annullando l'Imu sull'abitazione principale (scenario 2 del 2013) il confronto avrebbe dato l'esito opposto. Infatti, sotto l'ipotesi di Tasi al minimo, le entrate provenienti dal patrimonio immobiliare sarebbero pari a 1.020 miliardi mentre i gettiti 2013 riferiti agli scenari attuale e pre-manovra, ammonterebbero rispettivamente a circa 970 milioni e 1.280 miliardi di euro.

Grafico 15.5  
GETTITO DA IMMOBILI RESIDENZIALI 2013 E 2014. TOSCANA  
Milioni di euro



Fonte: stime IRPET su dati Mef e Catasto edilizio urbano

<sup>56</sup> In tutti gli scenari 2013 e 2014 l'Imu viene calcolata applicando le aliquote reali del 2012.

<sup>57</sup> Come già specificato, tale ammontare viene calcolato supponendo di mantenere inalterata, anche per questa nuova imposta, la stessa quota (40%) di gettito non pagato a seguito di agevolazioni osservata per l'Imu.

Tabella 15.6  
 CONFRONTO TRA VECCHIO E NUOVO SISTEMA IMPOSITIVO PER ABITAZIONI E PERTINENZE. TOSCANA  
 Milioni di euro

	2013		2014	
	Scenario 1 (attuale)	Scenario 2 (pre-manovra)	Scenario 1 (di base)	Scenario 2 (massimo)
<i>Valori assoluti in milioni di euro</i>				
TOTALE	966	1282	1016	1217
IMU	895	1211	895	895
TARES (maggiorazione servizi indivisibili)	71	71	-	-
TASI	-	-	121	322
<i>Valori medi per famiglia in euro</i>				
TOTALE	587	779	617	739
IMU	544	736	544	544
TARES servizi indivisibili	43	43	-	-
TASI	-	-	74	196

Fonte: stime IRPET su dati del Catasto Edilizio urbano

È evidente che nell'ipotesi in cui i Comuni optassero per l'innalzamento fino al massimo delle aliquote Tasi (scenario 2 per il 2014), l'incremento di gettito rispetto al quadro attuale sarebbe ancora più rilevante. In questo caso, infatti, le entrate complessive risulterebbero pari a 1.220 miliardi e cioè di poco inferiore a quelle provenienti dallo scenario pre-manovra del 2013.

In altre parole se i Comuni decidessero di utilizzare al massimo gli spazi di manovra previsti dalla Legge, il nuovo sistema impositivo determinerebbe un onere aggiuntivo a carico dei contribuenti piuttosto consistente poiché in media ogni famiglia toscana potrebbe dover pagare nel 2014 fino a 150 euro in più rispetto alla situazione attuale (scenario 1 del 2013). Tale vantaggio si è reso possibile, però, solo in conseguenza del fatto che lo Stato è intervenuto con l'abolizione totale dell'Imu per l'abitazione principale. Infatti, se fossero rimaste in vigore le condizioni pre-manovra (scenario 2 del 2013), il passaggio al nuovo sistema impositivo avrebbe determinato un vantaggio per le famiglie, consentendo a ciascuna di esse di risparmiare in media circa 40 euro. Naturalmente, come più volte sottolineato, il carico fiscale sulle famiglie dipenderà anche dalle scelte dei Comuni in merito alle agevolazioni sulla prima casa.

16.

## IL PRELIEVO FISCALE SUL PATRIMONIO IMMOBILIARE. GLI EFFETTI DELLO SCARTO TRA VALORI CATASTALI E PREZZI DI MERCATO

---

*Sabrina Iommi*

16.1

### Il prelievo fiscale sul patrimonio immobiliare: l'approccio dell'economia pubblica

Secondo la letteratura economica sui sistemi di tassazione, il prelievo fiscale sugli *asset* patrimoniali, in particolare sul patrimonio immobiliare presenta molti vantaggi rispetto a quello sul reddito da lavoro o sui consumi. Tali vantaggi sono riconducibili ad almeno tre diverse dimensioni: l'orientamento della struttura fiscale in senso più favorevole alla crescita economica, il maggiore rispetto del principio di equità, l'implementazione di un sistema di federalismo fiscale.

Per quanto attiene al primo aspetto, è opinione condivisa tra gli esperti che l'eccesso di tassazione sui redditi da lavoro e sui consumi abbia effetti depressivi sui sistemi economici, per cui a parità di gettito, un semplice spostamento del prelievo dal reddito al patrimonio potrebbe di per sé produrre un contesto più favorevole alle scelte di risparmio, investimento e imprenditorialità (Ceriani e Franco 2011). Tale cambiamento avrebbe effetti positivi anche in relazione al tema dell'equità, visto il ruolo svolto della ricchezza patrimoniale nel determinare il tenore di vita complessivo e la maggiore concentrazione che caratterizza la distribuzione del patrimonio piuttosto che quella dei redditi.

Ma i maggiori vantaggi l'imposizione sul patrimonio immobiliare sembra offrirli in relazione alla costruzione di un sistema di federalismo fiscale. Il cardine della fiscalità locale è ormai ampiamente riconosciuto nel principio della controprestazione, secondo il quale ciascun soggetto contribuisce al finanziamento della collettività locale in proporzione al beneficio che ne ricava. In questo senso il prelievo fiscale sul valore della proprietà immobiliare è giustificato dal fatto che la spesa pubblica locale (dotazione e manutenzione delle infrastrutture di trasporto e del verde, erogazione di servizi pubblici indivisibili come illuminazione, sicurezza, ecc. o dotazione di alcuni servizi collettivi quali biblioteche, centri di socializzazione, ecc.) viene capitalizzata nei valori immobiliari. Questo tipo di prelievo, assegnato al livello di governo locale, avrebbe inoltre il vantaggio, da un lato di garantire risorse certe, cospicue e stabili nel tempo agli enti locali e dall'altro di accrescere la responsabilizzazione degli amministratori, avvicinando il momento del prelievo delle risorse con quello del loro impiego. Altro aspetto interessante, specialmente per un contesto come quello italiano che soffre di un livello elevato di evasione fiscale, è costituito dal fatto che il patrimonio, in particolare quello immobiliare, sfugge con maggiore difficoltà del reddito ai controlli fiscali. Per tutti i motivi citati, il prelievo sul patrimonio immobiliare ha una lunga tradizione di affidamento ai governi locali in tutti i paesi a economia avanzata.

Nonostante le evidenze positive ricavabili dalla letteratura, tale tipo di prelievo ha una storia particolarmente travagliata nel contesto italiano, in cui è stato inserito per rispondere più a condizioni di emergenza economica (nel 1993 l'ICI e nel 2012 l'IMU,

poi sospesa) che di ridisegno complessivo dell'architettura fiscale-istituzionale ed è diventato oggetto di contrapposizione ideologica e di propaganda elettorale.

## 16.2

### Le condizioni di efficacia del prelievo sul patrimonio immobiliare

Un'efficace tassazione della proprietà immobiliare richiede la definizione di regole certe e stabili nel tempo, la coerenza tra assegnazione delle competenze decisionali e titolarità del gettito, un sistema affidabile di rilevazione e aggiornamento dei valori immobiliari, che costituiscono la base imponibile di riferimento.

L'aspetto su cui si concentra questo contributo è l'ultimo, quello della stima dei valori immobiliari. In molti paesi europei, Italia compresa, i valori immobiliari vengono ricavati da archivi di tipo amministrativo che presentano problemi di frequenza di aggiornamento e possono dunque fornire dati molto distanti da quelli reali, specialmente per i contesti caratterizzati da forte evoluzione della domanda e da offerta rigida, per motivi naturali (saturazione degli spazi, scarsità di alcuni contesti, rarità di alcune tipologie di immobili) o legali (vincoli stabiliti dai piani urbanistici). Il *boom* del mercato immobiliare verificatosi nel periodo 1997-2008, con le conseguenze che esso ha avuto sulle decisioni di investimento di famiglie e imprese (spostamento da attività produttive allo sfruttamento della rendita) e sul livello generale dei prezzi (aumento del costo della vita) ha richiamato l'attenzione di osservatori economici e *policy maker* sull'importanza di avere un sistema ufficiale di rilevazione sistematica dei valori immobiliari, sul modello del *Case-Shiller Index* statunitense.

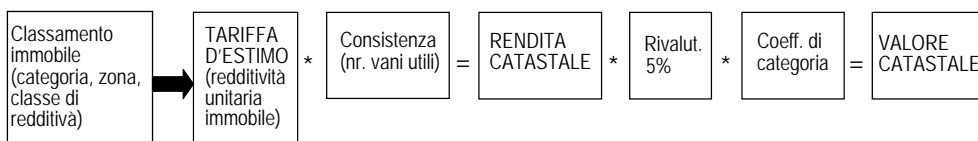
Alcuni risultati sono stati raggiunti. Mentre fino al 2001 la rilevazione periodica delle quotazioni immobiliari era svolta quasi unicamente da operatori del settore (Gabetti, UBS, Tecnocasa, Borse Immobiliari, Il Consulente Immobiliare-Il Sole 24Ore), a partire da tale data è stato attribuito ad un'agenzia pubblica (Agenzia del Territorio- Ministero Economia e Finanze) il compito di implementare un osservatorio nazionale del mercato immobiliare (OMI). I vantaggi offerti da tale osservatorio sono molteplici: innanzitutto è garantita la copertura dell'intero territorio nazionale, con un livello di disaggregazione territoriale subcomunale (zone omogenee per prezzo); in secondo luogo, i dati sono disaggregati per categorie di immobili che sono in parte riconducibili a quelle catastali; infine i valori vengono rilevati e dunque aggiornati ogni 6 mesi.

## 16.3

### Le cause dello scarto tra valori catastali e prezzi di mercato

La differenza tra valori catastali e prezzi di mercato attiene ai modi di classificazione delle abitazioni nel catasto urbano e di stima del loro rendimento. Per gli immobili ordinari, categoria in cui rientrano le abitazioni, gli uffici e i negozi (gruppi catastali A, B e C), per ogni zona subcomunale (laddove esistente) e per ogni categoria catastale è individuata una cosiddetta unità tipo, per la quale viene determinata una classe di redditività, ovvero una specifica tariffa d'estimo per unità di consistenza (misurata in vani nel caso delle abitazioni). Moltiplicando la tariffa d'estimo per la dimensione degli immobili si ottiene la rendita catastale, da cui applicando eventuali rivalutazioni e coefficienti di categoria si arriva al valore catastale (Schema 16.1).

Schema 16.1  
IL CALCOLO DEL VALORE CATASTALE



Fonte: elaborazioni IRPET

Dato il procedimento di stima utilizzato, i passaggi che possono determinare la scarsa affidabilità dei valori catastali (in teoria, il valore di compravendita dell'immobile) sono almeno quattro: a) la persistenza di categorie catastali di immobili non più esistenti nella realtà e risalenti alla data del primo accatastamento, b) il riferimento ad una zonizzazione territoriale non più rispondente alla realtà del tessuto insediativo, c) il calcolo della dimensione delle unità immobiliari in vani invece che in metri quadri, d) l'uso di tariffe di redditività degli immobili non aggiornate, nello specifico riferite ai valori di mercato del biennio 1988-89.

Si tratta di criticità ben note agli esperti del tema, come agli amministratori locali, a fronte delle quali si chiede da anni la riforma del catasto, che resta però ancora inapplicata<sup>58</sup>. Nel frattempo, per ridurre la distanza tra valori presi a riferimento per l'imposizione immobiliare e valori reali sono stati adottati due provvedimenti di aumento indifferenziato delle rendite catastali (rivalutazione generalizzata del 5% nel 1997) e dei coefficienti di categoria da utilizzare per passare dalla rendita al valore catastale (decreto Salva Italia del 2011).

## 16.4

### Gli effetti dello scarto tra valori catastali e prezzi di mercato

Il difetto maggiore del *gap* esistente tra valori catastali e prezzi di mercato sta nella sua variabilità per territorio e per tipologia abitativa. Ciò provoca una serie di effetti indesiderati in merito all'equità orizzontale e verticale dell'imposizione fiscale, ma rende anche più opaca la politica fiscale locale e dà luogo a forme di sussidio fra proprietari con diverso grado di ricchezza, fra territori a diversa anzianità di urbanizzazione e fra generazioni che accedono alla proprietà dell'abitazione in tempi diversi.

In merito al primo aspetto, il principio dell'equità orizzontale afferma che contribuenti con la stessa capacità contributiva (rappresentata in questo caso dal valore di mercato dell'immobile) devono essere assoggettati alla stessa aliquota, mentre la variabilità dello scarto fra valori catastali e prezzi di mercato introduce di fatto aliquote differenziate. Inoltre poiché i dati mostrano che la distanza tra valori catastali e valori di mercato cresce al crescere di questi ultimi, si viola di fatto anche il principio dell'equità verticale (contribuenti con ricchezza diversa devono essere tassati ad aliquote diverse) perché il peso dell'imposta sull'imponibile diminuisce all'aumentare del valore reale

<sup>58</sup> Le linee guida per la riforma strutturale del catasto sono state individuate dalla legge 662/1996 e dal successivo D.P.R. 138/1998. Ad oggi, tuttavia, la riforma non è ancora stata avviata e nel giugno scorso è stato presentato una nuova proposta di revisione del catasto nell'ambito del disegno di legge "Delega al Governo per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita" (Atto Camera n. 5291).

del patrimonio immobiliare, con effetti palesemente regressivi. Se a ciò si aggiunge il fatto che sempre più spesso l'accesso alle prestazioni di *welfare* è regolato da strumenti di prova dei mezzi che includono la valutazione del patrimonio immobiliare (finora stimato su base catastale, come nell'ISEE), è evidente che il problema dell'equità di trattamento diviene molto importante.

Altro aspetto rilevante, ma meno conosciuto è quello del sussidio tra territori e soggetti. Questo fenomeno avviene tra comuni, nel caso in cui una parte del gettito sia di competenza di un ente diverso dal titolare del prelievo (l'IMU 2012 prevedeva, ad esempio, una riserva allo Stato del 50% del gettito ad aliquota standard sulle abitazioni secondarie), mentre avviene normalmente tra le aree appartenenti allo stesso comune. Poiché di solito nella definizione dell'aliquota si parte fissando un obiettivo di gettito che poi viene distribuito tra i diversi contribuenti in base al valore della base imponibile, lo scarto tra valori catastali e prezzi reali distorce tale distribuzione a danno delle aree di più recente urbanizzazione e a favore di quelle più consolidate e costose.

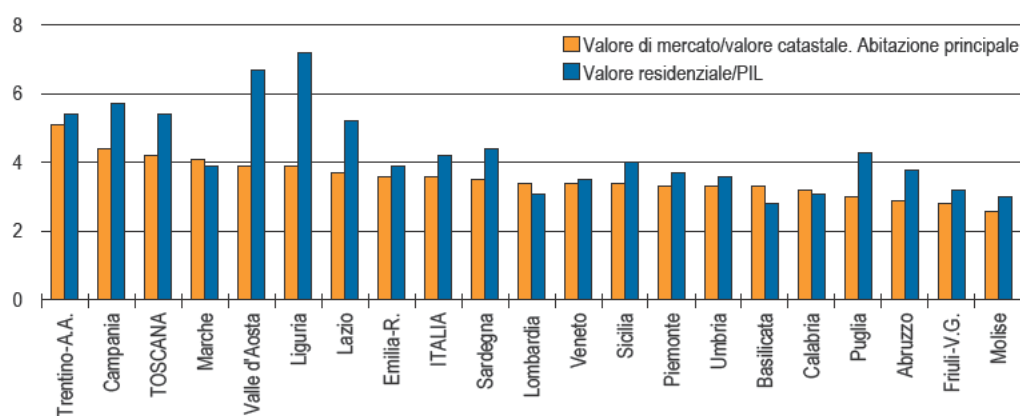
Le revisioni degli estimi, per semplicità effettuate tramite l'applicazione di moltiplicatori omogenei o di coefficienti omogenei per categoria di immobile contribuiscono ad esasperare il problema.

## 16.5

### Alcune evidenze per la Toscana e Firenze

Secondo alcune recenti stime del Ministero dell'Economia e Finanze (Dipartimento delle Finanze, 2011), il prezzo di mercato è pari in media a 3,7 volte quello della base imponibile stimata ai valori catastali. Tale scarto tende a crescere al crescere del valore immobiliare e quindi, in un confronto tra regioni italiane, risulta maggiore laddove la quota di urbanizzazione recente incide meno e i prezzi immobiliari sono mediamente elevati, come è il caso della Toscana (Graf. 16.2)

Grafico 16.2  
RAPPORTO TRA VALORE DI MERCATO E VALORE CATASTALE E TRA VALORE IMMOBILIARE E PIL PER REGIONE

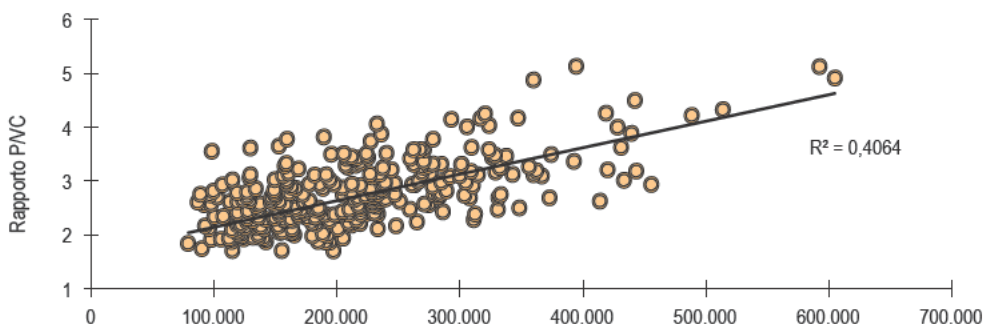


Fonte: Dip. Finanze e Agenzia del Territorio, 2011



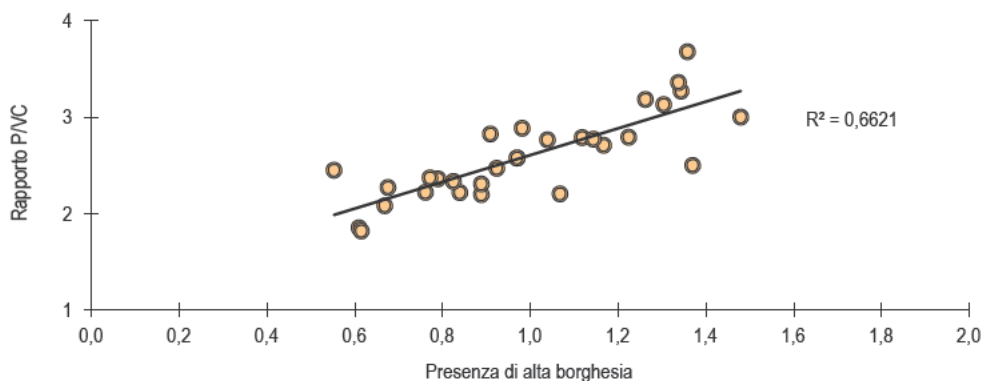
Un confronto condotto per la Toscana con dati di fonte catastale e di fonte OMI conferma che la distanza tra valori reali e valori legali favorisce gli immobili di maggiore pregio e dunque le classi sociali più ricche (Graff. 16.3-16.4).

Grafico 16.3  
COMUNI TOSCANI. RELAZIONE TRA PREZZO DI MERCATO E RAPPORTO PREZZO/VALORE CATASTALE



Fonte: Elaborazioni IRPET su dati Catasto e OMI

Grafico 16.4  
ZONE OMI DEL COMUNE DI FIRENZE. RELAZIONE TRA PRESENZA DI ALTA BORGHESIA E RAPPORTO PREZZO/VALORE CATASTALE



Fonte: Elaborazioni IRPET su dati Catasto e OMI

Inoltre, è stato stimato l'effetto di sussidio tra aree che si è verificato applicando il prelievo secondo la normativa IMU vigente nel 2012.

Nella tabella 16.5 si mostra che le aree in cui la dinamica dei valori immobiliari è stata particolarmente elevata, come zone turistiche e cinture urbane hanno contribuito al gettito regionale complessivo in modo inferiore a quanto giustificato dai loro valori di mercato, mentre le aree montane non turistiche e le aree residenziali suburbane, insieme alle città capoluogo (il dato deriva dalle aree periferiche della città) hanno contribuito più del dovuto.

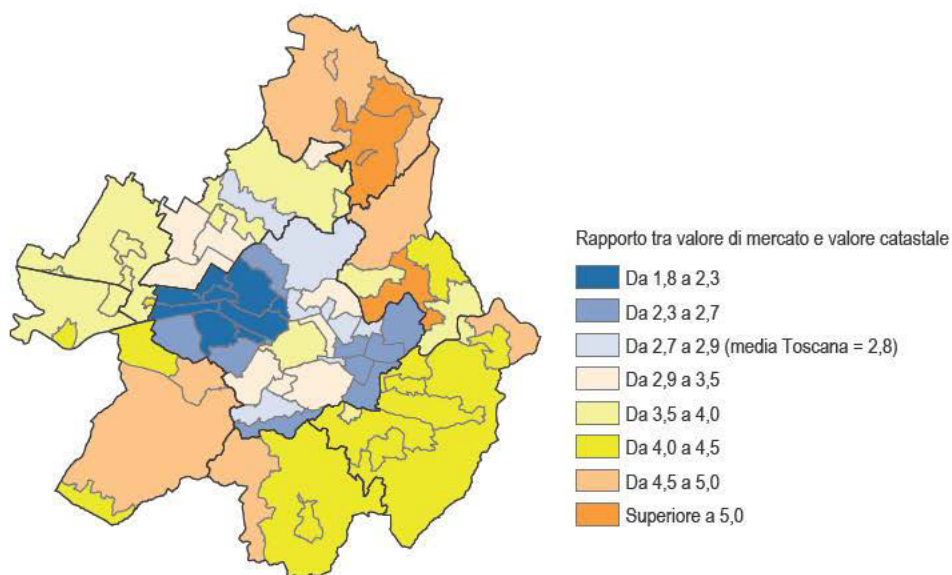
Tabella 16.5  
TOSCANA. REDISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL GETTITO IMU TRASFERITO ALLO STATO

Territorio	Rapporto Prezzi/ Valori catastali	Gettito trasferito allo Stato	Var. % con prezzi di mercato
Città Capoluogo	2,7	98,5	-5
<i>di cui Firenze</i>	2,6	33,1	-4
Cinture urbane dei capoluoghi	3,2	40,1	12
<i>di cui cintura fiorentina</i>	4,2	9,7	47
Aree residenziali suburbane	2,6	43,4	-8
Aree turistiche di mare	3,1	36,6	9
Aree turistiche di montagna	3,6	1,4	26
Aree collinari di pregio	3,1	15,8	8
Aree montane	2,4	11,0	-17
TOSCANA	2,9	246,6	0

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Catasto e OMI

Nella figura 16.6 si fa vedere come nel caso del comune di Firenze siano proprio le aree di pregio collinari (Careggi, Le Cure, Galluzzo) ad avvantaggiarsi maggiormente dello scarto tra valori reali e legali.

Figura 16.6  
COMUNE DI FIRENZE. ZONE OMI PER RAPPORTO PREZZI DI MERCATO/VALORI CATASTALI



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Catasto e OMI

La diversa distribuzione territoriale dello scarto mercato/catasto provoca dunque un sussidio da parte delle aree che beneficiano meno delle spesa pubblica locale a favore di quelle che ne beneficiano in misura maggiore.

## 16.6 Conclusioni

Il prelievo sulla proprietà immobiliare risponde ad obiettivi desiderabili di orientamento del prelievo fiscale in senso favorevole alla crescita, di perseguimento dell'equità, di decentramento del potere, di responsabilizzazione degli amministratori locali.

Il raggiungimento dei tali obiettivi richiede però che i valori con cui si calcola la base imponibile rispondano a quelli di mercato ed risulta pertanto indispensabile il periodico aggiornamento dei valori.

La tradizionale procedura di aggiornamento del catasto richiede tempi amministrativi e politici molto lunghi, mentre l'istituzione dell'Agenzia del Territorio e l'implementazione della banca dati OMI, a condizione che ne venga riconosciuto il valore ufficiale, potrebbero consentire aggiornamenti periodici più agevoli, superando così tutte le distorsioni connesse allo scarto disomogeneo tra "realità amministrativa" e "realità economica" fin qui analizzate.



## 17. LA FISCALITÀ URBANISTICA

---

Chiara Agnoletti e Claudia Ferretti

Per lungo tempo nel nostro Paese si è manifestata una certa disattenzione verso il tema della fiscalità urbanistica, provocando un evidente ritardo che ha coinvolto tanto la produzione normativa quanto la successiva implementazione delle politiche pubbliche. Muovendo da questa evidenza, ci si interroga su come rendere maggiormente efficiente ed efficace il governo del territorio in una prospettiva di persistente scarsità di risorse e di crescente necessità di autofinanziamento del governo locale che vedrà dipendere sempre più il volume di entrate dal patrimonio immobiliare esistente e dall'attività edilizia. Affrontando i diversi aspetti e le molteplici dimensioni della vicenda, l'obiettivo è di fornire un'utile indicazione sull'opportunità di inserire e rinnovare i meccanismi e gli strumenti fiscali in una più ampia strategia di governo del territorio.

Nel ricordare la possibilità di optare per diversi modelli di fiscalità urbanistica, si ritiene fondamentale precisare che, in ogni caso, un suo adeguato impianto dovrebbe consentire al governo locale di riappropriarsi di una parte delle spese sostenute per la città, riportando al contempo in mano pubblica una quota del plusvalore immobiliare conseguente alle scelte di pianificazione territoriale. Muovendo dall'assunto secondo cui lo spazio urbano è un bene collettivo definito da investimenti e decisioni sia pubbliche che private (Rypkema, 2001; Camagni, 2008), si ricava l'opportunità di recuperare una parte non trascurabile dell'incremento dei valori immobiliari derivante anche dalle decisioni di pianificazione e/o dalla realizzazione di importanti opere pubbliche (Tocci, 2011) ovvero in seguito ad un *community effort* (De Wolff, 2007). Per soddisfare questa istanza, nel nostro Paese furono originariamente introdotti i "contributi di miglioria" (L. 246/1963). Tuttavia, a seguito dei diversi contenziosi amministrativi impugnati contro la discrezionalità con cui il Comune poteva stabilire i cespiti da tassare ed il relativo *quantum* da corrispondere quest'arma fiscale venne abolita<sup>59</sup>.

A partire dalla seconda metà degli anni '70 (L. 10/1977) il legislatore ha condizionato ogni attività che comporta una trasformazione urbanistica o edilizia al pagamento del contributo concessorio, ora denominato contributo di costruzione (DPR 380/2001). Questo contributo si compone di due quote: l'una riferita alle opere di urbanizzazione e l'altra relativa al costo di costruzione. La prima funzione, assolta in particolare dalla quota per le opere di urbanizzazione, è di tipo compensativo e risponde al principio della controprestazione, secondo cui il privato ripaga la Pubblica Amministrazione dei costi sostenuti per la fornitura delle opere di urbanizzazione. Si tratta dunque di una forma di prelievo *una tantum*, che viene corrisposto nel caso in cui l'attività edilizia comporti

---

<sup>59</sup> I contributi di miglioria furono sostituiti dall'Invim (DPR 63/1972). Oggi, caduta anche l'Invim, il contributo di miglioria potrebbe essere riproposto come strumento fiscale per finanziare la città pubblica anche sulla scorta dell'analogia imposta spagnola (IVTNU, *Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*) che finanzia le spese dei municipi appartenenti alle aree metropolitane. L'IVTNU consiste in un prelievo sull'incremento di valore subito dalla proprietà immobiliare per effetto di successivi miglioramenti inglobati nel prezzo di cessione dell'immobile e quindi applicato al momento del trasferimento o della costituzione di un diritto reale sull'immobile.

un incremento del carico urbanistico<sup>60</sup>. La necessità di questo tributo emerse dagli esiti prodotti dalla consistente crescita edilizia degli anni '60, che in assenza di specifiche regole urbanistiche determinò diversi casi di edificazione priva delle necessarie attrezzature pubbliche. Almeno originariamente, dunque, il contributo commisurato alle opere di urbanizzazione era coerentemente finalizzato a sostenere le spese che ne costituivano i presupposti per la riscossione, perseguendo specifiche e congruenti finalità<sup>61</sup>. Le recenti modifiche normative hanno invece depotenziato il ruolo di questo tributo nella costruzione della città pubblica, consentendone un parziale impiego per il finanziamento della spesa corrente<sup>62</sup>.

Oltre che per la sua originaria natura compensativa, quest'arma impositiva potrebbe caratterizzarsi -almeno secondo alcune posizioni rilevate in letteratura- come un effettivo strumento di politica fiscale e territoriale qualora il *policy maker* locale, attraverso un utilizzo incentivante della leva fiscale, si rivelasse in grado di condizionare le scelte insediative, secondo una logica indirizzata a premiare quelle opzioni che si misurano strategicamente con le risorse territoriali. Per soddisfare questa indicazione di *policy* risulterebbe determinante -mediante una mirata articolazione della base imponibile di riferimento- il superamento di qualsiasi approccio tributario di tipo omogeneo, a vantaggio di un prelievo urbanistico selettivo, capace di disincentivare le iniziative di trasformazione urbana che comportano un aumento dei costi pubblici e collettivi (Camagni, Gibelli e Rigamonti, 2002). Infine, altre finalità potrebbero essere opportunamente soddisfatte sul lato dell'equità sociale e territoriale, favorendo ad esempio sul piano fiscale interventi di rigenerazione urbana, oppure impiegando queste risorse in senso compensativo per favorire un equilibrato sviluppo urbano e territoriale (Nelson, 1999).

La seconda componente del contributo di costruzione è invece proporzionale al costo sostenuto per l'edificazione, quindi indirettamente -almeno secondo le intenzioni del legislatore- al suo valore di mercato. La sua istituzione appare pertanto giustificata dalla presenza della rendita fondiaria urbana e dalla connessione esplicita tra valori immobiliari ed azioni collettive. È nota infatti la relazione tra dotazione di attrezzature e di servizi pubblici e valori di mercato immobiliari e fondiari. Ne consegue che l'obiettivo fiscale di questa componente può essere individuato nel recupero di una parte della redditività correlata all'intervento autorizzato. Tuttavia, collocato all'interno di questo preciso ruolo tributario, da sempre il contributo relativo al costo di costruzione manifesta una *performance* piuttosto deludente rispetto alle finalità fiscali perseguite. I limiti più evidenti sono tanto la distanza del suo livello rispetto alla dinamica dei valori di mercato, in conseguenza del suo mancato adeguamento, quanto il suo configurarsi come una *tantum*.

<sup>60</sup> Dal pagamento degli oneri di urbanizzazione sono invece esclusi -totalmente oppure in via parziale- gli operatori che optano per lo strumento della "lottizzazione convenzionata", attraverso il quale si accollano la realizzazione delle opere di urbanizzazione e la correlata cessione -a titolo gratuito- delle relative aree. Si parla in tal caso di "opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione".

<sup>61</sup> I contributi concessori potevano essere destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, al risanamento di complessi edilizi dei centri storici, all'acquisizione delle aree da espropriare ed in parte alle spese di manutenzione del patrimonio comunale. I proventi erano dunque soggetti ad un vincolo di destinazione e non potevano essere impiegati diversamente dalle possibilità offerte dalla normativa.

<sup>62</sup> Il procedimento per la riscossione dei contributi di costruzione è mutato in seguito all'abrogazione dell'articolo 12 della legge 10/1977, disposta dall'articolo 136, commi 1 e 2, del DPR 380/2001, con decorrenza dal 30 giugno 2003 (ai sensi dell'articolo 3 del decreto legge 122/2002, convertito con la Legge 185/2002). Le leggi finanziarie hanno reiteratamente definito il limite massimo di entrate legate al contributo di costruzione da destinare alla spesa corrente: per il 2013 e il 2014 le entrate legate all'attività edilizia possono essere utilizzate per il 50% per finanziare la spesa corrente, per il 25% per opere di manutenzione del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

Una maggiore efficacia rispetto a questo precisa finalità tributaria può essere raggiunta dalle forme di tassazione legate al patrimonio immobiliare esistente che al contrario garantiscono un gettito continuo nel tempo e quindi slegato dalla fase congiunturale.

Anche in relazione a questa entrata tributaria emergono tuttavia delle criticità legate alla destinazione (in particolare alla ripartizione tra Stato e Comune) e al mancato aggiornamento dei valori catastali degli immobili rispetto alle reali dinamiche dei prezzi di mercato. Queste criticità potrebbero essere, almeno in parte, risolte con l'introduzione nel 2014 della *Tasi* in particolare se si procederà all'aggiornamento della base imponibile con cui si determina il tributo e se verrà destinata a finanziare la città pubblica.

## 17.1

### Attività edilizia e oneri di urbanizzazione

Come è stato ricordato, le entrate correlate all'attività edilizia sono fortemente legate alla fase congiunturale.

A tal scopo guardiamo all'andamento dei permessi di costruzione rilasciati nell'arco temporale che va dal 2000 al 2011. I permessi rilasciati indicano a livello nazionale una consistente diminuzione della volumetria pro capite autorizzata che coinvolge sia le funzioni residenziali che quelle non residenziali. La contrazione registrata, da attribuire agli interventi di nuova edificazione e agli ampliamenti, può essere considerata l'esito di almeno due fattori: il primo riguarda il progressivo consolidamento della cultura del recupero e della riqualificazione urbana che sposta una quota degli interventi di nuova edificazione verso quelli di riuso del patrimonio esistente; il secondo è da attribuire alla crisi economica che ha rallentato pesantemente anche l'attività edilizia.

Tabella 17.1  
PERMESSI DI COSTRUZIONE. 2000 E 2011  
M<sup>3</sup> pro capite

Regioni	2000			2011		
	M <sup>3</sup> pro capite non residenziali	M <sup>3</sup> pro capite residenziali	M <sup>3</sup> totali pro capite	M <sup>3</sup> pro capite non residenziali	M <sup>3</sup> pro capite residenziali	M <sup>3</sup> totali pro capite
Piemonte	2,5	1,6	4,0	1,8	1,0	2,8
Valle d'Aosta	1,8	1,3	3,1	0,5	1,0	1,5
Lombardia	3,2	2,1	5,3	1,6	1,1	2,7
Trentino Alto Adige	5,9	3,0	8,9	4,0	2,6	6,6
Veneto	6,0	3,0	9,1	2,2	1,3	3,5
Friuli Venezia Giulia	5,8	2,3	8,1	2,5	1,0	3,5
Liguria	0,9	0,5	1,3	0,4	0,5	0,9
Emilia Romagna	4,6	2,6	7,2	2,1	0,9	3,0
TOSCANA	2,3	1,2	3,5	0,7	0,5	1,2
Umbria	2,3	2,0	4,3	1,3	0,9	2,2
Marche	3,8	1,9	5,7	1,8	0,8	2,6
Lazio	1,2	1,3	2,5	0,6	0,9	1,5
Abruzzo	2,9	1,8	4,7	1,4	1,2	2,5
Molise	5,8	1,6	7,4	2,3	1,0	3,2
Campania	1,3	0,8	2,1	1,0	0,6	1,6
Puglia	1,9	1,5	3,4	1,1	1,0	2,1
Basilicata	3,2	1,4	4,6	1,1	0,8	2,0
Calabria	1,7	1,6	3,3	1,5	0,7	2,2
Sicilia	1,0	1,1	2,1	0,9	0,8	1,7
Sardegna	2,3	1,9	4,2	1,0	1,0	2,0
ITALIA	2,7	1,7	4,4	1,4	0,9	2,3

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Guardando al confronto regionale nel tempo, la Toscana si è collocata tra il gruppo di regioni che hanno autorizzato, in termini volumetrici pro capite, la minore quantità di nuovi fabbricati. Per contro sono Trentino, Veneto, Friuli ad aver rilasciato un numero più elevato di permessi a edificare.

Confrontando invece i due trienni 2003-2005 e 2009-2011, il rapporto tra contributi percepiti in occasione del rilascio del permesso di costruzione e volumetria autorizzata, evidenziamo come questo sia progressivamente aumentato. Ciò costituisce l'esito dell'azione combinata di due fattori che sono la diminuzione dei permessi che riguardano le categorie del nuovo e degli ampliamenti e dall'altro l'aumento del costo unitario degli oneri.

Considerando invece l'entità dei contributi di costruzione nel confronto regionale, possiamo evidenziare come la Toscana, dopo la Liguria, sia la regione che nei due trienni registri un valore medio per unità di volume autorizzato più elevato. Questo confronto ci induce ad affermare che nella nostra regione gli oneri siano più costosi rispetto alla media italiana e alle altre regioni. Questa interpretazione tuttavia può includere una approssimazione la cui entità non è quantificabile in quanto il rapporto analizzato, ovvero oneri su volumetria autorizzata con i permessi, non include i cosiddetti oneri a scomputo ovvero quella parte di opere pubbliche la cui realizzazione è a carico del privato e che determinano una riduzione oppure una esenzione totale dal pagamento del contributo di costruzione.

Tabella 17.2  
CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE PER UNITÀ DI VOLUME AUTORIZZATO. 2003-2005 E 2009-2011

	Media 2003-2005	Media 2009-2011
Piemonte	10,4	14,7
Valle d'Aosta	11,8	24,0
Lombardia	14,1	17,2
Trentino Alto Adige	6,2	7,5
Veneto	6,0	8,3
Friuli Venezia Giulia	4,3	3,4
Liguria	23,0	34,2
Emilia Romagna	10,5	11,3
TOSCANA	19,9	33,6
Umbria	9,0	11,9
Marche	8,9	12,3
Lazio	14,6	24,3
Abruzzo	7,2	7,8
Molise	4,6	6,8
Campania	5,9	13,0
Puglia	9,2	13,7
Basilicata	4,9	10,2
Calabria	8,1	7,0
Sicilia	7,4	11,6
Sardegna	6,6	8,8
ITALIA	10,2	13,9

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

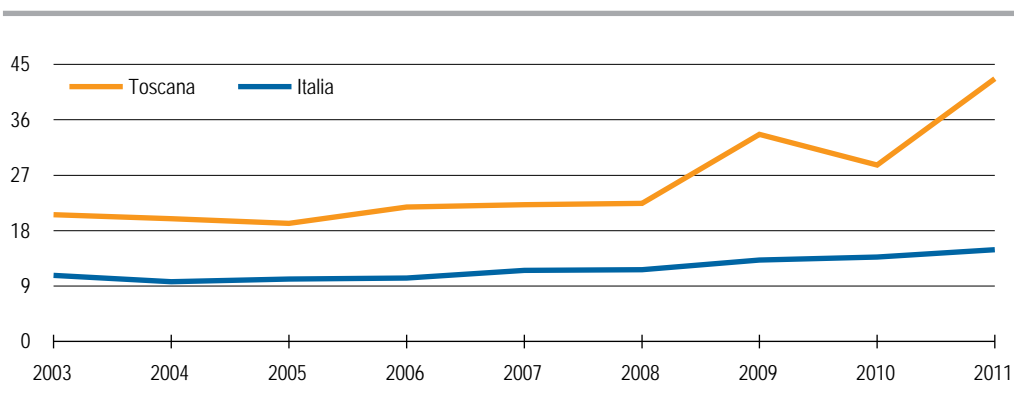
La dinamica del costo degli oneri nel tempo indica che, in Italia e con maggiore evidenza in Toscana, l'andamento sia complessivamente crescente. Ciò può costituire l'esito di due fattori: da un lato l'aumento del loro costo unitario, dall'altro da un



maggiore ricorso agli interventi, come la ristrutturazione edilizia e il cambiamento di destinazione d'uso, che pur non comportando un incremento della volumetria autorizzata necessitano, per essere autorizzati, del pagamento degli oneri di urbanizzazione.

Un altro aspetto di assoluta rilevanza riguarda il peso che il gettito legato all'attività edilizia assume rispetto alle entrate totali dei bilanci comunali ovvero il contributo di questo cespite al bilancio comunale. A tal scopo proponiamo un confronto tra il 2000 e il 2011, l'ultimo anno disponibile, per evidenziare le differenze che emergono tra i due periodi. Nel 2000 le entrate totali comprendevano anche l'Ici sulla prima casa e il contributo di costruzione aveva ancora il vincolo di destinazione d'uso. Nel 2011, al contrario, le entrate sono complessivamente ridimensionate in seguito all'abolizione dell'Ici sulla prima abitazione e una quota del contributo di costruzione può essere utilizzata per il finanziamento della spesa corrente. La combinazione dei fattori appena richiamati, ha determinato un aumento del peso delle entrate legate all'attività edilizia in tutte le regioni italiane, con poche eccezioni. A livello nazionale il contributo di costruzione sulle entrate complessive, passa dal 2,6 al 3,0%, in Toscana dal 3,9 al 4,5%, raggiungendo la quota più elevata.

Grafico 17.3  
CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE PER UNITÀ DI VOLUME AUTORIZZATO. 2003-2011



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Tabella 17.4  
CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE SULLE ENTRATE TOTALI. 2000 E 2011  
Valori %

	2000	2011		2000	2011
Piemonte	3,5	4,2	Lazio	1,9	3,1
Valle d'Aosta	2,1	2,5	Abruzzo	2,8	1,6
Lombardia	3,2	4,1	Molise	4,4	2,1
Trentino A. Adige	0,0	2,6	Campania	1,0	1,9
Veneto	3,3	3,8	Puglia	2,4	2,9
Friuli V. Giulia	1,7	0,8	Basilicata	1,3	1,9
Liguria	2,3	2,5	Calabria	1,1	1,1
Emilia Romagna	5,5	3,6	Sicilia	1,3	1,6
TOSCANA	3,9	4,5	Sardegna	1,9	1,6
Umbria	1,4	2,7			
Marche	2,8	3,2	ITALIA	2,6	3,0

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

Come è già stato ricordato, la possibilità di utilizzare una quota cospicua delle entrate legate ai permessi che abilitano l'attività edilizia per il finanziamento della spesa corrente in una fase di forte fragilità finanziaria delle amministrazioni, può alimentare logiche poco virtuose e indurre, per esigenze di bilancio, ad un utilizzo del territorio poco razionale. Il confronto a livello toscano del gettito proveniente dai permessi a costruire, nei due trienni che corrispondono rispettivamente il primo (2001-2003) alla presenza del vincolo di destinazione d'uso, il secondo (2009-2011) alla rimozione del vincolo, indica una riduzione di questa tipologia di entrate. La contrazione registrata porta ad affermare che complessivamente in Toscana gli enti locali non abbiano approfittato largamente di questa fonte di entrata per risanare i propri bilanci, poiché ciò corrisponde ad una contrazione dei permessi di costruire autorizzati. Per cui a fianco del costo unitario degli oneri relativamente più elevato, la riduzione della base imponibile (permessi di costruire) ha determinato complessivamente una contrazione del gettito proveniente da questa tipologia di entrata.

Guardando all'interno dei comuni toscani, evidenziamo dei comportamenti abbastanza omogenei contraddistinti da una riduzione delle entrate legate all'attività edilizia, con l'unica eccezione rappresentata dai comuni più grandi dove il gettito complessivo è rimasto pressoché stabile.

Tabella 17.5  
CONTRIBUTI DI COSTRUZIONE. PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2001-2003 E 2009-2011  
Valori medi in euro costanti 2001

	Media 2001-2003	Media 2009-2011
Fino a 1.000 abitanti	1.107.168	935.135
Da 1.001 a 2.000 abitanti	4.120.416	3.510.089
Da 2.001 a 3.000 abitanti	4.915.932	3.146.403
Da 3.001 a 5.000 abitanti	15.193.723	12.730.792
Da 5.001 a 10.000 abitanti	43.513.324	32.341.398
Da 10.001 a 20.000 abitanti	50.273.579	39.019.649
Da 20.001 a 60.000 abitanti	66.599.236	53.702.755
Da 60.001 a 100.000 abitanti	38.405.382	30.584.488
Oltre 100.000 abitanti	27.799.928	27.029.846
TOSCANA	251.928.688	203.000.555

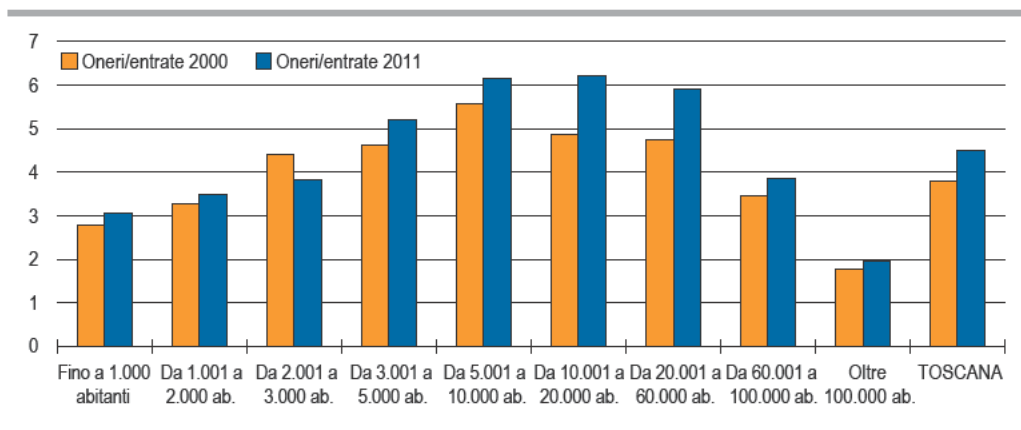
Fonte: nostre elaborazioni su dati Certificati Consuntivi di Bilancio

Analizzando il peso che le entrate correlate all'attività edilizia hanno assunto nel tempo sulle entrate totali, evidenziamo come complessivamente sia cresciuto pressoché ovunque seppur con alcune differenze nei vari territori, arrivando a coprire il 4,5% di quelle totali.

Oltre al peso che gli oneri rivestono nel bilancio complessivo delle amministrazioni comunali il duplice aspetto che interessa indagare riguarda tanto la destinazione che viene assegnata a questo tipo di entrata, alla luce della libertà di cui possono godere gli enti locali grazie alle disposizioni più volte richiamate delle diverse leggi finanziarie, quanto alla capacità che dimostrano nel rispondere alle esigenze di finanziamento della città pubblica.

Con riferimento specifico al caso della Toscana, confrontando il gettito proveniente dai permessi a costruire con le spese di investimento per le funzioni attribuibili alle attrezzature pubbliche, vediamo come le entrate legate all'attività edilizia mediamente riescono a coprire poco meno del 40% di questa tipologia di spesa con significative differenze a livello territoriale. Questa incapacità degli oneri di finanziare la città pubblica, appare quanto mai evidente se rapportata alla forte riduzione degli investimenti.

Grafico 17.6  
CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE SULLE ENTRATE TOTALI PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2000 E 2011  
Valori %

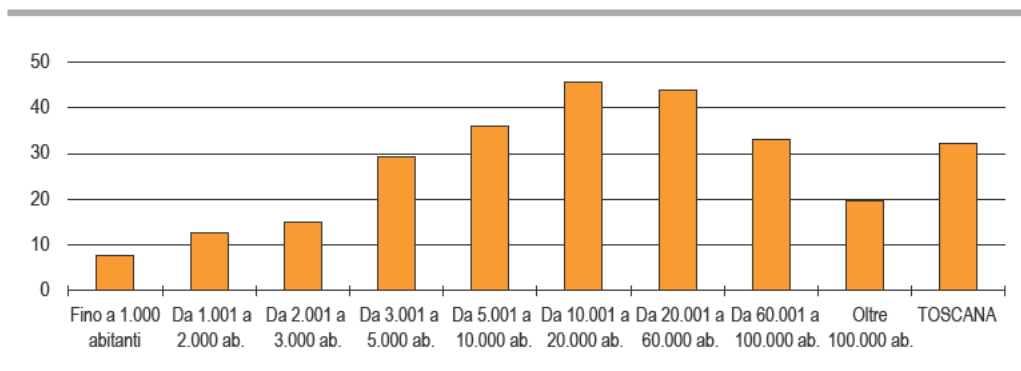


Fonte: nostre elaborazioni su dati Certificati Consuntivi di Bilancio

Più nel dettaglio, il grado di copertura dei contributi di costruzione appare inferiore nei comuni di piccola dimensione e in quelli molto grandi. Queste tipologie di comuni sostengono livelli di spesa in conto capitale più elevati, pertanto l'incapacità degli oneri di coprire le spese per le attrezzature pubbliche è ancor più evidente. Infatti nel periodo considerato i comuni sotto i 5.000 non erano soggetti a patto di stabilità, quindi non avevano un vincolo così stringente e hanno potuto aumentare la spesa in conto capitale su queste funzioni finanziabili con gli oneri. Negli altri casi le performance degli oneri migliorano poiché si riduce in modo significativo la spesa degli investimenti.

Queste elaborazioni confermano dunque quanto viene in genere sostenuto all'interno del dibattito disciplinare che affronta il tema della capacità degli oneri di coprire le spese per le opere di urbanizzazione, relativamente alla irrisorietà di questa tipologia di entrata rispetto alle esigenze di finanziamento della città pubblica.

Grafico 17.7  
RAPPORTO TRA CONTRIBUTI DI COSTRUZIONE E SPESA IN C/CAPITALE NELLE FUNZIONI ATTRIBUIBILI ALLE  
ATTREZZATURE PUBBLICHE IN TOSCANA. 2009-2011  
Valori medi x 100 per classe demografica dei comuni



Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio.

A fianco della carenza delle entrate finalizzate a realizzare le opere pubbliche è da evidenziare una contrazione delle spese di investimento destinate all'urbanistica, alla gestione del territorio e all'edilizia residenziale pubblica. Se è vero che nel periodo considerato (2005-2011) le spese in conto capitale in Toscana diminuiscono complessivamente (-57%) quelle a sostegno del territorio e dell'urbanistica subiscono una contrazione maggiore (-67%).

Tabella 17.8  
 SPESA IN CONTO CAPITALE PER L'URBANISTICA, LA GESTIONE DEL TERRITORIO E L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA  
 E LOCALE IN TOSCANA. 2005-2011  
 Valori pro capite in euro

Classe demografica	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Fino a 1.000 abitanti	239	35	140	269	133	134	68
Da 1.001 a 2.000 abitanti	131	76	80	62	53	82	73
Da 2.001 a 3.000 abitanti	111	40	95	57	44	29	20
Da 3.001 a 5.000 abitanti	98	47	46	36	35	24	19
Da 5.001 a 10.000 abitanti	53	28	24	40	31	27	15
Da 10.001 a 20.000 abitanti	26	18	11	31	18	10	10
Da 20.001 a 60.000 abitanti	73	41	43	42	22	22	21
Da 60.001 a 100.000 abitanti	40	18	28	46	26	17	20
Oltre 100.000 abitanti	39	46	25	54	30	49	15
TOSCANA	53	33	30	44	27	26	17

Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati Consuntivi di Bilancio

Dunque l'elemento che emerge con maggiore evidenza è l'insufficienza delle entrate connesse all'attività edilizia in relazione alle necessità di finanziamento della città pubblica, aggravata dal forte arresto che ha riguardato l'andamento dell'attività edilizia e che potrebbe essere ulteriormente acuita da un impiego di tali entrate a sostegno della spesa corrente. Quindi da un lato diminuiscono le entrate finalizzate a qualificare le nostre città a partire dagli spazi e dalle attrezzature pubbliche, dall'altro si contraggono anche gli investimenti destinati all'urbanistica e alla gestione del territorio. Proprio in una fase in cui i processi di rigenerazione urbana possono rappresentare il volano per rilanciare l'economia locale, si assiste ad una tendenza che vede sensibilmente ridimensionata la spesa sostenuta per elevare la qualità delle nostre città e del territorio.

Gli spunti di riflessione fino a qui emersi rafforzano dunque la diffusa convinzione secondo la quale la fiscalità urbanistica appare un campo aperto al perfezionamento, sia in direzione di una sua maggiore incisività nel recuperare risorse da destinare alla città pubblica sia nella sua capacità di conferire alle città quel ruolo di propulsore dello sviluppo che le è proprio assumendo la rigenerazione come strategia fondante delle politiche urbane.

Parte quarta  
INVESTIMENTI PUBBLICI E *PUBLIC PROCUREMENT*

---



## 18. I CONTRATTI PUBBLICI IN TOSCANA

---

*Giuseppe Gori*

Questa breve nota integra e aggiorna il quadro congiunturale dell'andamento dei contratti pubblici, per come delineato nel precedente rapporto a cura di Irpet e dell'Osservatorio Regionale Appalti e Concessioni Opere Pubbliche della Regione Toscana<sup>63</sup>. In particolare, oltre ad includere i dati relativi all'anno 2012, ormai pienamente disponibili e consolidati, introduciamo qui due importanti dimensioni d'analisi. La prima è quella dei codici identificativi di gara (CIG) che si aggiunge a quella delle aggiudicazioni e consente di valutare nella sua interezza l'intenzione di spesa delle stazioni appaltanti. La seconda è quella della tipologia dei contratti; l'evoluzione di servizi e forniture si aggiunge infatti a quella dei lavori, già trattata nelle nostre precedenti elaborazioni<sup>64</sup>.

Il lavoro è organizzato come segue. Il primo paragrafo offre un quadro dell'evoluzione di numero e importo delle procedure attivate e delle relative aggiudicazioni per contratti di servizi, lavori e forniture con importo a base d'asta superiore ai 40mila euro. Il secondo paragrafo restringe l'analisi ai contratti di lavori aggiudicati di importo superiore ai 150mila euro.

### 18.1

#### **Gare e aggiudicazioni, un quadro di consistente e generalizzata flessione**

Il 2012 ha registrato un totale di 4.655 procedure perfezionate, alle quali corrisponde un ammontare di 8,17 miliardi di euro. Per le sole forniture riportiamo anche il dettaglio delle procedure sanitarie, ovvero dei contratti appaltati dalle aziende del SSN. Queste ultime rappresentano, in media, il 70% del totale del numero e dell'importo delle forniture.

La composizione per tipologia di contratto, nel 2012, indica una quota-numero di forniture, lavori e servizi pari, rispettivamente al 28%, 33% e 39%. Quanto agli importi invece, la quota dei lavori si attesta al 30% mentre al 25% e al 45% quelle di forniture e servizi. Tale dato è in linea con quello nazionale e si inserisce in un del tutto simile quadro congiunturale che vede assottigliarsi negli anni sia la quota-numero che la quota-importo dei lavori a beneficio di quella delle forniture e, soprattutto, dei servizi.

<sup>63</sup> Gori, Lattarulo (2013).

<sup>64</sup> L'archivio utilizzato ai fini delle elaborazioni che seguono, presenta inoltre un maggior livello di affidabilità e completezza rispetto alle versioni utilizzate in precedenza. Questo deriva da diversi fattori. In primo luogo, dall'entrata a regime dei diversi meccanismi di rilevazione in relazione agli obblighi di comunicazione delle stazioni appaltanti previsti dall'AVCP. In secondo luogo, da un maggior livello di integrazione, in parte strutturale, in parte ottenuta in sede di rielaborazione dei dati, tra gli archivi dell'Osservatorio Regionale (SITAT) e di quello dell'AVCP (SIMOG). L'archivio, che alla data di questo rapporto, include informazioni relative al periodo 2008-2013 si compone di circa 76.000 record. Di questi circa il 33%, ovvero 25.600, sono relativi a CIG aggiudicati dei quali solo 2.500 risultano ad oggi eseguiti. La natura congiunturale di questo lavoro impone tuttavia di considerare solo le annualità che presentano informazione completa. Tra queste non rientra, per evidenti motivi, l'anno 2013 ma anche l'anno 2008, a partire solo dalla seconda metà del quale sono state raccolte le informazioni relative a tutte le tipologie di contratti. Per questo motivo, la nostra scelta è quella di concentrare l'attenzione esclusivamente sull'intervallo temporale 2009-2012.

Il dato congiunturale maggiormente significativo è però quello di una caduta generalizzata del numero e dell'importo di tutte le tipologie di contratti. Nel dettaglio, la flessione del numero totale delle gare indette, registrata nel 2012 rispetto al 2011, è pari al 48%, mentre quella degli importi ammonta al 32%. Le forniture, per le quali il 2011 è stato un anno indubbiamente eccezionale, hanno conseguentemente registrato una contrazione più accentuata (-63% del valore), anche il valore dei lavori è però diminuito di una quota significativa, pari al 22%. Il valore dei servizi è l'unico a crescere, se pur solo del 3%.

Tabella 18.1

COMPOSIZIONE % 2012 E VARIAZIONE % 2011-2012 DI NUMERO E IMPORTO A BASE D'ASTA PER TIPO DI CONTRATTO

	Composizione % 2012		Variazione % 2011-2012	
	Numero	Importo	Numero	Importo
F	28	25	-66	-62
<i>di cui sanitarie</i>	16	16	-74	-71
L	33	30	-41	-22
S	39	45	-29	3
TOTALE	100	100	-48	-32

Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

La disaggregazione per classe di importo, chiarisce che la variazione percentuale (negativa) di numero e importo è prevalentemente concentrata tra i lotti di importo inferiore ai 5 milioni di euro, mentre per gli altri, eccezion fatta per le forniture, i tassi di variazione hanno segno positivo. Tra il 2011 e il 2012 si è dunque assistito a una variazione della composizione percentuale degli importi: in particolare si è sensibilmente ridotta -sebbene in misura più marcata per servizi e lavori- la quota-importo dei lotti di valore compreso tra i 500mila euro e i 5 milioni di euro a favore di quelli appartenenti alle classi di importo superiore.

Tabella 18.2

VARIAZIONE % 2011-2012 DI NUMERO E IMPORTO A BASE D'ASTA PER TIPO DI CONTRATTO E CLASSE DI IMPORTO

	Numero			Importo		
	L	S	F	L	S	F
40mila-150mila	-39	-40	-66	-37	-36	-65
150mila-500mila	-49	-14	-65	-51	-12	-64
500mila-1 milione	-32	-22	-69	-30	-22	-68
1 milione-5 milioni	-33	-17	-66	-30	-9	-66
> 5 milioni	29	27	-74	36	39	-54
TOTALE	-41	-29	-66	-22	3	-63

Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

Sul fronte delle procedure di scelta del contraente, il 2012 segna invece, per servizi e lavori, una lieve discontinuità con gli anni precedenti che si traduce in una minore flessione del ricorso alla procedura aperta rispetto alle negoziate e agli affidamenti in economia. Per i lavori, infatti, la quota-numero della procedura aperta passa dal 14% del 2011 al 18% del 2012, mentre per i servizi la stessa passa dal 24% al 31%. Dinamica opposta prevale invece nel caso delle forniture per le quali il ricorso alle procedure ristrette e alla procedura aperta si contrae rispettivamente del 62% e del 79% mentre il ricorso alla procedura negoziata e agli affidamenti in economia del 55% e del 37%.



Tabella 18.3  
VARIAZIONE % 2011-2012 DI NUMERO E IMPORTO A BASE D'ASTA PER TIPO DI CONTRATTO PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE PRIVATO

	Numero			Importo		
	L	S	F	L	S	F
Affidamento in economia	-44	-41	-37	-49	-31	-15
Procedura negoziata	-43	-31	-55	-45	-30	-57
Procedura aperta	-22	-10	-79	-24	32	-67
Procedura ristretta	-59	-23	-62	103	37	-73
Altre	-14	-42	83	366	-49	221
TOTALE	-41	-29	-66	-22	3	-62

Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

• *Le aggiudicazioni*

Restringendo l'analisi alle aggiudicazioni, il cui aggregato rappresenta una misura più precisa dell'effettiva quantità di spesa pubblica che passa per il mercato dei contratti pubblici, giungiamo a conclusioni non dissimili da quelle emerse nel caso della totalità delle gare. Appare infatti evidente la sensibile contrazione sia del numero che dell'importo totale aggiudicato dell'anno 2012, per tutte le tipologie di contratto<sup>65</sup>. Tale contrazione colpisce in misura maggiore le forniture (in particolare le sanitarie, che si riducono del 70%) e rappresenta di fatto un'inversione di tendenza rispetto alla dinamica crescente degli anni immediatamente precedenti. La tabella 18.4 offre il consueto dettaglio relativo a numero e importo per gli anni 2011 e 2012, mentre la tabella 18.5 presenta la serie dell'importo medio e dell'importo pro capite.

Tabella 18.4  
NUMERO DI AGGIUDICAZIONI PER TIPO DI CONTRATTO E PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2011		2012		TOTALE 2011-2012	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
F	3.047	1.383	2.190	938	5.237	2.321
<i>di cui sanitarie</i>	<i>2.124</i>	<i>1.130</i>	<i>1.498</i>	<i>766</i>	<i>3.622</i>	<i>1.896</i>
L	2.775	1.379	2.048	964	4.823	2.343
S	2.279	1.486	1.869	1.075	4.148	2.561
TOTALE	8.101	4.248	6.107	2.977	14.208	7.225

Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

Questo dato si accompagna a una riduzione dell'importo medio (che si registra però fin dal 2009 sia per i servizi che per i contratti e le forniture). Infine, in media, il 37% dell'importo pro capite aggiudicato è attribuibile ai contratti di forniture (dei quali circa l'80% sono sanitarie) mentre il 26% e il 37% sono attribuibili, rispettivamente, a contratti di lavori e di servizi.

<sup>65</sup> I contratti aggiudicati nel quadriennio 2009-2012 coprono una quota pari all'81% del numero e al 53% dell'importo totale dei lotti finora considerati. Di questi, solo il 42%, per una quota del 17% dell'importo totale risultano, al 2013, già eseguiti.

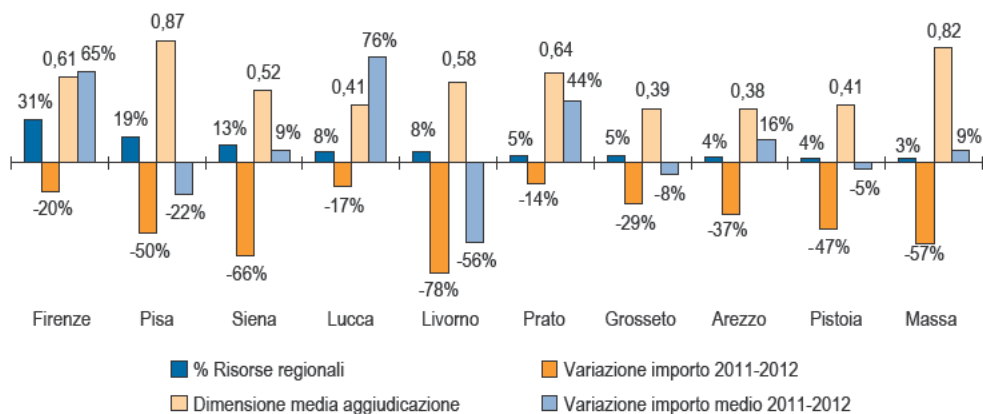
Tabella 18.5  
 IMPORTO DI AGGIUDICAZIONE MEDIO E PRO CAPITE PER TIPO DI CONTRATTO E PER ANNO DI AGGIUDICAZIONE  
 Importi in milioni di euro

	2011		2012		Media 2011-2012	
	Medio	Pro-capite	Medio	Pro capite	Medio	Pro capite
F	0,45	376	0,43	255	0,44	315
di cui <i>sanitarie</i>	0,53	307	0,51	208	0,52	258
L	0,50	375	0,47	262	0,48	318
S	0,65	404	0,58	292	0,61	348
TOTALE	0,52	1.155	0,49	809	0,51	982

Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

I grafici 18.6 e 18.7 presentano una disaggregazione delle aggiudicazioni in base alla dimensione spaziale e tipologica delle stazioni appaltanti. Soffermandoci sulla prima delle due, emerge un tasso di crescita 2011-2012 delle risorse aggiudicate negativo per tutte le province. Tuttavia, è possibile distinguere anche un trend sostanzialmente redistributivo che vede le province destinatarie di minori quote provinciali dell'importo regionale aggiudicato meno penalizzate rispetto alla altre: l'insieme delle province di Firenze, Pisa, Siena, Lucca e Livorno, destinatario, nel quadriennio 2009-2012, di una quota media di risorse pari a circa l'80% subisce nell'ultimo anno una contrazione di risorse pari al 46% mentre l'insieme delle restanti province subisce una contrazione del 37%.

Grafico 18.6  
 DISTRIBUZIONE E VARIAZIONE MEDIA ANNUA DELL'IMPORTO TOTALE, IMPORTO MEDIO E VARIAZIONE MEDIA ANNUA DELL'IMPORTO MEDIO. DETTAGLIO PROVINCIALE



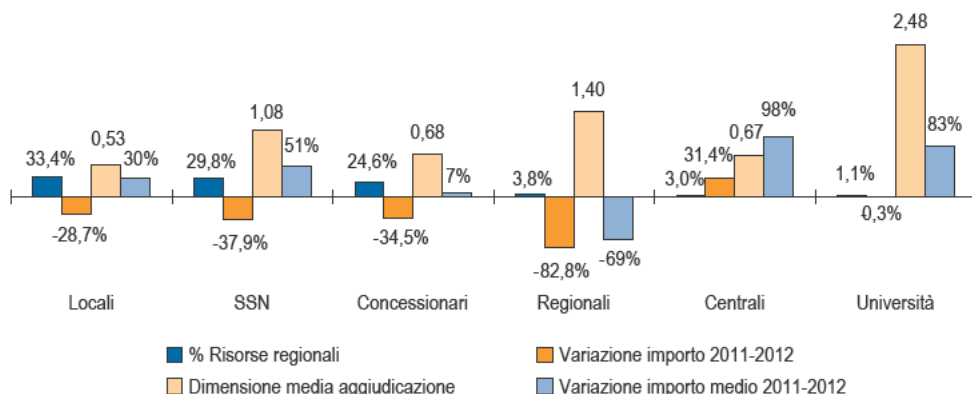
Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

Se l'anno 2012 ha segnato una complessiva contrazione delle aggiudicazioni di servizi lavori e forniture, quasi tutte le province toscane ad eccezione di Livorno e Pisa hanno invece sperimentato un incremento dell'importo medio dei contratti. In aggregato, quest'ultimo ammonta al 21%.

La disaggregazione per tipologia di stazione appaltante evidenzia invece un tasso di crescita negativo particolarmente accentuato per i contratti appaltati dalla Regione Toscana che però rappresentano una quota esigua del totale regionale (3,8%). Il maggior peso della contrazione delle risorse aggiudicate è invece imputabile a enti locali, aziende

del servizio sanitario regionale e concessionari, che insieme appaltano circa il 90% delle risorse. In questo quadro, unica eccezione è quella degli enti centrali che registrano una crescita del 31% degli importi aggiudicati.

Grafico 18.7  
DISTRIBUZIONE E VARIAZIONE MEDIA ANNUA DELL'IMPORTO TOTALE, IMPORTO MEDIO E VARIAZIONE MEDIA ANNUA DELL'IMPORTO MEDIO. DETTAGLIO TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE



Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

## 18.2

### Focus sui lavori pubblici

In questo paragrafo proponiamo un approfondimento sui contratti superiori ai 150mila euro. Ci concentriamo, in questo caso, sulle sole aggiudicazioni di lavori pubblici. Il dato relativo a servizi e forniture risente infatti, anche per importi superiori ai 150mila euro, di una più tardiva entrata a regime del sistema di rilevazione<sup>66</sup> e non permetterebbe, nello specifico, di tener conto dell'intera estensione temporale dell'archivio.

Le tabelle che seguono relative agli importi medi e pro capite di aggiudicazione e a base gara, identificano il 2012 come un anno di sostanziale contrazione: l'importo pro capite cresce infatti fino al 2011 (recuperando così la caduta registrata nel 2008 rispetto agli anni precedenti all'inizio della crisi) mentre decresce di circa il 30% nel 2012, (tornando solo di poco superiore ai livelli del 2008).

Sul fronte della dimensione media degli interventi registriamo invece una dinamica negativa prevalente fino al 2010, una parziale ripresa nell'anno 2011 e una lieve contrazione nel 2012 che riporta il dato ai livelli del 2009. In sostanza però non emerge una dinamica netta come quella riscontrabile invece osservando gli importi a base d'asta. In questo caso infatti l'importo medio cresce ad un tasso medio pari a circa il 4% annuo.

<sup>66</sup> L'obbligo di comunicazione per i contratti di servizi e forniture di importo superiore ai 150mila euro è in vigore solo dal 2008, mentre quello per i contratti di lavori pubblici, dal 2001. Per servizi e forniture quindi, l'introduzione della normativa sulla tracciabilità (che introduce anche l'obbligo di comunicazione per contratti di importo compreso tra i 40mila e i 150mila euro) coincide di fatto con un'intensificazione dei controlli sulle comunicazioni effettuate dalle stazioni appaltanti.

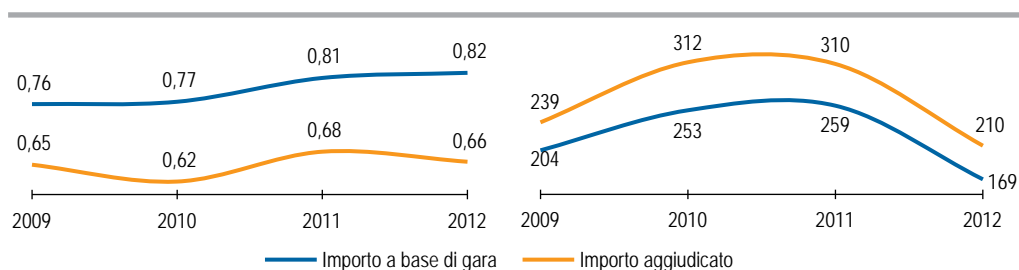
Tabella 18.8  
 IMPORTO AGGIUDICATO E A BASE D'ASTA MEDIO (MILIONI DI EURO) E PRO CAPITE (EURO) DEI LAVORI AGGIUDICATI  
 Valori correnti

	2009	2010	2011	2012
<i>Importo aggiudicato</i>				
Importo medio	0,71	0,68	0,75	0,74
Importo pro capite	222	277	287	190
<i>Importo a base d'asta</i>				
Importo medio	0,83	0,84	0,90	0,93
Importo pro capite	260	342	344	237

Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

Il grafico 18.9 riporta la dinamica di importo pro capite e medio a prezzi costanti 2005. Appare in questo caso ancora più netta la caduta del primo nel 2012, mentre si confermano le considerazioni fatte a proposito del secondo.

Grafico 18.9  
 IMPORTO AGGIUDICATO MEDIO E IMPORTO AGGIUDICATO PRO CAPITE. VALORI COSTANTI 2005



Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

Il resto del paragrafo approfondirà alcuni aspetti utili per comprendere l'articolazione del quadro congiunturale appena descritto. Osserviamo, per prima, la disaggregazione per classe di importo, presentata di seguito in tabella 18.10, e la relativa dinamica della composizione di numero e importo delle aggiudicazioni. A questo proposito segnaliamo che, coerentemente con quanto già descritto nel primo paragrafo a proposito della dinamica dei CIG, non si registrano sostanziali variazioni nelle quote numero e importo delle aggiudicazioni se non per le due classi superiori (importi 5-15 milioni e >15 milioni di euro) la cui somma non subisce però sostanziale ridimensionamento rispetto al 2011. La classe 5 milioni -15 milioni è infatti l'unica a registrare, nel 2012, un incremento sia del numero di procedure che dell'importo aggiudicato (+31% e +39%).

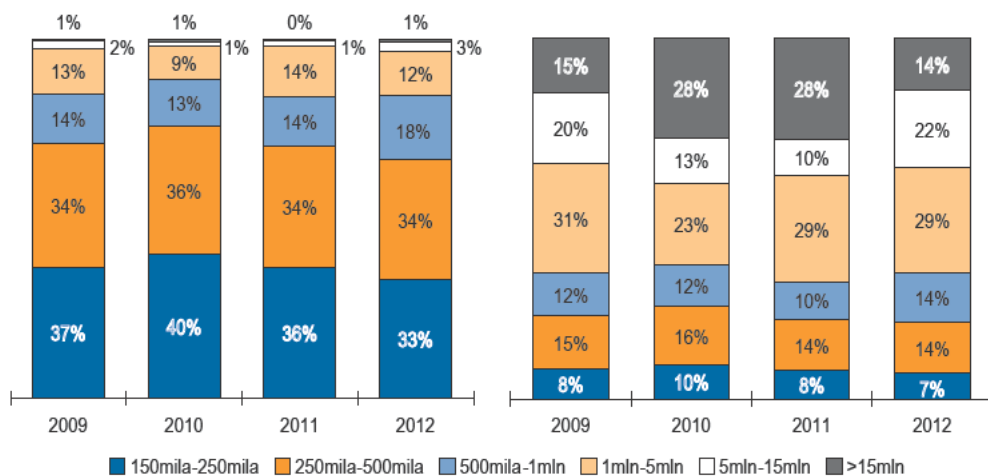
Tabella 18.10  
 NUMERO E IMPORTO DI AGGIUDICAZIONE PER CLASSE DI IMPORTO E ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2009		2010		2011		2012	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
150mila-250mila	420	68,6	598	97,3	513	84,0	311	51,4
250mila-500mila	394	119,7	538	164,4	476	148,7	315	96,3
500mila-1 milione	160	97,1	190	118,2	192	110,5	167	97,0
1 milione-5 milioni	146	250,5	141	230,6	201	311,7	116	203,5
5 milioni-15 milioni	22	160,7	19	127,7	19	107,7	25	150,5
>15 milioni	6	121,9	9	281,8	5	294,2	6	100,7
TOTALE	1.148	818,5	1.495	1020,0	1.406	1056,9	940	699,4

Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

Grafico 18.11

COMPOSIZIONE % PER CLASSE DI IMPORTO DEL NUMERO DI AGGIUDICAZIONI E DELL'IMPORTO TOTALE AGGIUDICATO. 2009-2012



Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

L'anno 2012 mostra inoltre una flessione di tutte le tipologie di lavori aggiudicati. Il dettaglio è presentato nella tabella seguente. Si noti come questa sia particolarmente accentuata in corrispondenza delle nuove costruzioni, che il cui importo complessivo si riduce di circa il 50% rispetto all'anno 2011 e del 25% rispetto al 2009.

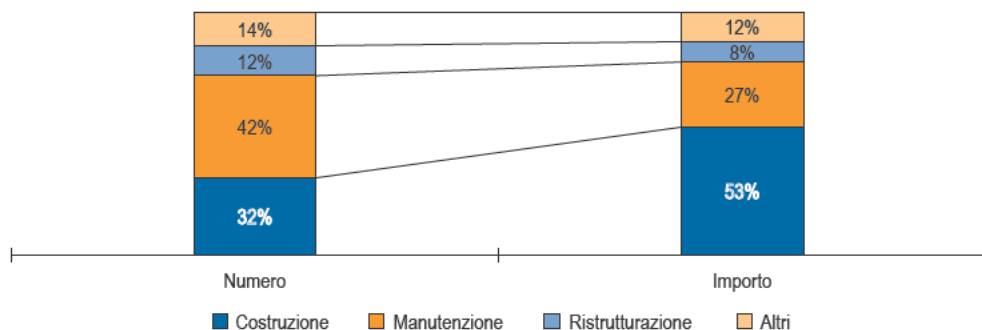
Tabella 18.12  
NUMERO E IMPORTO DI AGGIUDICAZIONE PER TIPOLOGIA DI LAVORI E ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2009		2010		2011		2012	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Costruzione	372	417,2	452	537,4	440	593,5	281	307,5
Demolizione	3	3,2	4	5,1	2	0,3	9	1,6
Manutenzione	464	187,2	644	310,9	568	238,8	378	194,4
Misto	48	40,1	47	41,3	59	55,9	44	46,2
Recupero	45	24,8	66	21,7	73	42,0	48	26,4
Restauro	50	25,0	66	22,1	65	37,6	36	20,9
Ristrutturazione	137	66,7	181	72,8	172	77,4	110	66,2
N.C.	29	54	35	9	27	11	34	36
TOTALE	1.148	819	1.495	1020	1.406	1057	940	699

Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

Queste ultime rappresentano anche la quota più rilevante dell'importo complessivamente aggiudicato (53%) seguite da quelle relative a lavori di manutenzione (27%) e di ristrutturazione (8%). Si conferma dunque la maggior dimensione media delle nuove costruzioni (pari a circa tre volte quella delle altre tipologie di lavori).

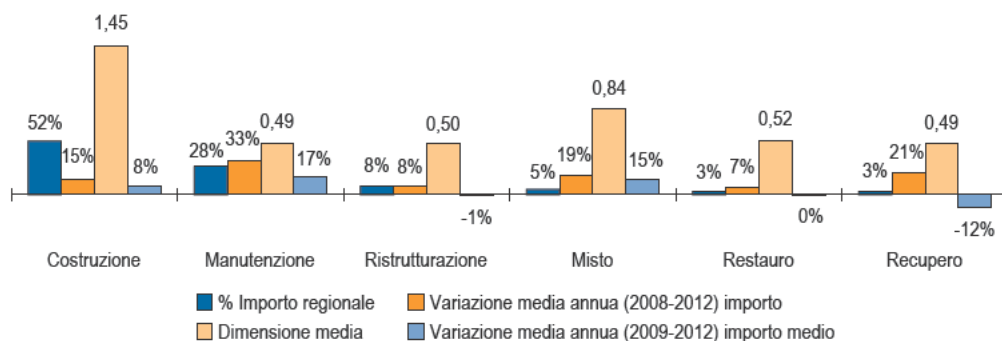
Grafico 18.13  
 COMPOSIZIONE % (MEDIA 2009-2012) PER TIPOLOGIA DI LAVORI DEL NUMERO DI AGGIUDICAZIONI E DELL'IMPORTO TOTALE AGGIUDICATO



Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

Gli alti importi registrati nel biennio 2010-2011 determinano, rispetto al 2009, un tasso di crescita medio annuo positivo per l'intero quadriennio, che registra il suo valore più alto per gli interventi di manutenzione. Il tasso di crescita della dimensione media (ancora rispetto al valore registrato nel 2009) è positivo o nullo in corrispondenza di ciascuna tipologia di lavori ad eccezione di ristrutturazione e recupero. In particolare, è significativamente positivo per le manutenzioni (+17% in media) -generalmente destinatarie di lavori di piccola dimensione.

Grafico 18.14  
 DISTRIBUZIONE E VARIAZIONE MEDIA ANNUA DELL'IMPORTO TOTALE, IMPORTO MEDIO E VARIAZIONE MEDIA ANNUA DELL'IMPORTO MEDIO PER TIPOLOGIA DI LAVORI



Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

In base alle considerazioni fatte finora in merito alle disaggregazioni per classe di importo e tipologia dei lavori, possiamo concludere che la dinamica degli importi aggiudicati, rappresentata nel grafico 18.9 con riferimento al dato pro capite, sia sostanzialmente imputabile a una concentrazione, negli anni 2010-2011, di nuove costruzioni e manutenzioni di dimensione medio grande (1-5 milioni di euro) e, soprattutto, molto grande (>15 milioni di euro). L'analisi dei contratti in base alla categoria prevalente, riportata nella tabella seguente, rivela infatti che il dato relativo al biennio 2010-2011 è fortemente condizionato da pochi lavori in ambito trasportistico (OG3).

Tabella 18.15  
NUMERO E IMPORTO DI AGGIUDICAZIONE PER CATEGORIA PREVALENTE E ANNO DI AGGIUDICAZIONE

	2008		2009		2010		2011		2012	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
OG1	214	256	305	222	394	203	394	233	215	115
OG2	65	47	64	40	98	40	100	84	61	44
OG3	250	153	330	184	410	359	320	349	221	151
OG4	0	0	1	0	0	0	1	1	1	8
OG5	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
OG6	56	30	68	25	125	123	134	91	104	90
OG7	3	1	9	14	16	16	19	67	16	18
OG8	40	22	58	27	59	23	50	18	54	24
OG9	2	4	2	2	15	11	14	12	14	10
OG10	18	15	16	7	27	9	22	11	7	3
OG11	17	9	26	11	77	27	47	28	42	22
OG12	4	3	11	8	11	7	14	8	7	6
OG13	0	0	8	3	14	4	20	8	13	4
Altre e N.C.	178	150	250	275	249	583	271	145	184	206
TOTALE	847	692	1.148	819	1.495	1.406	1.406	1.057	940	699

Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

Si tratta, in particolare, dei lavori di ampliamento alla terza corsia dell'autostrada A1 nel tratto Barberino di Mugello-Firenze Nord (lotto 0), aggiudicati nell'anno 2010 e di importo pari a 139 milioni di euro e di quelli per l'ampliamento a quattro corsie del tratto Grosseto-Siena della E78 Grosseto-Fano (lotti 5,6,7,8), aggiudicati nel 2011 e di importo pari a 218 milioni di euro. La tabella seguente riepiloga i lavori di maggior importo aggiudicati nel biennio 2010-2011.

La flessione del 2012 è comunque imputabile alla totalità delle categorie, fatta eccezione per le opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica (OG8), che mostrano un andamento comprensibilmente costante nel tempo. Sono in particolare colpiti gli edifici civili e industriali (OG1), che rappresentano circa il 30% dell'importo complessivamente aggiudicato in regione e che registrano, rispetto al 2009, una flessione media annua del 17% dell'importo totale e del 25% della dimensione finanziaria media.

Tabella 18.16  
INTERVENTI DI IMPORTO NOTEVOLE. 2010-2011

Oggetto	Categoria prevalente	Importo Aggiudicato (Milioni)	Anno di Aggiudicazione	Ente appaltante
Lavori di realizzazione di un edificio polifunzionale di circa 10.000 mq di superficie calpestabile e realizzazione piazzale	OG1 Edifici civili e industriali	17,2	2011	Sviluppo Pisa S.r.l.
Esecuzione di interventi di manutenzione sistematica all'armamento, negli anni 2010, 2011 e 2012, sulle linee della rete RFI nell'ambito della direzione territoriale produzione di Firenze e zone limitrofe	ALTRO (Stazioni appaltanti con sistema di qualificazione proprio)	17,8	2010	Rete ferroviaria italiana S.p.a.
Aeroporto Pisa - 46 brigata aerea - progettazione esecutiva e realizzazione di aviorimessa per centro manutenzione 2 livello tecnico velivoli C130J e C27J	OS18 Componenti strutturali in acciaio o metallo	18,7	2010	Ministero difesa direzione generale lav. Demanio e Mater. G.

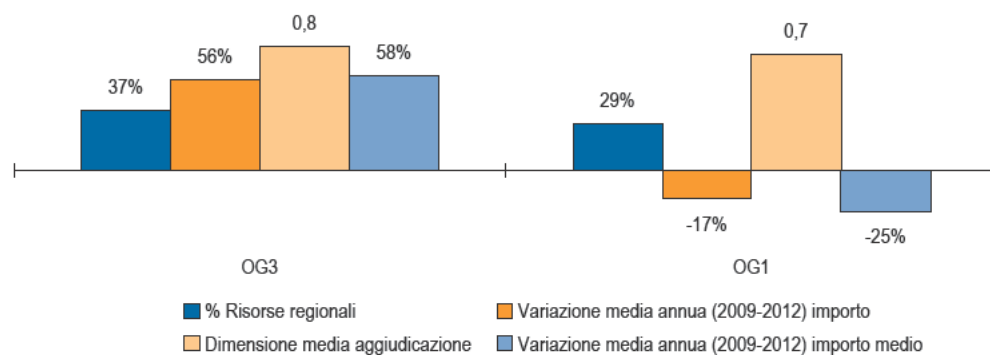
Tabella 18.16 segue

Oggetto	Categoria prevalente	Importo Aggiudicato (Milioni)	Anno di Aggiudicazione	Ente appaltante
Chimica industriale e polo didattico in loc. S. Cataldo-Pisa	OG1 Edifici civili e industriali	19,9	2010	Università degli studi di Pisa
I fase di attuazione del PRP del porto di Piombino banchina nord darsena piccola e I stralcio banchina sud darsena grande, bonifica dei sedimenti marini e messa in sicurezza della falda	OG7 Opere marittime e lavori di dragaggio	22,3	2011	Autorità portuale Piombino
Appalto integrato di progettazione e realizzazione della prima fase del nuovo blocco per alta intensità di cura del PO Misericordia di Grosseto (Italia)	OG1 Edifici civili e industriali	24	2011	Azienda USL 9 - Grosseto
Costruzione del metanodotto Palaia - Collesalveti (DN 1200) e impianto di riduzione di Mortaiolo	OG6 Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	32	2010	SNAM rete gas S.p.a.
Autostrada a1 Milano-Napoli - tratto: Barberino di M.llo-Firenze nord - ampliamento alla terza corsia - lotto 0	OG3 Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari	139	2010	Autostrade per l'Italia S.p.a.
Itinerario e 78 S.G.C. Grosseto-Fano - tratto Grosseto-Siena - lotti 5, 6, 7 e 8. Adeguamento a quattro corsie nel tratto Grosseto-Siena (S.S. 223 di Paganico) dal km 30+040 al km 41+600	OG3 Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari	218	ANAS S.p.a.	

Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

Grafico 18.17

DISTRIBUZIONE E VARIAZIONE MEDIA ANNUA DELL'IMPORTO TOTALE, IMPORTO MEDIO E VARIAZIONE MEDIA ANNUA DELL'IMPORTO MEDIO PER CATEGORIA PREVALENTE OG1 E OG3



Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

Quanto al ricorso alle diverse procedure di scelta del contraente, la generale flessione del numero e importo delle aggiudicazioni nel 2012 non ha intaccato il trend di decisa sostituzione delle procedura aperta con quella negoziata, già riscontrato negli anni precedenti al 2012.



Tabella 18.18

NUMERO E IMPORTO DI AGGIUDICAZIONE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE E ANNO DI AGGIUDICAZIONE

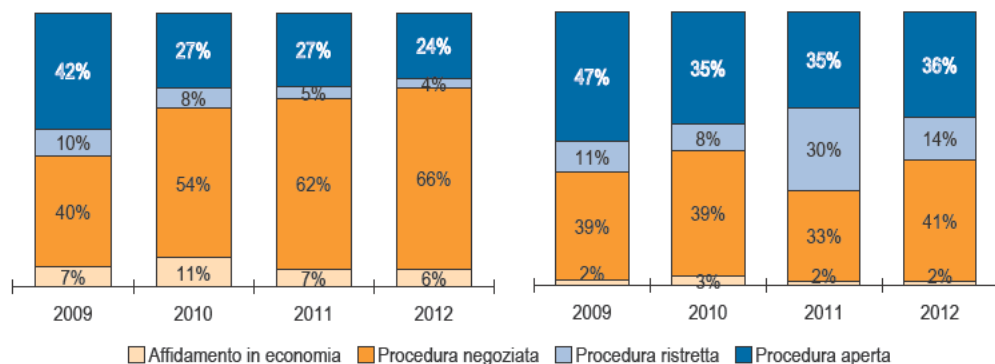
	2009		2010		2011		2012	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Affidamento in economia	84	17,6	159	31,9	94	17,9	60	10,7
Procedura negoziata	464	321,6	810	392,8	866	346,5	616	287,3
Procedura aperta	485	385,5	405	353,8	378	365,6	224	250,1
Procedura ristretta	114	93,7	113	85,6	64	318,8	33	99,7
Altre	1	0,1	8	156,0	4	8,0	7	51,6
TOTALE	1.148	818,5	1.495	1.020,0	1.406	1.056,9	940	699,4

Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

La quota-numero della somma di procedura aperta e procedure ristrette passa dal 52% del 2009 al 28% del 2012 mentre la quota importo ha dinamica meno netta a causa del fatto che gli interventi di maggior dimensione finanziaria, che hanno spesso il carattere dell'eccezionalità, vengono generalmente aggiudicati proprio con queste procedure.

Grafico 18.19

COMPOSIZIONE % PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE DEL NUMERO DI AGGIUDICAZIONI E DELL'IMPORTO TOTALE AGGIUDICATO. 2009-2012

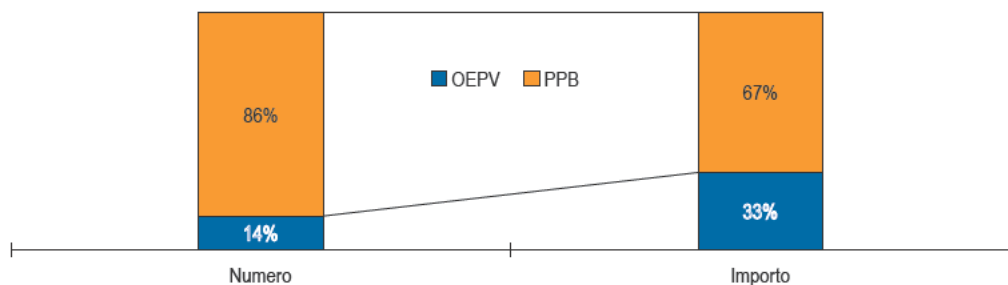


Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

La disaggregazione per criterio di aggiudicazione rivela invece una sostanziale stabilità nel tempo delle percentuali del ricorso ai due criteri: l'85% dei lavori viene sistematicamente aggiudicato col criterio del prezzo più basso<sup>67</sup>. Si conferma la maggior dimensione media dei lavori aggiudicati con criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (1,5 milioni di euro) rispetto a quelli aggiudicati con il criterio del prezzo più basso (600.000 euro).

<sup>67</sup> A fronte di questo, il dato relativo agli importi evidenzia la straordinarietà dell'anno 2010, in corrispondenza del quale la quota del PPB passa dal 70% del biennio precedente all'82%. Il 2010 rappresenta inoltre uno spartiacque: il biennio successivo vede infatti un sostanziale incremento delle risorse aggiudicate con OEPV.

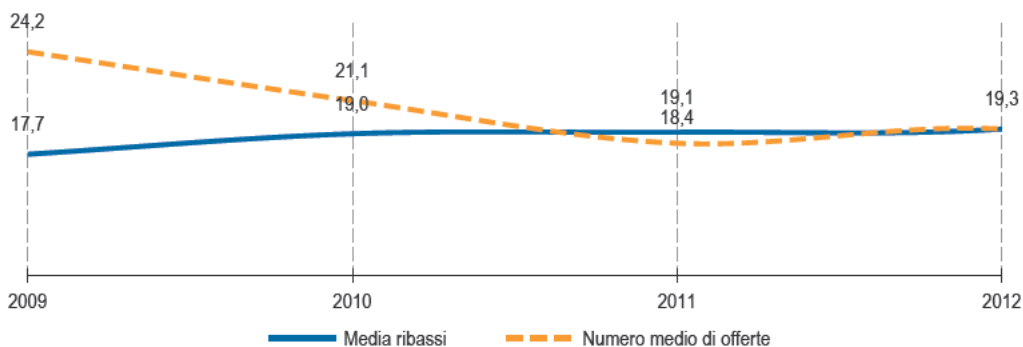
Grafico 18.20  
 COMPOSIZIONE % (MEDIA 2009-2012) PER CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE DEL NUMERO DI AGGIUDICAZIONI  
 E DELL'IMPORTO TOTALE AGGIUDICATO



Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

Affrontiamo, in ultima analisi, il tema della concorrenza e dell'efficienza del mercato dei lavori pubblici. A questo proposito, nell'ambito di questa nota ci limitiamo all'analisi della fase di aggiudicazione e, in particolare, della dinamica della partecipazione media ai bandi e di quella dei risparmi ottenuti dalle stazioni appaltanti sotto forma di ribassi sull'importo a base d'asta. A questo proposito, uno degli aspetti più interessanti che hanno caratterizzato il periodo di inizio crisi economica (2009-2011), è stato quello della riduzione del numero di imprese partecipanti, affiancato da un costante incremento della media dei ribassi. I dati a nostra disposizione indicano che, in quel caso, non si è trattato di una generalizzata diminuzione della partecipazione, ma invece di un effetto di composizione, ovvero di una variazione del ricorso alle diverse procedure di scelta del contraente. In effetti - a partire dal 2008- si è assistito a una progressiva e massiccia sostituzione delle procedure aperte con quelle negoziate la cui media di offerte è pari a circa un quinto di quella relativa alle procedure aperte<sup>68</sup>.

Grafico 18.21  
 DINAMICA DELLA MEDIA DEI RIBASSI E DEL NUMERO MEDIO DI OFFERTE



Fonte: elaborazione degli autori su dati SITAT e SIMOG

<sup>68</sup> Le ragioni della sostituzione tra procedure aperte e negoziate possono, in linea di principio, risiedere in un'esigenza di ridurre i tempi di aggiudicazione, soprattutto quelli relativi alla fase puramente amministrativa e dunque essere riconducibile alla necessità degli enti appaltanti di dare pronto avvio ai lavori per sostenere la domanda aggregata. Il fenomeno, che è appunto più marcato proprio nelle classi di importo inferiore, può essere altresì legato all'evoluzione normativa degli ultimi anni, che ha favorito un incremento del ricorso alle procedure negoziate, peraltro alzando la soglia di importo al di sotto della quale sono applicabili anche senza previa indizione di gara.

Il 2012 è invece caratterizzato un'interruzione della caduta della partecipazione media e una sostanziale stabilità della media dei ribassi<sup>69</sup> pure a fronte di un ulteriore incremento della quota-numero dei lavori aggiudicati con procedure negoziate (dal 62% al 66%)<sup>70</sup>. Il dato, seppure in parziale controtendenza rispetto agli anni precedenti, non è comunque particolarmente rassicurante. È in effetti presumibile che, già nel 2011, il mercato abbia registrato un livello di partecipazione media corrispondente a una soglia minima strutturale.

### 18.3

#### Conclusioni

La spesa regionale in contratti pubblici subisce, nell'anno 2012, un sostanziale ridimensionamento rispetto al 2011. Il dato 2012 si inserisce tuttavia a pieno titolo nel quadro congiunturale che abbraccia tutti gli anni della crisi economica (2008-2012) e che registra importi aggiudicati annui sensibilmente più bassi rispetto a quelli degli anni precedenti. Elementi di continuità nell'andamento del mercato nel 2012 rispetto al quadriennio precedente si registrano anche in relazione ad altri aspetti, in particolare alla sostituzione tra procedure aperte e ristrette con procedure negoziate che di fatto dà luogo a una riduzione della concorrenza, a vantaggio di tempi di aggiudicazione mediamente inferiori. Tuttavia, la nostra analisi ha permesso di sottolineare anche qualche significativa discontinuità. In primo luogo, la crescita della quota totale degli importi aggiudicati dagli enti locali, particolarmente colpiti in tutti gli anni di crisi. In secondo luogo, e in negativo, il 2012 ha visto calare l'importo aggiudicato medio e pro capite dei lavori pubblici, che aveva invece, almeno dal 2009, registrato dinamica (moderatamente) positiva, segnando così un parziale recupero. Parte della caduta dell'importo aggiudicato, almeno nel settore dei lavori pubblici è tuttavia imputabile alla concentrazione di lavori di particolare rilevanza nel 2011 così come nel 2010.

<sup>69</sup> Nel 2012, il risparmio complessivo medio annuo dovuto ai ribassi di aggiudicazione è stato di circa 225 milioni di euro (per un ribasso medio che corrisponde al 22,5% dell'importo medio annuo totale a base d'asta).

<sup>70</sup> Le procedure negoziate comportano, in media, 43 offerte in meno rispetto alle aperte e ristrette.



## 19. LO STUDIO DI FATTIBILITÀ NEI PROGETTI LOCALI REALIZZATI IN FORMA PARTENARIALE: UN MODELLO DI VALUTAZIONE E UN SOFTWARE DI CALCOLO<sup>71</sup>

---

Giuseppe Gori, Patrizia Lattarulo, Stefano Maiolo, Francesca Petrina, Stefano Rosignoli  
e Piero Rubino<sup>70</sup>

### 19.1 Premessa

Tra le numerose cause del progressivo deterioramento della posizione competitiva dell'Italia rispetto ai suoi maggiori *partner* commerciali incide l'elevato fabbisogno infrastrutturale dei settori che forniscono servizi pubblici ai cittadini, alle imprese, ai territori<sup>72</sup>. Reti idriche obsolete, infrastrutture ambientali da ammodernare, edifici scolastici fatiscenti, sistemi urbani congestionati sono solo alcune delle manifestazioni più evidenti dell'arretratezza della dotazione di capitale pubblico.

Il ritardo infrastrutturale è particolarmente significativo per le realtà locali. È qui che si concentra la quota preponderante delle risorse destinate agli investimenti pubblici<sup>73</sup>. Le amministrazioni decentrate che vi operano, segnatamente quelle comunali, svolgono un ruolo determinante nel processo di accumulazione pubblica: in qualità di responsabili delle funzioni di pianificazione, di selezione dei progetti, di concessione delle gestioni, di regolazione dei mercati locali, di finanziamento delle opere.

Stanti le persistenti restrizioni di bilancio che interessano trasversalmente tutti i livelli di governo, è ormai consolidato il convincimento che quel fabbisogno possa essere ridimensionato solamente attraverso significativi apporti di risorse private che affianchino l'indispensabile contributo pubblico.

Tale opzione è alla base del crescente interesse verso schemi di finanziamento degli investimenti infrastrutturali di natura ibrida, che uniscano la componente pubblica a quella privata. Ne costituisce tratto distintivo l'opportunità di isolare le attività di costruzione e gestione dall'insieme delle gestioni pubbliche: si tratta di una caratteristica che può permettere la contabilizzazione delle occorrenze finanziarie derivanti dall'opera, all'esterno del perimetro rilevante per il calcolo dei saldi previsti dalle regole europee sui disavanzi eccessivi, sterilizzando pertanto le connesse passività ai fini della determinazione del debito pubblico consolidato.

Il riferimento è ai contratti di concessione e gestione, agli schemi di tipo partenariale fino alle vere e proprie operazioni di finanza di progetto, che superano il tradizionale finanziamento pubblico integrale delle opere d'appalto per la loro realizzazione.

È tuttavia ben noto che, in Italia, i risultati delle iniziative di PPP (*Public-Private Partnership*) sul terreno dell'effettiva realizzazione delle opere sono deludenti: tra il

---

<sup>71</sup> Estratto dalla Guida in corso di stampa e software presto disponibile su richiesta o su [www.irpet.it](http://www.irpet.it). Gli autori: Giuseppe Gori - IRPET; Patrizia Lattarulo - IRPET; Stefano Maiolo - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, UVAL/DPS; Francesca Petrina - Esperta in materia di valutazione della spesa pubblica; Stefano Rosignoli - IRPET; Piero Rubino - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, UVAL/DPS.

<sup>72</sup> Banca d'Italia (2011).

<sup>73</sup> Si vedano alcuni dei risultati a cui si giunge nelle ricerche condotte e illustrate nell'ambito delle giornate seminariali del 15 dicembre 2013 e il 10-11 marzo 2013 su "Aree Interne e Coesione Territoriale", <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/>

2002 e il 2011 solo il 44 per cento delle concessioni bandite è arrivato all'aggiudicazione, rivelando l'elevata mortalità delle iniziative in finanza di progetto.

Fra le cause di questo fenomeno vi è il ricorso al PPP da parte delle amministrazioni locali in funzione puramente sostitutiva dell'appalto tradizionale, una scelta spesso finalizzata al mero obiettivo di non incidere sul livello di indebitamento o di eludere i vincoli di spesa imposti dal Patto di stabilità interno. Fra le cause della mancata risposta del mercato alle iniziative di PPP avviate dagli enti territoriali spicca la debolezza delle analisi preventive dell'effettiva convenienza della gestione per l'operatore privato.

Nonostante la rilevanza attribuita dal Codice dei Contratti<sup>74</sup> allo strumento dello studio di fattibilità, l'elevata mortalità delle iniziative è spesso proprio imputabile alla mancanza di adeguate analisi di pre-fattibilità e di valutazioni *ex ante*, soprattutto con riferimento alla sostenibilità finanziaria dei progetti e alla loro cd. *affordability* pubblica -l'impegno credibile assunto dalle amministrazioni aggiudicatrici nel sostegno finanziario dell'investimento e della successiva gestione. Un momento cruciale per la corretta impostazione di un'operazione di PPP è la redazione dello studio di fattibilità, che generalmente mostra scarsa robustezza nei principali *passaggi* dell'analisi economico-finanziaria preliminare alla realizzazione dell'opera: analisi della domanda, sostenibilità gestionale e compatibilità finanziarie, ruolo del contributo pubblico, analisi dei rischi e infine impatti sulla collettività.

In assenza di un solido presidio di queste criticità, le valutazioni finanziarie sottostanti il progetto sono destinate a subire continui aggiustamenti, anche successivi alla stipula del contratto di concessione, divenendo così un metro inaffidabile per la formulazione di giudizi circa la sostenibilità del progetto.

Sotto questo profilo, una delle criticità più significative è indubbiamente la carenza di strumenti tecnico-economici a supporto delle amministrazioni locali nello svolgimento della funzione di promotore del progetto e di supervisore della gestione.

Il quadro è aggravato da elementi specifici del contesto settoriale. L'incertezza dei riferimenti normativi e quella in merito all'effettiva disponibilità di risorse introduce un elemento di rischio che scoraggia l'afflusso di capitali di proprietà e di debito o ne innalza il costo.

Anche la cronica frammentazione da un lato degli enti appaltanti dall'altro del sistema delle imprese non favorisce la creazione della necessaria competenza per l'affidamento dei contratti; ne deriva una dilatazione dei tempi di svolgimento delle gare e, conseguentemente, del successivo *closing* finanziario<sup>75</sup>.

Per compensare queste carenze, l'esperienza dei paesi europei che hanno conosciuto il maggiore sviluppo del PPP indica come decisiva l'adozione di "Guide" e di modelli contrattuali standardizzati diretti a facilitare la scelta delle procedure più adeguate alle esigenze delle amministrazioni proponenti.

Al fine di dotare l'amministrazione pubblica locale di uno strumento affidabile e di agevole utilizzo per valutare *ex ante* la fattibilità finanziaria ed economica di opere pubbliche da realizzare con il contributo di risorse private accanto a quelle pubbliche, in questa sede si presenta un software di calcolo accompagnato da un data base informativa e da una Guida alla compilazione. In queste pagine si riportano le caratteristiche principali del modello di calcolo che si propone, rimandando al Manuale (in corso di stampa) e al software (disponibile presso IRPET e Uval Dps e presto diffuso *on line*) per una più estesa presentazione.

<sup>74</sup> D.Lgs. n. 152/2008, cd. III decreto correttivo del Codice dei Contratti.

<sup>75</sup> Cresme Europa Servizi (2013).

## 19.2

### Obiettivi e destinatari dell'applicativo

I destinatari dell'applicativo per la redazione dello Studio di Fattibilità (di seguito: SdF) -che qui si descrive sommariamente- sono gli enti pubblici beneficiari dell'opera.

L'applicativo, in particolare, consente all'utilizzatore di valutare la sostenibilità finanziaria del progetto nel suo complesso (costruzione e gestione), indipendentemente dal soggetto proponente, al fine di supportare l'amministrazione pubblica nel valutare la fondatezza delle potenziali offerte da parte di privati, o ancora di proporre al cofinanziamento privato progetti realmente sostenibili.

In sostanza, l'utilizzo dello strumento in fase preliminare, fornisce un utile contributo alla selezione di progetti sia validi dal punto di vista sociale, che solidi dal punto di vista finanziario. L'applicativo non può essere applicato indistintamente a tutte le tipologie dimensionali di opere, ma vanno calibrate al costo e alla complessità degli interventi secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza.

Per progetti di piccolo taglio o bassa complessità, va considerata la possibilità di compiere un'analisi di fattibilità semplificata, circoscritta all'analisi della domanda e della fattibilità finanziaria. Al contrario, per i progetti di particolare complessità (sia in termini progettuali che di costo), oltre alla compilazione dello studio di fattibilità secondo le modalità di seguito riportate, sarebbe opportuno che la stazione appaltante disponesse dei seguenti elementi conoscitivi:

- analisi di *Value for Money* attraverso la metodologia del *Public Sector Comparator*;
- analisi delle componenti di domanda e di offerta tramite modelli specifici;
- confronto fra l'analisi economico-finanziaria "con il progetto" e quella "senza progetto";
- elaborare una attenta analisi di rischio e esplicitazione delle misure di mitigazione relative al progetto e il loro costo;
- analisi costi/benefici approfondita.

## 19.3

### Il modello di analisi

Si presenta di seguito la struttura dell'applicativo. Si riportano le fasi di immissione dei dati di progetto e di lettura ragionata dei risultati ottenuti:

- *Moduli di input*;
- *Moduli di output*;
  - Indicatori di sintesi, sostenibilità finanziaria;
  - Indicatori di sintesi, sostenibilità economica;
- Analisi di sensitività.

***Moduli di input.*** In questa sezione il compilatore fornisce informazioni e dati rivolti a descrivere la natura del progetto, le finalità dell'intervento, la sostenibilità finanziaria dell'investimento e della successiva gestione. Queste informazioni sono necessarie per il calcolo dei benefici finanziari ed economici, inclusi quelli di natura "esterna" al progetto stesso, a vantaggio degli utenti del servizio e dell'intera collettività.

Questa sezione raggruppa cinque diversi *moduli di input*.

Nel *primo modulo* si rilevano gli elementi identificativi del progetto (dati morfologici, ente concedente, caratteristiche e contesto dell'intervento: localizzazione, elementi socio-economici del territorio, tratti demografici). Attraverso una maschera guidata da collegamenti esterni in modalità ipertestuale, vengono selezionati gli indicatori richiesti per ottenere gli elementi identificativi del territorio di riferimento.

Il *secondo modulo* richiede l'inserimento di variabili relative al costo dell'investimento e alle sue modalità di copertura, oltre ai parametri per l'analisi finanziaria.

Il *terzo modulo* rappresenta lo sviluppo temporale della domanda da soddisfare con il progetto, tenuto conto delle tariffe applicate e, quindi, del relativo andamento dei ricavi conseguibili per tutto il periodo di gestione. Come si vedrà, il modulo comprende due varianti, che si differenziano a seconda delle ipotesi relative all'andamento della domanda attesa nel periodo di esercizio e in base alla numerosità dei servizi forniti con la gestione dell'opera. Il terzo modulo contiene inoltre l'articolazione dei costi di gestione.

Gli ultimi due moduli sono rispettivamente dedicati all'analisi dell'*affordability* del soggetto pubblico promotore ed ai vincoli di finanza pubblica (*quarto modulo*) nonché alla mappatura e allocazione dei rischi (*quinto modulo*).

**Moduli di output.** Questa sezione presenta, in varie forme, i risultati delle elaborazioni che l'applicativo è in grado di svolgere. I risultati si articolano in 4 moduli. I primi due riguardano l'analisi finanziaria ed economica, mentre gli ultimi due propongono una sintesi dei risultati ottenuti. In particolare:

- a. *Analisi finanziaria.* Questa parte dell'applicativo è *finalizzata* a verificare la capacità del progetto di remunerare le fonti di finanziamento a copertura degli impieghi (crediti, pubblici, *private equity*, ecc.), e a determinare in tal modo i principali indicatori di convenienza finanziaria (Valore Attuale Netto Finanziario, VAN/F, e Tasso interno di Rendimento Finanziario, TIR/F).
- b. *Analisi economica.* La sottosezione dell'analisi economica consente l'esame della sostenibilità socio-economica del progetto e dei suoi effetti diretti e indiretti sul territorio di riferimento. Attraverso coefficienti contenuti nel modello di calcolo l'applicativo permette di stimare gli impatti attivati dall'opera sul territorio di riferimento, calcolando indici sintetici di convenienza economico-sociale per le principali tipologie di opere e per ciascun settore di appartenenza (VAN/E e TIR/E).
- c. *Sintesi della valutazione.* I principali esiti delle analisi precedenti vengono raccolti in due prospetti riepilogativi (Moduli "Schema di sintesi" e "Sintesi grafica") che riportano in forma compatta e su grafico gli indicatori canonici dell'analisi finanziaria ed economica ed i parametri essenziali che caratterizzano il progetto.

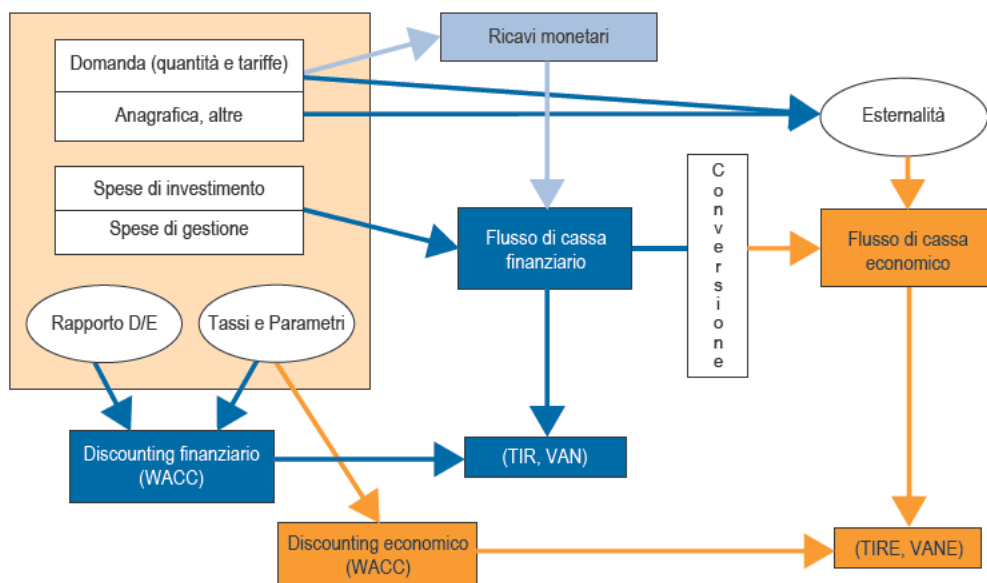
Nel quinto capitolo si raccolgono i moduli di "servizio", ovvero moduli strumentali ai calcoli effettuati sia nell'analisi finanziaria che in quella economica.

Infine, l'ultimo modulo presenta i risultati dell'analisi di sensitività. Tale passaggio è utile per misurare la solidità del progetto rispetto alle ipotesi adottate e ai valori assegnati alle principali variabili di input.

La figura 19.1 rappresenta graficamente il "nucleo" dell'applicativo, costituito dalle relazioni funzionali che collegano fra loro i principali moduli di calcolo.



Figura 19.1  
LA STRUTTURA FONDAMENTALE DELL'APPLICATIVO



In alto a sinistra, nell'area in colore arancione chiaro, figurano le informazioni di input richieste dall'applicativo all'utilizzatore per produrre gli indici sintetici di valutazione economica e finanziaria, richiamati nel rettangolo in basso a destra dello schema (Tasso di Rendimento Interno, TIR, e Valore Attuale Netto, VAN). Oltre a contenere i principali dati tecnico-economici del progetto (anni di costruzione, durata dell'esercizio, frequenza delle manutenzioni straordinarie, ...), il modulo alimenta le successive elaborazioni: da una parte, con informazioni relative all'entità dei servizi prodotti attraverso la gestione dell'opera in ragione della domanda incrementale attivata dal progetto (l'offerta è invece fissa sul livello di capacità massima:  $S=S^*$ ) e, se presenti, delle tariffe unitarie di fornitura; dall'altra, con elementi relativi al costo monetario dell'investimento e delle risorse variabili impiegate nella gestione del servizio.

Il prodotto fra prezzi e quantità genera i ricavi complessivi, espressi a prezzi correnti; dati questi ultimi, i costi di investimento e quelli di gestione, determinano a saldo il flusso di cassa netto del progetto (nel grafico indicato dal riquadro "Flussi Finanziari"). Il costo medio del capitale dipende dall'incidenza delle diverse fonti di finanziamento (debito -D-, capitale azionario -E, equity- nonché capitale pubblico) e dalle assunzioni fatte sul loro tasso di rendimento minimo. Attraverso questi valori viene infatti determinato il rendimento medio ponderato dei mezzi di copertura dell'investimento. Il calcolo è effettuato automaticamente dall'applicativo attraverso la formula del cd. *Weighted Average Cost of Capital* (WACC). Tale valore costituisce il deflatore dell'operazione di attualizzazione del *net cash flow*, che permette di ricavare gli indici di redditività finanziaria (TIR, VAN).

Simmetricamente, nella parte esterna del diagramma è rappresentata la generazione e l'attualizzazione dei flussi economici, propedeutica al calcolo degli indici di redditività economica del progetto (TIRE e VANE).

## 19.4

### L'analisi finanziaria ed economica

Finalità primaria dell'analisi finanziaria di un progetto è la verifica della redditività e della sostenibilità del progetto, entrambe valutate sotto il profilo strettamente finanziario. Le valutazioni di redditività mirano ad accertare la capacità del progetto di coprire i costi totali (di realizzazione e di gestione) nell'arco della concessione di utilizzo dell'opera, nonché di generare, attraverso la gestione operativa, un margine lordo per la remunerazione dei mezzi finanziari apprestati da terzi. L'analisi di sostenibilità intende valutare la capacità del progetto di produrre, in ciascun anno della sua gestione, un volume di ricavi sufficienti per la copertura dei costi correnti e per il servizio del debito.

La valutazione economica basa il proprio giudizio di opportunità non solo su criteri di tipo contabile-finanziario, ma anche su criteri di economicità e convenienza sociale. L'analisi risponde infatti all'esigenza di misurare l'impatto dell'intervento sull'intera collettività prendendo in esame più dimensioni del benessere sociale. In questo senso l'aggettivo economico è propriamente riferito al concetto di scarsità relativa. La valutazione economica è infatti indispensabile ogni qualvolta si tratti di distribuire risorse scarse tra fini concorrenti.

È possibile che un intervento giudicato non finanziariamente sostenibile presenti un valore attuale netto economico (VAN economico) di segno positivo o, viceversa che un intervento redditizio dal punto di vista meramente finanziario comporti costi per la collettività superiori ai benefici. I risultati dell'analisi finanziaria sono dunque solo un punto di partenza per l'analisi economica; questi, una volta operate opportune correzioni, costituiscono una prima voce del complesso dei costi e dei benefici sociali che un determinato intervento apporta alla società.

È possibile distinguere 5 fasi della procedura di valutazione economica:

- storno della componente fiscale dai costi e dai benefici del progetto;
- correzione dei prezzi, da inefficienze del mercato;
- inclusione degli effetti indiretti e indotti di natura economica;
- inclusione delle esternalità negative e positive.

## 19.5

### Indicatori di sostenibilità finanziaria ed economica

Oltre agli indicatori di fattibilità del progetto, classici, come valore attuale netto finanziario ed economico e tasso di rendimento interno ( $VAN/F$ ,  $TIR/F$  e  $VAN/E$ ,  $TIR/E$ ) l'applicativo fornisce anche:

- *Indice di redditività operativa*. È espresso come il rapporto tra il valore attuale dei flussi netti di gestione e quello dei costi di investimento. Rappresenta una misura semplificata della redditività operativa netta dell'investimento, prima della gestione finanziaria.
- *Tempo di ritorno (pay back period)*. Rappresenta il numero minimo di anni consecutivi di gestione necessari per ottenere un VAN almeno pari a zero, assorbendo i valori negativi che di norma si registrano all'inizio della gestione a causa degli esborsi per l'investimento.

- *Rapporto VAN/VA Investimento*. Utile, soprattutto per l'analisi finanziaria. La casistica consolidata suggerisce che la fattibilità del progetto diviene significativa se tale indicatore supera il 5%.

Infine, l'applicativo prevede la possibilità per l'utente di modulare alcuni dei valori precedentemente inseriti non perdendo traccia del dato originario. In modo meccanico (agendo sulle relative barre di scorrimento) è infatti possibile incrementare o ridurre il valore complessivo del costo di investimento così come i valori medi annuali dei ricavi e dei costi di gestione. Al variare dei valori varieranno dunque anche gli indicatori di risultato, permettendo così all'utente di valutare, attraverso una sorta di rapida simulazione contestuale, diversi scenari sotto le tre dimensioni di analisi del modello qui specificate (costo dell'investimento, ricavi totali, costi totali di gestione).



## BIBLIOGRAFIA

---

- Agenzia del Territorio (2012), *Audizione presso la Camera dei Deputati - Commissione Finanze in merito alla Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*, Roma, 13 settembre, AC 5291, <http://www.agenziaterritorio.it>
- Agnoletti C. (2012), *Ricostruzione delle ipotesi quantitative di crescita indicate dai piani strutturali e dai regolamenti urbanistici*, IRPET, Firenze
- Agnoletti C., Bocci C., Ferretti C., Lattarulo P. (2014), “Effetto nuovo catasto per le tasse sulla casa”, *Lavoce.info*, 14 marzo
- Anci (2013), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2014)*
- Arena G. (2003), *L'amministrazione condivisa*, <https://www.fondazionedivittorio.it>
- Baldersheim H., Rose L. E. (2010), *Territorial choice. The politics of boundaries and borders*, Palgrave MacMillan, Londra
- Banca d'Italia (2011), “Le Infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione”, *Seminari e Convegni*, n. 7.
- Bocci C, Iommi S., Marinari D. (2012), “Imu più equa con i valori di mercato”, *Lavoce.info*, 8 novembre
- Camagni R. (2008), “Il finanziamento della città pubblica” in Baioni M. (a cura di), *La costruzione della città pubblica*, Alinea, Firenze, pp. 39-57
- Camagni R., Gibelli M. C., Rigamonti P. (2002), *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze
- Capello R., Camagni, R. (2000), “Beyond optimal city size: an evaluation of alternative urban growth patterns”, *Urban Studies*, vol. 37, n. 9, pp. 1479-1496
- Ceriani V., Franco D. (2011), *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale e assistenziale presso la VI Commissione del Senato Finanze e Tesoro*, Roma, 13 ottobre, AC 4566, <http://www.bancaditalia.it>
- CNEL, ISTAT (2013), *Rapporto BES 2013. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, <http://www.misuredelbenessere.it/>
- CNEL, ISTAT (2013), *URBES. Il benessere equo e sostenibile nelle città*, <http://www.istat.it>
- Corsi C. (2005), *Agenzia e Agenzie: una nuova categoria amministrativa?*, Giappichelli, Torino
- Corte dei Conti (2013), *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio
- Cresme Europa Servizi (2013), “Il Partenariato Pubblico Privato in Italia nel 2012”, *Osservatorio Nazionale Project Financing*, Roma
- Curti F. (a cura di) (1999), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforme a buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli, Rimini

- De Wolff H. (2007), *The new Dutch Land development Act as a tool for value capturing*, presented in the ENHR International Conference on “Sustainable Urban Areas”, 25-28 June, Rotterdam
- Dipartimento delle Finanze e Agenzia del Territorio (2011), *Gli immobili in Italia - 2011*, Roma, <http://www.agenziaterritorio.it>
- Easterlin R. A. (1974) “Does Economic Growth Improve the Human Lot?” in AAVV, *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, Academic Press, New York
- European Commission (2010), *The Beyond GDP initiative*, <http://ec.europa.eu>
- Fiorillo F. (2011), *A model on interests representation and accountability in small local governments*, Quaderni di ricerca n. 356, Università di Ancona
- Fraschini A., Osculati F. (2006), *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, Università del Piemonte Orientale - Dipartimento di politiche pubbliche e scelte collettive POLIS, Working paper n. 71
- Gori G., Lattarulo P. (2013), *Opere pubbliche: l'effetto della crisi sulla scarsità di risorse e sull'efficienza del mercato*, Collana Studi e Approfondimenti, IRPET, ISBN 978-88-6517-049-6
- Guerra M. C. (2009), *Modelli di accreditamento e configurazione dei mercati*, <https://www.capp.unimore.it>
- IFEL (2013), *Il bilancio 2013 Istruzioni per l'uso*, ottobre
- IRPET (2011), *La finanza locale in Toscana - Rapporto 2010*, ISBN 978-88-6517-024-3, Firenze
- IRPET (2013), *La finanza pubblica in Toscana - Rapporto 2012-2013*, ISBN 978-88-6517-047-2, Firenze
- IRPET (2013), *La finanza pubblica in Toscana*, IRPET, Firenze
- IRS (a cura di) (2013), “Nella crisi, oltre la crisi. Costruiamo il welfare di domani”, *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 8-10, agosto-ottobre
- ISTAT (2013), *9° Censimento Industria e Servizi, Istituzioni e Non Profit: un paese in profonda trasformazione*, Comunicato stampa, <http://www.istat.it>
- Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento delle Finanze (2013), *Ipotesi di revisione del prelievo sugli immobili*, 7 agosto
- Muraro G. (2013), Taser, un surrogato per l'Imu, *Lavoce.info*, 13 settembre
- Musella M., Santoro M. (2012), *Sui meccanismi di finanziamento del Terzo Settore. Proposta per una concreta attuazione del principio di sussidiarietà*, <https://www.siecon.org>
- Nelson A. C. (1999). “La nuova generazione di oneri urbanizzativi negli Stati Uniti”, in Curti. F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli, Rimini
- OECD (2006), *The efficiency of sub-central spending*, Meeting of OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, <http://www.oecd.org>
- Ongaro E. (a cura di) (2006), *Le agenzie pubbliche. Modelli istituzionali e organizzativi*, Rubettino, Catanzaro
- Pellegrino S., Zanardi A., (2013), “Legge di stabilità: il conto delle imposte sugli immobili”, *Lavoce.info*, 25 ottobre
- Pesci A. (2012), *La legge regionale toscana sul sistema delle autonomie locali - Associazionismo intercomunale*, Cooperazione istituzionale e finanziaria, ISBN 978-88-387-7627-X, Maggioli Editore, Rimini

- Rypkema Donovan D. (2001), *Property Rights and Public Values*, paper presented to the Georgetown Environmental Law & Policy Institute, 13 June
- Sen A. (1992), *Risorse, valori e sviluppo*, Bollati Boringhieri, Torino
- Sen A., Stiglitz J. E., Fitoussi J. P. (2009), *Report on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>
- Swianiewicz P. (2002) "Size of local government: international context and theoretical framework", in Swianiewicz P. (a cura di), *Consolidation or fragmentation? The size of local government in Central and Eastern Europe*, Open Society Institute, Budapest
- Tocci W (2001). "L'insostenibile ascesa della rendita urbana" in Agnoletti C., Di Maio S. (a cura di), *Il contrasto alla rendita. Le nuove sfide dell'economia urbana*, supplemento n. 2 del quadrimestrale Scelte Pubbliche, Associazione Romano Viviani, Arezzo, pp. 17-70
- UNDP (1992) *Human Development Report*, <http://www.undp.org/content/undp/en/home.html>
- World Commission on Environment and Development (1987), *Our common future*, <http://www.un.org/>
- Zamagni S. (2011), "Slegare il Terzo Settore", in Zamagni S. (a cura di), *Libro Bianco del Terzo Settore*, il Mulino, Bologna
- Zanardi A. (a cura di) (2013), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2013*, Il Mulino, Bologna

Finito di stampare in Italia nel mese di Luglio 2014  
da Pacini Editore Industrie Grafiche - Ospedaletto (Pisa)  
per conto di Edifir - Edizioni Firenze

---

ISBN 978-88-6517-059-5





## IL GOVERNO LOCALE IN TOSCANA

### Identikit 2013

L'instabilità dell'attuale fase economica e le incertezze della politica nel farvi fronte, rendono assai difficile seguire con attenzione il continuo evolversi delle norme e degli interventi di finanza pubblica. Ciononostante, il progredire della crisi - da un lato - e l'affastellarsi di norme - dall'altro - vanno progressivamente modificando il modo di operare dell'attore pubblico e le sue relazioni con le imprese, le famiglie e il territorio.

L'effetto nel lungo periodo di misure lineari troppo rigide (dal Patto di Stabilità Interno, al blocco del *turn over*) intervallate da sporadici interventi *ad hoc* (dall'abolizione dell'IMU sull'abitazione principale, al pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione), non ha fatto che aumentare la distanza tra cittadino e amministrazione, acuendo il conflitto tra una domanda di servizi crescente e una insostenibile pressione fiscale.

Oggi siamo ancora in assenza di un serio quadro di riforme, mentre la pubblica amministrazione del paese è impoverita nelle risorse finanziarie e umane e soffre di un discredito - in parte frutto di valutazioni semplicistiche - presso l'opinione pubblica.

Questo Rapporto, composto da brevi monografie sui diversi spaccati della pubblica amministrazione, offre una lettura sintetica dei cambiamenti in atto nei diversi ambiti dell'intervento pubblico. I dati della Toscana, regione caratterizzata da una tradizione di elevata offerta di servizi e di virtuosa integrazione tra pubblico e privato, offrono molti spunti di riflessione sui processi di riforma settoriali avviati e mai conclusi, sull'effetto delle manovre sui territori e sulle relative risposte da parte delle amministrazioni.

*PATRIZIA LATTARULO. Dirigente dell'Area di ricerca Economia Pubblica e Territorio dell'Irpet, cura da alcuni anni i Rapporti periodici sulla Finanza Pubblica in Toscana e contribuisce al Rapporto Annuale sulla Finanza Pubblica Territoriale in Italia a cura degli Istituti di Ricerca Regionali. Si occupa in particolare di finanza locale, fiscalità e investimenti pubblici. Divulga l'attività dell'Istituto attraverso l'organizzazione di iniziative pubbliche e partecipa al dibattito attraverso l'intervento a convegni.*